



**El futuro
es de todos**

**DNP
Departamento
Nacional de Planeación**

CONTRATO No. DNP - 862 – 2020

**REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y
DE IMPACTO DE MEDIANO PLAZO DEL
PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA**

**PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS
Y ENTREGA DE DOCUMENTACION DE BASES DE
DATOS**

Bogotá, D.C., 15 DE OCTUBRE 2021

Equipo evaluador:

Departamento Nacional De Planeación

Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, DSEPP

Olga Lucia Romero Londoño- Directora

Luis Alfredo Ceballos – Líder de la Evaluación

Johana Cervantes – Asesora Cualitativa

Jorge Gallego – Asesor en evaluación de impacto

José Fernando Zea – Asesor Estadístico

Comité Técnico de Seguimiento

Alejandra Sánchez – DPS

Andrés Bocanegra – DPS

María Jimena Vernaza – DPS

Camila Patiño – Dirección de Desarrollo Social (DNP)

Walter Sánchez – Dirección de Desarrollo Social (DNP)

José William Linares – Dirección General (DNP)

UT ECONOMETRÍA – UNIVERSIDAD DE LOS ANDES – SEI

Fabio Sánchez – Director de la Evaluación

Catherine Rodríguez – Experta en Evaluación de Impacto y Economía Comportamental

Manuela Mejía – Experta Cualitativa

Mario Andrés Velasco – Asesor Evaluación de operaciones

María José Álvarez – Asesora metodología cualitativa

Antonio José Rey – Supervisor trabajo de campo

Sandra Sosa – Coordinadora trabajo de campo cuantitativo y cualitativo

Benjamín Venegas – Analista cuantitativo operaciones

Sofía Collante – Analista cuantitativa impacto

Johana Porras – Analista cualitativa impacto

Vanessa Parada – Analistas cualitativa operaciones





	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

TABLA DE CONTENIDO

1.1. Descripción del programa	3
1.2. Componentes y alcance de la evaluación	8
1.3. Metodología	10
1.3.1. Metodología de la evaluación de operaciones.....	10
1.3.2. Metodología de la evaluación de impacto y comportamental.....	13
1.3.3. Presentación de las fuentes de información	19
1.4. Descripción del proceso de calibración de los estimadores	23
2.1. Análisis del proceso de implementación del Programa de Compensación del IVA e identificación de las principales fortalezas y debilidades	25
2.1.1. Desarrollo del Programa de Compensación del IVA	25
2.1.2. Seguimiento a la implementación del Programa de Compensación del IVA.....	29
2.1.3. Modelo operativo: funcionamiento y cambios	30
2.1.4. Principales fortalezas y cuellos de botella en la implementación del Programa de Compensación del IVA.....	33
2.2. Eficiencia y efectividad del programa de compensación del IVA	37
2.2.1. Eficiencia y efectividad de la modalidad: compensación o devolución.....	38
2.2.2. Costos de la operación, acceso a recursos y cumplimiento del cronograma en 2020.....	49
2.2.3. Focalización y equidad de la compensación	53
2.3. Pertinencia de la estrategia de comunicación desarrollada	56
2.4. Efectos del Programa de Compensación del IVA sobre la operación del programa FeA y el cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios de este programa.....	59
3.1. Percepción del programa por parte de los beneficiarios	62
3.2. Seguridad alimentaria	64
3.3. Estructura de gastos de los hogares	67
3.4. Inversión, ahorro y salud financiera de los hogares	71
3.5. Inclusión financiera	74
3.6. Comportamiento de la formalidad del consumo de los hogares	74
3.7. Pobreza monetaria.....	76
3.8. Oferta laboral	79
3.9. Salud y salud mental de los hogares	84
3.10. Roles de género y violencia intrafamiliar	89
3.11. Cumplimiento de los requisitos de Familias en Acción.....	93
3.12. Impactos heterogéneos.....	94
3.13. Impactos de estrategias comportamentales en estructura de gasto y compras formales	96
3.14. Impactos cualitativos de la Compensación de IVA en población priorizada para Colombia Mayor.....	101
4.1. Conclusiones del componente de operaciones	103
4.2. Conclusiones del componente de impacto	106

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Línea de tiempo del Programa de Compensación del IVA	6
Figura 2 - Cambios en la focalización del programa Compensación de IVA en el 2021	15
Figura 3 - Probabilidad de tratamiento de acuerdo con puntaje Sisbén III (datos encuesta de hogares)	17
Figura 4 - Fuentes de información cualitativa	21
Figura 5 - Distribución del IVA implícito hogares del Programa de Compensación del IVA – grupo de control y de tratamiento	41
Figura 6 - Participación gasto promedio por grupo de gasto en la Encuesta Ingresos y Presupuestación del DANE - 2017	42
Figura 7 - Participación gasto promedio por grupo de gasto de los beneficiarios del Programa de Compensación del IVA.....	42
Figura 8 - Dispersión del IVA implícito por hogares control y tratamiento.....	48
Figura 9 – Tipos de medios de comunicación mencionados como parte de la estrategia de comunicaciones del Programa de Compensación del IVA.....	57
Figura 10 – Estructura de gasto de los hogares en los 30 días previos a la encuesta	68
Figura 11 - Artículos más frecuentes comprados con Compensación de IVA	70
Figura 12 - Lugares más frecuentes donde compran los beneficiarios de Compensación de IVA.....	75

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 - Objetivos del Programa de Compensación del IVA 2020 – 2021	7
Tabla 2 - Preguntas orientadoras componente operaciones.....	9
Tabla 3 - Preguntas orientadoras componente impacto	10
Tabla 4 – Objetivos específico y preguntas orientadoras abordadas en el componente de operaciones	24
Tabla 5 – Fortalezas del proceso de implementación	34
Tabla 6 – Cuellos de botella del proceso de implementación	36
Tabla 7 - Distribución geográfica de hogares beneficiados y valor liquidado del Programa de Compensación del IVA en 2020.....	39
Tabla 8 – Pago de IVA y lugar donde generalmente hacen las compras alimenticias	45
Tabla 9 – Correlación entre reportar pagar IVA y los lugares habituales de compra de productos alimenticios.	45
Tabla 10 – IVA implícito e IVA efectivo estimado para cada hogar de la muestra.....	47
Tabla 11 Efectividad de los canales de entrega de recursos del Programa de Compensación del IVA en 2020 - % de cobros efectuados por ciclo.....	50
Tabla 12 - Percepción del programa por parte de los beneficiarios	63
Tabla 13 - Impactos en seguridad alimentaria de los hogares	65
Tabla 14 - Impactos en gasto total y estructura de gastos de los hogares	69
Tabla 15 Inversión, ahorro y salud financiera de los hogares	73



	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

Tabla 16 - Impactos en inclusión financiera.....	74
Tabla 17 - Formalidad en el consumo de los hogares y el pago de IVA.....	76
Tabla 18 - Impactos en ingresos del hogar y pobreza monetaria.....	78
Tabla 19 - Impactos en la actividad principal a la que se dedicaron la semana pasada	80
Tabla 20 - Impactos en trabajo de acuerdo con el sexo y parentesco del individuo	81
Tabla 21. Tabla resultados laborales formales (PILA) – Metodología RD	82
Tabla 22. Tabla resultados laborales formales (PILA) – Metodología RD con DD	83
Tabla 21 - Salud física y mental de los integrantes de los hogares	85
Tabla 22 – Consultas médicas a nivel de persona y nivel de hogar utilizando la información de RIPS.	86
Tabla 23 – Consultas de controles médicos de niños con información de RIPS	88
Tabla 24 - Empoderamiento y violencia intrafamiliar	91
Tabla 25 – Cumplimiento de las condiciones del programa Familias en Acción.....	93
Tabla 26 – Impactos laborales heterogéneos.....	95
Tabla 27 – Impactos heterogéneos en ingreso del hogar y pobreza monetaria	96
Tabla 28 – Recepción y deseabilidad de los mensajes de texto por grupo de tratamiento	97
Tabla 29 – Consumo de alimentos y estructura de gasto de los hogares.....	98
Tabla 30 – Impactos en la exigencia de facturas y pago de IVA.....	100


ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1 - RESPUESTA A PREGUNTAS ORIENTADORAS.....	111
ANEXO 2 - NESSTAR BASE DE DATOS CUANTITATIVOS	111
ANEXO 3 - COMPONENTE DE OPERACIONES	111
ANEXO 4 - COMPONENTE DE IMPACTO	111
ANEXO 5 - CÓDIGO DE SELECCIÓN MARCO MUESTRAL.....	111
ANEXO 6 - TABLAS DE RESULTADOS CUANTITATIVOS	111
ANEXO 7 - ENTREGA DE INFORMACIÓN CUANTITATIVA	111
ANEXO 8 - BASE DE DATOS CUALITATIVA.....	111

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

LISTA DE SIGLAS

CM	Colombia Mayor
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Colombian Pesos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DASS	Escalas de Depresión, Ansiedad y Estrés
DHHS	Department of Health and Human Services
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Prosperidad Social
DSEPP	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FeA	Familias en Acción
FIES	Food Insecurity Experience Scale
GFN	Grupos Focales de Narrativas
GFNP	Grupos Focales de Nodos Problemáticos
HDDS	Household Dietary Diversity Score
IPA	<i>Innovations for Poverty Action</i>
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
ITT	Impacto de Intención de Tratamiento
IVA	Impuesto al valor agregado
LATE	Efecto local promedio del tratamiento
MCO	Mínimos cuadrados ordinarios
MESEP	Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad
MinHacienda	Ministerio de Hacienda
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Nesstar	Programa avanzado de gestión de datos y microdatos
Nudge	Incentivo para inducir a personas a hacer o a cambiar su actitud respecto a algo.
PILA	Planilla de Integración de Liquidación de Aportes
PQRyD	Peticiones, Quejas, Reclamos Y Denuncias
RCT	Experimento Aleatorio Controlado (siglas en inglés)
RD	Regresión Discontinua
RDD	Diseño de regresión discontinua (siglas en ingles)
RIPS	Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud
SEI	Sistemas especializados de la información
SIFA	Sistema de Información de Familias en Acción
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SISBEN	Sistema de selección de beneficiarios para programas sociales
SMLMV	Salario Mínimo Legal Mensual Vigente
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio
TdR	Términos de referencias
TICs	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TP	Taller Participativo
UT	Unión Temporal
UVT	Unidad de Valor Tributario

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

1. INTRODUCCIÓN


El presente documento cuenta con seis secciones distribuidas de la siguiente manera, un primer apartado introductorio que incluye la descripción del programa evaluado; los componentes y el alcance de la evaluación; la metodología utilizada para los dos componentes de la evaluación y la descripción del proceso de calibración de los estimadores. La segunda sección, profundiza en los resultados de la evaluación de operaciones y la tercera en los impactos que la compensación de IVA ha traído a los hogares que recibieron desde el inicio de la pandemia esta transferencia. La cuarta sección hace referencia a las conclusiones de la evaluación, divididas para cada componente, es decir operaciones e impactos. Finalmente, las secciones cinco y seis, incluyen la bibliografía y la relación de anexos, respectivamente.

Frente a los resultados de la evaluación de operaciones, se destaca que el programa se desarrolló siguiendo el manual operativo debiendo ser efectuados ajustes según las capacidades de las entidades y los territorios; en esa línea, aspectos como emplear la estructura institucional del Programa Familias en Acción (FeA), y la capacidad de adaptación de las entidades y los operadores involucrados ante las circunstancias acaecidas dada la declaratoria de emergencia suscitada por la pandemia del Covid – 19¹, se observan como favorables en la senda de lograr en un corto tiempo la puesta en marcha de una intervención para beneficiar un millón de hogares.

Se suma a lo señalado que el Programa de Compensación del IVA en cuanto a la modalidad actual resulta eficiente pero no efectivo en su operación, sin embargo, con la información analizada es conveniente mantenerlo como opera actualmente en comparación con la modalidad de devolución. Se evidencia, por su parte, que el programa aporta en la equidad frente al impuesto a las ventas y por tanto la reducción de su regresividad, ello tomando en cuenta, entre otros, la buena focalización de este, siendo aún necesario continuar avanzando en términos de cobertura de los potenciales hogares beneficiados.

Frente a cuellos de botella se identifican dificultades esencialmente en la comunicación institucional hacia el nivel territorial donde faltó aclarar los criterios de focalización, así como comunicar oportunamente las fechas o cambios de fechas de pagos de la compensación, junto a la poca conectividad y acceso por parte de población rural y rural dispersa para hacer efectiva su transferencia. Se suma a ello que el seguimiento del programa no fue estandarizado, lo que pudo no haber asegurado la incorporación de medidas correctivas con base en los elementos evidenciados durante su implementación, en todo caso se observa que durante la ejecución se reconocen algunas estrategias de seguimiento que se han implementado aleatoriamente. Por su parte, la información recabada muestra que el cambio de operación en 2021 tuvo algunos efectos desfavorables en la oportunidad y la programación del pago; cabe decir que el análisis del modelo operativo desarrollado en esta evaluación se plantea como una evolución del programa y no como si fuesen dos modelos operativos.

¹ Mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Tal decreto establece que, por consideraciones de salud pública, de efectos económicos y de la emergencia sanitaria internacional, se decreta en el todo el territorio dicha condición lo que permite expedir decretos legislativos que ayuden a conjurar la crisis generada por la pandemia del Covid-19.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		


Finalmente, se observa a partir de la evidencia recabada durante la evaluación, que la estrategia de comunicaciones del programa fue pertinente pues utilizó diferentes medios y mecanismos de información, los cuales se adecuaron a las características y capacidades particulares de cada uno de los territorios en los que se implementó el programa.

La evaluación de impacto de mediano plazo deja cuatro importantes conclusiones. La primera, es la enorme precariedad en la que viven los hogares focalizados por el programa. Los datos cuantitativos muestran que el 80% de los hogares tienen ingresos per cápita por debajo de la línea de pobreza monetaria y el 44% viven en pobreza extrema. Los datos cualitativos dan cuenta de las estrategias de sobrevivencia de estos hogares, basadas en empleos inestables y del diario, compras por menudeo, estrategias de racionamiento de comida, ayudas estatales y ayudas de contactos cercanos. En este contexto, los beneficiarios perciben la transferencia de compensación de IVA como un pequeño alivio que llega en un momento de crisis como lo es la pandemia, aun cuando esta coyuntura no se puede considerar como la motivación principal del desarrollo del programa.

La segunda conclusión es el hallazgo de impactos de mediano plazo positivos cuantitativos en un aspecto en particular. Al igual que lo encontrado en la evaluación de corto plazo por Londoño-Vélez y Querubín (2021), al comparar los hogares beneficiarios de Compensación de IVA con aquellos que no han recibido esta ayuda, encontramos que los primeros se han visto en una menor necesidad de pedir préstamos, vender pertenencias o tener que comenzar a trabajar para poder pagar la alimentación, los servicios o los gastos de vivienda. La magnitud de este impacto es mayor que la encontrada en la evaluación de corto plazo.

Una tercera conclusión refiere a impactos negativos en empleo para un grupo particular de hogares y personas. Encontramos una reducción en la participación laboral de las mujeres que no son jefes de hogar, que residen en las zonas rurales y en donde el jefe de hogar alcanza solo un nivel educativo de primaria o menos. Esta reducción sin embargo no se traduce en reducciones de ingresos totales recibidos por el hogar ni tampoco en medidas de pobreza monetaria ya que, la transferencia de compensación de IVA parece cubrir la disminución natural en los ingresos laborales del hogar debido a esta decisión. El análisis cualitativo muestra que la pandemia y consiguiente virtualización o alternancia de la educación trajo nuevos desafíos de cuidado de niños, sobre todo para las mujeres. Sin embargo, la mayoría de las mujeres beneficiarias participantes en los talleres cualitativos, sobre todo las jefas de hogar, relatan cómo los nuevos desafíos de cuidado se suman a los de sus trabajos precarios pero no los sustituyen en tanto la sobrevivencia del hogar depende de ello. No se encuentra ningún otro impacto del programa en aspectos evaluados de seguridad alimentaria, educación de los hijos, cumplimiento con las condicionalidades de familias en acción, empoderamiento o violencia intrafamiliar entre otros.

Cabe resaltar que, en la evaluación de corto plazo, la única variable adicional en donde Londoño-Vélez y Querubín (2021) encontraron impactos positivos en el corto plazo fue un impacto marginal en la inversión de educación. Los autores tan solo encontraron un aumento en un punto porcentual en la probabilidad de pagar un tutor. No encontraron ningún otro

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

impacto en gastos, seguridad alimentaria, salud mental u otros. Es decir, los resultados de impacto presentados en esta evaluación de mediano plazo, a pesar de estar basados en una estrategia de identificación distinta, son bastantes similares.

El componente comportamental de la evaluación envió durante un mes cuatro mensajes de texto relacionados con una alimentación saludable y la importancia del pago de IVA a un grupo aleatorio de hogares beneficiarios. Los resultados sugieren que estos mensajes son poderosos y bien recibidos. No solo la mayoría de las familias les gustaría continuar recibéndolos, sino que además los mensajes lograron cambiar el conocimiento y actitudes respecto a una alimentación variada y la importancia del pago de IVA y la exigencia de facturas. Esto es evidente tanto en la información cuantitativa como la cualitativa, como se describe en el informe.

1.1. Descripción del programa


En diciembre de 2019 se sancionó la Ley 2010 de 2019, la cual estableció la creación de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA como “*una compensación a favor de la población más vulnerable*” y como una medida “*para generar mayor equidad en el sistema del impuesto*”. La norma establece que la medida se implementará gradualmente desde el 2020; y estipula que el Gobierno nacional podrá hacer uso de los programas de asistencia a la población vulnerable para la canalización de dichos recursos.

En marzo de 2020, el documento CONPES 3986, planteó una estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del IVA, cuyo propósito consistió en *implementar un esquema de compensación en favor de la población en pobreza y pobreza extrema a través de canales masivos de pagos que sean eficientes y de bajo costo, con el fin de mitigar la regresividad del IVA* (CONPES, 2020, pág. 24). Posteriormente, la Resolución 1058 del 2020 adoptó el Manual Operativo “Esquema de Compensación del IVA a los hogares más vulnerables” y estableció como objetivo del programa *mitigar la regresividad del IVA² en los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema en Colombia* (Gobierno de Colombia, 2020, pág. 5)

Ahora bien, según el artículo No. 21 de la Ley 2010, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sería el responsable de diseñar e implementar la metodología de la focalización³ de los hogares beneficiarios de la compensación, mientras que el Ministerio de Hacienda (MinHacienda), se encargaría de la asignación de los recursos.

² El IVA es un impuesto que presenta un alto carácter regresivo, pues su recaudo “deteriora la distribución del ingreso en la medida en que no discrimina por la capacidad de pago de los contribuyentes, y representa una mayor proporción del ingreso de la población de menores recursos” [...] Otros factores que profundizan el carácter regresivo del IVA son las exclusiones, exenciones y reducciones en tarifas de algunos bienes y servicios que, aunque han sido diseñados para mitigar la regresividad el impuesto sobre las personas más pobres, en la práctica tienden a beneficiar a los segmentos poblacionales de mayores ingresos y de mayor consumo. [Es así como las] medidas que en principio buscaban favorecer a la población de menores ingresos, no solamente son regresivas en la medida que la población de mayores ingresos acaba capturando parte del subsidio implícito asociado a estas medidas, sino también ineficientes y costosas por cuenta del menor gasto tributario.” (CONPES, 2020, págs. 19-22).

³ El Decreto 419 del 18 de marzo de 2020 tiene como objeto establecer los criterios para el reconocimiento y pago de una compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el impuesto sobre las ventas – IVA. En ese sentido, estipula los siguientes criterios para la selección de la entidad territorial: tasa y/o concentración de pobreza de cada entidad territorial, población total y cobertura de los programas sociales de asistencia a la población vulnerable. En cuanto a la caracterización de los hogares beneficiarios, recomienda tener en cuenta los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema que estén registrados en el Sisbén, y que cumplan con el criterio de ordenamiento de dicho Sistema.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

La focalización, en este contexto, se define como “el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobres y vulnerables, según el artículo 94 de la Ley 715 de 2011 y artículo 24 de la Ley 1176 de 2007” (CONPES, 2020, pág. 17). Bajo esa premisa, el Programa de Compensación del IVA comprendió tres etapas esencialmente: identificación, selección y asignación. La identificación se realiza mediante una focalización territorial o geográfica y posteriormente una focalización poblacional (Gobierno de Colombia, 2020).

En el primer tipo de focalización (geográfica), se priorizan los municipios en función de la medida de pobreza multidimensional censal publicada por el DANE, a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018) (Gobierno de Colombia, 2020, pág. 7) En el segundo tipo de focalización (poblacional), el DNP selecciona a los hogares beneficiarios teniendo en cuenta su clasificación en el Sisbén, el cual se cruza con los registros administrativos de los beneficiarios activos de los programas de Familias en Acción (FeA) —coordinado por Prosperidad Social— y aquellos incluidos en la lista de priorizados de Colombia Mayor (CM) —bajo la supervisión del Ministerio del Trabajo— (Gobierno de Colombia, 2020, pág. 8)

En ese sentido, una vez realizada la priorización por municipios, se procede a seleccionar los potenciales beneficiarios teniendo en cuenta su clasificación en el Sisbén⁴. Luego, los hogares vinculados son los que, según dicho Sistema, viven en condición de pobreza extrema y, además, son beneficiarios de FeA o CM y no reciben ninguna otra ayuda por parte de Prosperidad Social. Cabe aclarar que para 2020 la población objetivo de esta compensación fueron un millón de hogares y se espera que para 2021 la cifra ascienda a dos millones.


En cuanto a la asignación de los recursos, el mecanismo de compensación es entendido como la estimación de dinero y la posterior entrega de un monto estandarizado a aquellos hogares catalogados como poblaciones más vulnerables. En esa línea, para el Programa de Compensación del IVA, el Ministerio de Hacienda definió la entrega de una suma fija cada dos meses (\$75.000 COP para 2020 y \$76.000 COP para 2021), expresada en términos de la unidad de valor tributario (UVT) aplicable para cada año⁵ (Gobierno de Colombia, 2020). Inicialmente, la primera etapa del programa que se desarrollaría en mayo de 2020 beneficiando a un grupo de 300 mil hogares. No obstante, como consecuencia de la emergencia ocasionada por el COVID-19, el Gobierno nacional mediante Decreto 458 de 2020, amplió el número de beneficiarios en esta primera etapa a un millón de hogares y la periodicidad en el cronograma de pagos se adelantó, iniciando el 31 de marzo, siendo realizados cinco ciclos de pagos; por su parte el primer pago de 2021 se realizó en abril.

La entrega de dichas compensaciones durante 2020 se efectuó bajo dos modalidades: depósito de bajo monto (transferencia bancaria) y giros postales. El primero, según el Decreto 222 de 2020⁶, es un depósito cuyo titular únicamente pueden ser personas naturales y

⁴ La Ley 2101 de 2019 establece que los beneficiarios de la compensación serán las personas más vulnerables, determinadas de conformidad con la metodología de focalización diseñada por el DNP, que podrá hacer uso del Sisbén como instrumento de focalización individual.

⁵ Resolución 00084 del 2019, que fija el valor de la UVT aplicable para 2020; y Resolución 000111 de diciembre de 2020 que fija el valor de la UVT aplicable para 2021.

⁶ Por virtud del cual, entre otras medidas, se crearon los depósitos de bajo monto.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

pertenecen a la categoría de depósitos y cuentas de ahorro electrónicas. De ahí que deben estar asociado a uno o más instrumentos que permiten a su titular —mediante documentos físicos o mensajes de datos— extinguir una obligación dineraria, transferir fondos y/o hacer retiros⁷ (Jaramillo Pineda, 2020). Vale la pena mencionar que los participantes de Familias en Acción que fueron identificados beneficiarios del Programa de Compensación del IVA, recibieron durante 2020 recursos mediante depósitos de bajo (transferencia bancaria) a través del mecanismo Daviplata.

Los giros postales, por su parte, consisten en la acción de enviar dinero de forma segura y rápida a través de empresas de correos (ej. Efecty o Movii Red) vigiladas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). Lo anterior ha permitido el desarrollo de una industria paralela a la banca que facilita el envío y la recepción de dinero dentro del país (Semana, 2020). Los pagos de la compensación realizados a través del Programa Colombia Mayor fueron entregados, durante 2020, mediante giros postales en los puntos de atención autorizados Efecty en las ciudades o municipios en los cuales los beneficiarios realizaron su inscripción.

Cabe añadir que en lo corrido del 2021 las transferencias monetarias del Programa de Compensación del IVA se han realizado únicamente a través de giro postal mediante la Red Empresarial de Servicios (Supergiros).

A continuación, se presenta una línea de tiempo del Programa Compensación del IVA que incluye aspectos relevantes en cuanto a su desarrollo:

⁷ Las características principales de un depósito de bajo monto son (Jaramillo Pineda, 2020): i) el saldo máximo de este tipo de depósitos nunca podrá exceder ocho SMLMV y el monto acumulado de operaciones débito que se realicen en un periodo de un mes calendario, tampoco podrá exceder esta cifra; ii) el contrato deberá establecer si se ofrece o no el reconocimiento de una tasa de interés por la captación, así como los canales a los cuales el consumidor financiero tendrá acceso y a los que no; y iii) un consumidor financiero solamente puede ser titular de un depósito de bajo monto.


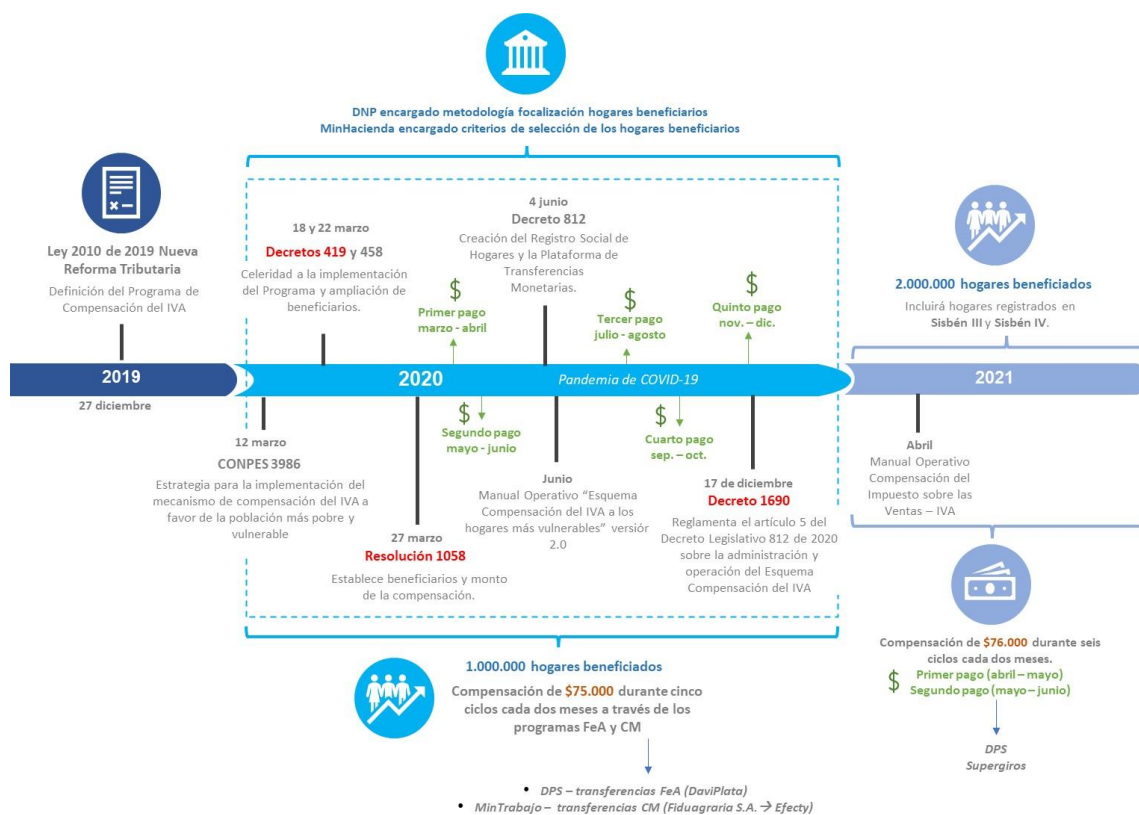
	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

Figura 1 - Línea de tiempo del Programa de Compensación del IVA



Fuente: desarrollo propio con base en información institucional


En este contexto se observa que el Programa de Compensación del IVA tuvo cambios de operación durante 2020 y posteriormente en 2021. Lo anterior, no solo ha evidenciado cambios en el objetivo general y objetivos específicos del programa, sino también ha dado lugar a una serie de modificaciones en la administración y operación. En ese sentido, el Decreto Legislativo 812 del 04 de junio de 2020⁸ — posteriormente reglamentado por el Decreto 1690 del 17 de diciembre de 2020⁹ —, designó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como la entidad encargada de escoger a los hogares beneficiarios y, además, le atribuyó la función de ser el único medio oficial que puede informar los puntos de cobro y las fechas en que los beneficiarios podrán acceder a las transferencias monetarias.

Vale anotar que la selección de los hogares beneficiarios por parte de Prosperidad Social se realiza a partir de los registros administrativos que hacen parte del Registro Social¹⁰ de Hogares (creado y administrado por el DNP) y los criterios adicionales aprobados por la

⁸ "Por el cual se crea el registro social de hogares y la plataforma de transferencias monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica".

⁹ El Decreto 1690 de 2020 reglamenta el artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020 sobre Transferencias Monetarias, estipulando ciertas disposiciones especiales para la ejecución y operación de los programas sociales.

¹⁰ Según el Decreto Legislativo 812 de 2020, el Registro Social de Hogares tiene como fin de validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares, a través del uso de registros administrativos y de caracterización de la población, para identificar los criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales y subsidios del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, así como para la asignación de subsidios.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

Mesa de Equidad¹¹. Así entonces, para 2021 los principales instrumentos de focalización son la Base Maestra del Sisbén y los lineamientos dados por la Mesa de Equidad (DPS, 2021).

Además de esto, el Decreto Legislativo 812 del 2020, encarga a Prosperidad Social de la administración y operación de todos los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional. Ello implicó que la ejecución del Programa de Compensación del IVA pasó en su totalidad a Prosperidad Social, así como el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor).

En ese contexto, el objetivo general y los objetivos específicos del Programa de Compensación del IVA se ajustan de la siguiente manera.

Tabla 1 - Objetivos del Programa de Compensación del IVA 2020 – 2021¹²

OBJETIVOS	MANUAL OPERATIVO ESQUEMA DE COMPENSACIÓN DEL IVA A LOS HOGARES MÁS VULNERABLES VERSIÓN 2.0 (JUNIO, 2020)	MANUAL OPERATIVO COMPENSACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS – IVA (DPS, ABRIL, 2021)
General	Mitigar la regresividad del IVA en los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema en Colombia.	Generar mayor equidad en el sistema del impuesto sobre las ventas reduciendo la regresividad que este impuesto tiene sobre los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema.
Específicos	<ul style="list-style-type: none"> Promover recursos monetarios a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema para mejorar su capacidad adquisitiva. Corregir el impacto que tiene el consumo de bienes y servicios de la población más pobre. Generar mayor equidad en el sistema del Impuesto sobre las Ventas (IVA). 	<ul style="list-style-type: none"> Promover recursos monetarios a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema. Corregir el impacto que tiene el impuesto en el consumo de bienes y servicios de la población más pobre. Sensibilizar a los hogares beneficiarios de la Compensación del IVA para el buen manejo de estos recursos.


Fuente: Manual Operativo Esquema de Compensación del IVA a los hogares más vulnerables versión 2.0 (Gobierno de Colombia, 2020) y Manual Operativo Compensación del Impuesto sobre las Ventas – IVA (DPS, 2021).

En 2020, como se señaló, fueron beneficiados un millón de hogares que habitan en los municipios más pobres del país, estos se distribuyeron así: 700.000 hogares beneficiarios de FA y 300.000 hogares beneficiarios de CM. Para el caso de FA, los hogares beneficiados de compensación del IVA son aquellos ubicados con un puntaje menor o igual a 10 puntos en SISBEN III o que pertenecen al grupo A del SISBEN IV; en cuanto al Programa CM, se especificó que los beneficiarios de la compensación son los priorizados¹³ por tal programa que tienen un puntaje menor o igual a 24 en el SISBEN III o que pertenecen a los grupos A, B y C del SISBEN IV; tal focalización tuvo como propósito beneficiar a la población más vulnerable.

¹¹ Instancia de alto nivel, presidida y convocada por el Presidente de la República, con el objetivo de establecer directrices para los sectores y entidades del Gobierno nacional para la aprobación de diseños e implementación de acciones y la destinación de recursos de acuerdo con las prioridades territoriales y poblacionales para la reducción de la pobreza, la reducción de otras inequidades que limitan la inclusión social y productiva de la población (Art. 2.5.3. Decreto 1084 de 2015) en (DPS, 2021, pág. 6).

¹² En el Anexo 3 de este informe se detallan aspectos clave del desarrollo del Programa de Compensación del IVA, entre ellos una comparación entre el manual operativo de 2020 frente al de 2021.

¹³ Cabe decir que la población priorizada del Programa Colombia Mayor se trata aspirantes a recibir el beneficio del propio programa. En esa línea el administrador fiduciario se encarga de la verificación y cumplimiento de requisitos de tales aspirantes, siendo información procesada que se carga en el sistema que automáticamente le asigna un puntaje y un puesto en el listado de priorización. Los listados de priorización son clave debido a que cada municipio tiene un cupo establecido para el programa; así en la medida que se liberan cupos, sigue en estricto orden de ingreso los potenciales beneficiarios (DPS, s.f.).

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		


Para 2021 el Gobierno nacional decide ampliar a dos millones de hogares los beneficiarios del Programa de Compensación del IVA, incluyendo de FA los grupos A1 hasta B5, de CM a A1 hasta C18 y población sin ninguna transferencia del grupo A1 hasta A4 del SISBEN IV.

Por su parte, durante el proceso de focalización de beneficiarios del programa y teniendo en cuenta que la cobertura se realizaría de manera escalonada, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP adelantó la selección de una muestra aleatoria de 3.400 hogares potenciales beneficiarios activos de FA ubicados en municipios con un IPM menor a 51,6%. Esto con el propósito de hacer una evaluación de impacto experimental del programa en el corto y mediano plazo. Para ello, se seleccionó la mitad de los hogares (1.700) de forma aleatoria para recibir el beneficio de compensación del IVA. Los hogares dentro del grupo de tratamiento recibieron las transferencias de compensación al mismo tiempo que los demás beneficiarios a nivel nacional. Los hogares controles, pasarían a ser beneficiarios en la etapa de escalonamiento, permitiendo por tanto llevar a cabo la evaluación en el corto plazo.

En esta línea, la evaluación de impacto experimental de corto plazo fue realizada por la Organización Innovation for Poverty Action (IPA), en el marco de la declaración de emergencia ante el COVID-19. La encuesta en la que se basó dicha evaluación fue realizada de manera telefónica entre el 13 y el 16 de junio del año 2020, momento para el cual los hogares beneficiarios en el grupo de tratamiento habían recibido ya dos compensaciones. La evaluación encontró que la compensación del IVA tuvo efectos positivos, aunque económicamente modestos, en el bienestar de los hogares durante este período: mejoró su salud financiera (0,055 desviaciones estándar) y la inversión de los padres en la educación de los hijos (0,032 desviaciones estándar) y, tuvo efectos positivos, pero no significativos sobre el bienestar psicológico. Aunque más del 90% de los hogares informaron haber gastado en alimentos y el dinero aumentó la probabilidad de comprarlos en la última semana (6,1%), no es posible detectar impactos en la seguridad alimentaria. Adicionalmente, la transferencia impulsó el apoyo a la asistencia de emergencia y promovió la cooperación social, pero dada la baja adopción tecnológica de dinero móvil en el país, muchas personas tuvieron que salir de sus hogares a pesar de la cuarentena para retirar el dinero en efectivo (Londoño & Querubin, 2020).

1.2. Componentes y alcance de la evaluación

Desde la creación del programa de Compensación de IVA, el documento CONPES 3986 (2020) dejó establecido la necesidad de llevar a cabo una evaluación de operaciones e impacto del programa los cuales podrán guiar posibles ajustes requeridos en la implementación del programa. Específicamente, el documento plantea que la evaluación de operaciones buscará identificar y analizar si la operación ha dado cumplimiento a los objetivos propuestos. Por su parte, a través del diseño de una evaluación experimental o cuasi experimental, el documento establece que se deberá medir el impacto del programa en el bienestar de los hogares teniendo en cuenta aspectos como el consumo, el gasto, la inclusión

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

financiera, la inversión en activos de los hogares beneficiados, así como otros potenciales efectos plasmados en los pliegos de condiciones de la evaluación.

Por lo tanto, el propósito del presente trabajo es realizar una evaluación de operaciones y de impacto de mediano plazo del programa de Compensación de IVA. El componente de la evaluación de operaciones busca responder a los objetivos de analizar el proceso de implementación y medir la eficiencia y efectividad del programa; identificar la pertinencia de la estrategia de comunicación, así como los posibles efectos del programa sobre la operación de FA y la percepción de los hogares beneficiarios sobre el programa. Estos objetivos se responden a través de las siguientes preguntas orientadoras:

Tabla 2 - Preguntas orientadoras componente operaciones

COMPONENTE	PREGUNTA ORIENTADORA
Operaciones	1. ¿El programa de compensación del IVA se desarrolla de acuerdo con lo establecido en el manual operativo? ¿Cuáles son las principales fortalezas y cuellos de botella identificados dentro del proceso de implementación del programa?
	2. ¿Cómo se hace seguimiento a la implementación del programa de compensación? ¿Este seguimiento ha permitido incorporar medidas correctivas en el proceso de implementación del programa?
	3. ¿Cuáles son los posibles efectos del programa sobre la operación del programa FeA y el cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios? ¿Cómo se han adaptado las entidades involucradas en la implementación del programa?
	4. ¿Qué tan eficiente y efectivo es el programa actual? ¿Es más eficiente y efectivo compensar en lugar de hacer una devolución de IVA?
	5. ¿Existen diferencias en materia de eficiencia y efectividad entre los canales escogidos para realizar la compensación del IVA y entre el tipo de operador contratado (entidad bancaria, giro postal, SIIF)? ¿Cuál es más eficiente y efectivo?
	6. ¿La estrategia de focalización del programa es la adecuada? ¿Compensa a la población vulnerable que paga IVA?
	7. ¿Las transferencias se realizan cumpliendo el cronograma y llegan a todos los beneficiarios en cada uno de los giros programados?
	8. ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios sobre el acceso a los recursos (forma de entrega, facilidad, entre otros) y el cumplimiento en la entrega de estos? ¿Cuáles son las razones por las cuales los beneficiarios no cobran las transferencias?
	9. ¿Cuál es el mejor modelo operativo para implementar el programa de compensación de IVA?
	10. ¿La estrategia de comunicación empleada para dar a conocer y promocionar el programa es pertinente? ¿Tuvo en cuenta diferentes alternativas para llegar a la población, teniendo en cuenta sus particularidades?

Fuente: elaboración propia con base en TdR

Por su lado, el componente de la evaluación de impacto se concentró en medir los impactos del programa sobre el consumo, inversión, gasto, empleo, salud mental y roles dentro del hogar y, medir el impacto de estrategias comportamentales (nudges) para incentivar los lugares o la manera en que los beneficiarios gastan el dinero de la compensación; y proponer recomendaciones orientadas a mejorar el proceso de implementación y contribuir al logro de los resultados. Es importante aclarar que al ser una evaluación de mediano plazo, las mediciones que se realizaron en este estudio se realizaron con mayor profundidad y con más detalle que en la evaluación de corto plazo, debido al avance en el tratamiento de los beneficiarios del programa. A partir de las siguientes preguntas orientadoras:


	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

Tabla 3 - Preguntas orientadoras componente impacto

COMPONENTE	PREGUNTA ORIENTADORA
Impacto	1. ¿En qué medida ha incidido el programa sobre la seguridad alimentaria de los hogares beneficiarios?
	2. ¿Cómo han modificado los hogares beneficiarios su estructura de gasto con la compensación del IVA?
	3. ¿Qué efectos ha traído el programa sobre la inversión, acumulación de activos, ahorro y salud financiera de los hogares beneficiarios?
	4. ¿Cómo ha incidido el programa en la inclusión financiera de los hogares beneficiarios?
	5. ¿Los hogares han cambiado su comportamiento de consumo debido a la compensación del IVA? ¿La compensación ha favorecido la formalidad en el consumo de los hogares beneficiarios?
	6. ¿Con la compensación qué tanto se avanza en el cierre de brecha de pobreza monetaria?
	7. ¿Cómo ha incidido la transferencia sobre la oferta de trabajo?
	8. ¿Cómo ha incidido la transferencia sobre la salud mental de los hogares beneficiarios?
	9. ¿Tiene la compensación del IVA algún efecto sobre los roles dentro del hogar teniendo en cuenta el receptor?
	10. ¿Quién decide, cómo y en qué se prioriza el uso que se le da a la transferencia recibida?
	11. ¿Los hogares beneficiarios conocen el programa de compensación de IVA? ¿Asocian la compensación del IVA con el pago de impuestos? ¿Los hogares conocen la diferencia entre ser beneficiarios del programa de compensación del IVA, FeA y otros programas?
	12. ¿Existen factores heterogéneos frente a los impactos del programa?
	13. ¿Los hogares beneficiarios se sienten compensados con los recursos transferidos? ¿Cuál es la percepción de los hogares beneficiarios sobre el monto y la periodicidad con la que reciben los pagos? ¿Cuáles son sus expectativas sobre la transferencia en el futuro?
	14. ¿Los hogares han cambiado su comportamiento frente al cumplimiento de requisitos de FeA con la implementación del programa de compensación del IVA?
	15. ¿Qué estrategias comportamentales (<i>nudges</i>) son efectivas para lograr que los hogares compren en establecimientos formales o mejoren su estructura de gasto?

Fuente: elaboración propia con base en TdR

1.3. Metodología


A continuación, se presenta una breve descripción de las metodologías utilizadas tanto en el componente de operaciones como de resultados para dar respuesta a las preguntas orientadoras.

1.3.1. Metodología de la evaluación de operaciones

➤ Metodología cuantitativa del componente para el componente de operaciones

El análisis cuantitativo en el componente de operaciones de la evaluación determina la eficiencia y la efectividad del Programa de Compensación del IVA tal y como opera en la práctica, permitiendo su comparación con la devolución del IVA como potencial esquema de intervención. Para esto se analizó la eficiencia de los canales dispuestos para la compensación mediante el análisis de los costos asociados a cada uno de estos (transferencia bancaria o giro postal), así como también la disponibilidad de datos sobre el IVA pagado por las familias beneficiarias. De manera complementaria, se indaga también sobre el cumplimiento de los cronogramas de transferencias; ambos análisis incluyen las diferencias urbano-rurales.

Frente a la efectividad, que indaga por el grado en que los resultados se alcanzan mediante productos, (DNP - DSEPP , 2014), se identificó si la transferencia del programa

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

compensa el IVA pagado por la población beneficiaria. Con base en lo anterior, se utilizó el método de medición de eficiencia comparando los costos que ha representado esta operación en el esquema utilizado por Familias en Acción (FA) y Colombia Mayor (CM).

En este contexto fue diseñado y calculado un indicador compuesto para el Programa de Compensación del IVA que sea capaz de medir, por un lado, si los mecanismos de transferencia son costo-eficientes frente a la focalización de los beneficiarios en relación con la forma en cómo se está llegando a aquellos que realmente requieren la transferencia y, por otro lado, que mida de forma comparada el costo de cada canal.

Como resultado, se obtiene una medición de eficiencia en el gasto que permitirá comparar los usos alternativos de los recursos que puedan ser asignados a canales diferenciales, dependiendo del tipo y características de la población y de su ubicación en el territorio.

En esta línea, se realizó primero un análisis descriptivo y estadístico para posteriormente calcular el indicador de eficiencia compuesto mencionado. Frente al análisis descriptivo y estadístico, haciendo uso de un análisis exploratorio de datos (Robson & McCartan, 2011), a través del uso de gráficas y tablas que resumen la información, se contribuye al análisis de eficiencia y efectividad del programa para lo cual fue revisada, especialmente, la focalización, priorización y selección de hogares beneficiados de la compensación del IVA (número de hogares).

Ahora bien, la fórmula de cálculo para el indicador compuesto de eficiencia es la siguiente:

$$\begin{aligned} &\text{Índice compuesto de Eficiencia presente en el esquema de compensación de IVA} \\ &= \beta_1 \text{Eficiencia en la focalización} + \beta_2 \text{Eficiencia en equidad} \end{aligned}$$

Donde β_1 y β_2 representa el peso relativo dentro del cálculo de la eficiencia en focalización y de eficiencia en equipad respectivamente. Estos valores se definirán con base en criterio experto y no corresponden a una estimación econométrica.


El indicador de eficiencia en la focalización se calcula a través de la siguiente ecuación:

$$\begin{aligned} &\text{Índice eficiencia en focalización} \\ &= [\text{costo operativo por alternativa devolución } i \\ &\quad / \text{costo operativo actual de la transferencia por beneficiario } i] \\ &\quad + [\text{porcentaje de población más vulnerable focalizada } ij] \end{aligned}$$

Donde i = población en territorio urbano o rural

j = grupos de población más vulnerable (población beneficiaria de los programas de Familias en Acción y Colombia Mayor),

Por su lado, el indicador de eficiencia en equidad se hace a partir de la siguiente ecuación:

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

Índice eficiencia en equidad

$$= \left[\frac{[(IVA \text{ implícito}^{14} \text{ promedio por adquisición de bienes y servicios población no vulnerable}) / \text{nivel de ingresos promedio población no vulnerable}]}{[(IVA \text{ implícito} \text{ promedio por adquisición de bienes y servicios población vulnerable}) / \text{nivel de ingresos promedio población vulnerable}]} \right]$$

En este caso, la población vulnerable corresponde a los deciles 1 y 2 de ingresos, mientras que la población no vulnerable al resto de población. Esto con base en la Encuesta de Ingresos y Presupuestación del DANE del 2017. Esta fuente de información se toma dado que es la más reciente que permite el cálculo del IVA implícito para el total de la población, ya que indaga por el detalle del consumo de los hogares para distintos grupos de bienes y servicios.

Con base en lo anterior, esta relación permite identificar el cierre de brecha en relación con el IVA implícito entre los distintos grupos de poblaciones. En ese sentido, entre mayor sea la relación, denotará un mayor IVA implícito de la población no vulnerable (dado un nivel de ingresos) en comparación con la población vulnerable. Así, por ejemplo, si el resultado del cálculo del numerador fuera 15%, querría decir que el IVA implícito de la población no vulnerable corresponde al 15% de los ingresos de ese grupo de población. Por su parte, si el resultado del cálculo del denominador fuera 5%, denotaría que dicho porcentaje es la participación del IVA implícito dentro de los ingresos de la población vulnerable. Por lo tanto, la relación entre estas dos magnitudes daría como resultado un valor de 3, indicando que la población no vulnerable presenta un IVA implícito tres veces mayor, dado un nivel de ingresos, en comparación con la población vulnerable. Si esta relación resulta ser menor que uno, indicaría que el IVA implícito de la población vulnerable, dado un nivel de ingresos, es mayor que el de la población no vulnerable.


Como fuentes de información, se utilizaron las siguientes:

- Información de los contratos con los operadores para establecer los costos de la operación,
- Información administrativa del programa para identificar el número de hogares beneficiarios,
- Información de la base del SISBEN para establecer la población vulnerable,
- Encuesta de Ingresos y Presupuestación del DANE del 2017 para el cálculo del IVA pagado por la adquisición de bienes y servicios. Se utiliza esta fuente dado que la encuesta se enfoca en los beneficiarios y en un grupo de control con características específicas,
- Encuesta a beneficiarios realizada en el marco de la presente evaluación para establecer la eficiencia de la modalidad.

➤ Metodología cualitativa del componente de operaciones

Como soporte metodológico para el desarrollo del análisis cualitativo del componente de operaciones se adoptó el enfoque de gestión por procesos. Tal enfoque propende por comprender la visión de los beneficiarios y los actores involucrados sobre el conjunto de

¹⁴ Es implícito porque no en todos los casos los hogares hacen el pago efectivo del IVA, esto depende del lugar de compra de los bienes y servicios. A pesar de lo anterior, y para el objetivo del estudio, se calcula el IVA que de acuerdo con el gasto pagaría un hogar ya que el valor del giro se definió de esa manera sin considerar el lugar de compra.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

actividades y procesos de una intervención pública (DNP, 2012), pág. 34), en este caso el Programa de Compensación del IVA (objeto de evaluación).

Desde esta mirada se busca establecer en el ejercicio de la evaluación la conexión entre procesos y productos, con el fin de generar actividades eficientes que respondan a las necesidades de los que usufructúan dichos productos (DNP, 2012, pág. 34). Se considera que este enfoque permite además de atender los requerimientos técnicos de la evaluación, hacer hincapié en el proceso del programa a evaluar y su entorno, de ahí que resalta las acciones de los actores institucionales involucrados y, con mayor relevancia, los beneficiarios.

En este sentido, se efectuó un análisis desde la perspectiva de la gestión de procesos que para el caso del Programa de Compensación del IVA requiere la comprensión de su ciclo operativo, el cual para 2020 incluyó los siguientes procesos: i) focalización territorial y poblacional; ii) proceso de liquidación y pago; iii) verificación de novedades (verificación y validación de las condiciones de permanencia y salida); iv) peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRyD); y v) seguimiento y evaluación (Gobierno de Colombia, 2020). Si bien el enfoque sirve para la comprensión integral del programa, este se emplea esencialmente en las subsecciones relacionadas con el desarrollo de la intervención aunque es tomando en cuenta en lo pertinente en las otras subsecciones del componente de operaciones de la evaluación.


En esta senda resultó clave indagar acerca de los beneficiarios y los actores institucionales en función de los objetivos del programa, así como del ciclo operativo de la intervención y el nivel de comprensión de los procesos y actividades, sea a cargo en el caso de los actores institucionales o de conocimiento por parte de los beneficiarios. Lo anterior con el propósito de compilar información que pueda ser ordenada para el desarrollo de un análisis riguroso basado en la evidencia levantada con los instrumentos de recolección definidos.

1.3.2. Metodología de la evaluación de impacto y comportamental

La evaluación de impacto de mediano plazo del programa de Compensación de IVA, así como la evaluación de la estrategia comportamental, se basan primordialmente en la información recolectada a través de encuestas telefónicas y talleres participativos llevados a cabo con hogares beneficiarios y no beneficiarios. A continuación, se detalla cada una de ellas.

➤ Metodología cuantitativa del componente de impacto

En un principio, la metodología de identificación de impactos de mediano plazo se basaría en la comparación simple de medias entre hogares beneficiarios y hogares controles que hicieron parte de la evaluación de impacto de carácter experimental de corto plazo. La información para la evaluación de impacto de mediano plazo se obtendría de una encuesta de seguimiento aplicada a los mismos hogares que se encuestaron para la evaluación de corto plazo. Sin embargo, el cambio en la focalización del programa establecida por el DPS para el 2021, que buscaba ampliar los cupos de beneficiarios, obligó al equipo consultor a cambiar la estrategia de evaluación y seleccionar un nuevo grupo de hogares distintos. Específicamente, la focalización de 2021 tuvo dos efectos importantes para la presente evaluación:

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

1. Contaminó la muestra del experimento aleatorio seleccionada para la evaluación de corto plazo ya que, a partir del 2021, las familias que eran parte del grupo de control recibirían el subsidio. Esto implicaba que no podrían ya utilizarse como fuente de información para comparar hogares con y sin la transferencia en la evaluación de mediano plazo.
2. El DPS amplió la población beneficiaria de 1 millón de hogares a cerca de 2 millones de hogares lo que implicó también un cambio en la focalización y los puntajes de elegibilidad para el programa establecidos con base en el Sisbén.

Este segundo cambio se ve reflejado en la Figura 2 en donde, las áreas naranjas detallan los hogares beneficiarios en el 2020 mientras que las verdes detallan los nuevos hogares que entraron a hacer parte del programa a partir de 2021. Aquellos hogares clasificados por el Sisbén III y/o IV en alguno de los grupos sombreados de color naranja recibirían, desde el inicio de la pandemia, 6 o más transferencias por parte del programa de Compensación de IVA. Aquellos en los grupos verde recibirían únicamente 1 o más transferencias durante el 2021. Finalmente, los hogares que se ubican en grupos sin ningún color recibirían cero transferencias de este programa.

Las discontinuidades en la probabilidad de tratamiento, observadas en la Figura 2, así como la asignación del tratamiento basado en el puntaje continuo, llevaron a utilizar la metodología de Regresión Discontinua (RD) como estrategia de identificación de impacto de esta evaluación. Específicamente, esta evaluación de impacto de mediano plazo aprovecha la discontinuidad de focalización generada para aquellos hogares, beneficiarios de Familias en Acción, clasificados en el Sisbén III alrededor de un puntaje de 10, permitiendo la comparación de hogares que desde el inicio de la pandemia han recibido 6 o más transferencias de compensación de IVA con hogares que no han recibido ninguna.¹⁵

¹⁵ Se escogió únicamente aquellos hogares beneficiarios de Familias en Acción, siguiendo la decisión tomada para la evaluación de corto plazo. Además, como se observa en la Figura 2, no es posible trabajar con hogares clasificados en Sisbén IV ya que, en el punto de corte posible para la evaluar los hogares que han recibido 6 o más transferencias desde que comenzó la pandemia, los hogares justo por encima de la clasificación A5 en el 2021 comenzaron a ser hogares beneficiarios también. Es decir, no hay hogares que sean controles puros que permitan medir impactos de mediano plazo utilizando la información de Sisbén IV para aquellos beneficiarios de Familias en Acción.

Figura 2 - Cambios en la focalización del programa Compensación de IVA en el 2021

Sisbén III (puntaje continuo)	Familias en Acción	Priorizados Colombia Mayor	Sin ninguna transferencia	
0				
5	6 o más transferencias	6 o más transferencias		
10				
11			0 transferencias	
15				
20				
25				
30			0 transferencias	
35				
40				
45				
50				
55				
60				

Sisbén IV	Subgrupos	Familias en Acción	Priorizados Colombia Mayor	Sin ninguna transferencia	
Grupo A - Pobreza extrema	A1	6 o más transferencias	6 o más transferencias	1 o más transferencias	
	A2				
	A3				
	A4				
Grupo B - Pobreza moderada	A5	1 o más transferencias		6 o más transferencias	0 transferencias
	B1				
	B2				
	B3				
	B4				
	B5				
	B6				
B7					
Grupo C - Vulnerable	C1		6 o más transferencias		
	.				
	C18				
Grupo D - No pobre, no vulnerable	D1			0 transferencias	
	.				
	D21				


Focalización 2020	Grupos adicionales incluidos en la focalización de 2021
-------------------	---

Fuente: UT Econometría-SEI-Universidad Andes

Así, para la selección de la muestra de hogares a ser encuestados, se parte de la información administrativa de Sisbén III y se encuentra el ancho de banda óptimo para llevar a cabo las estimaciones de impacto. Utilizando la metodología propuesta por Cattaneo et al. (2019) se encuentra que dicho ancho de banda óptimo incluye a todos aquellos hogares que estuvieran 1,44¹⁶ puntos por debajo y por encima del punto de corte de 10 en el Sisbén III (los detalles se encuentran en el Anexo 5 que incluye el código en Stata utilizado para esta estimación). Esto arrojó un total de 71.531 hogares beneficiarios de Familias en Acción presentes en la base administrativa del Sisbén III. Sin embargo, dado que la encuesta era de carácter telefónico se contactaron únicamente aquellos hogares que tuviesen información de algún número de teléfono de contacto válido. Esto redujo el número potencial de encuestados a 30.573 hogares de los cuales 19.117 eran hogares no beneficiarios y 11.456 hogares beneficiarios. De este grupo se encuestaron telefónicamente un total de 3.099 hogares, 1.593 tratados y 1.506 controles.

Ya que no todos los hogares elegibles son beneficiarios del programa, las estimaciones a lo largo del documento usan el modelo de *regresión discontinua difusa (RDD)* lo que permite estimar tanto el impacto del intento de tratamiento (ITT) como el efecto local promedio del tratamiento (LATE). Formalmente, se denota la elegibilidad para recibir el tratamiento del

¹⁶ Para cumplir con el objetivo de 3,000 encuestas, el ancho de banda se amplió a 1.54. Con este nuevo ancho de banda se entrevistaron 4 personas adicionales.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

programa por $Z_i \in \{0,1\}$, tomando el valor de 1 para aquellos hogares con un puntaje Sisbén III menor a 10 y que por lo tanto son elegibles al programa; y cero en el caso contrario. Dentro de la metodología de RD, es una práctica generalizada que el punto de corte se estandarice a cero y que la población elegible sea aquella que tiene una distancia positiva entre el puntaje de corte y su propia variable de asignación. Para estimar los impactos de la compensación de IVA, definimos el puntaje de 10 como el punto de corte (c) y utilizamos el negativo de la distancia del puntaje Sisbén de los hogares a este punto definiéndola por tanto como nuestra variable de asignación (X_i).

Los supuestos de identificación están dados por el potencial tratamiento $E[D_i(z)|X_i = x]$ y el potencial resultado $E[Y_i(z)|X_i = x]$ continuos en x alrededor de $X_i = c$ para $z = \{0,1\}$. Tenemos entonces que el estimador del efecto causal τ_{RD} del tratamiento denotado por $D_i \in \{0,1\}$, sobre la variable resultado Y , en el punto de corte $X_i = c$ está dado por:

$$\tau_{RD} = [Y_i(1) - Y_i(0) | D_i = 1, X_i = c] \quad (1)$$

Bajo los supuestos especificados anteriormente, el efecto τ_{RD} es identificado como sigue:

$$\tau_{RD} = \frac{\lim_{x \downarrow c} E[Y_i | X_i = x] - \lim_{x \uparrow c} E[Y_i | X_i = x]}{\lim_{x \uparrow c} E[D_i | X_i = x] - \lim_{x \downarrow c} E[D_i | X_i = x]} \quad (2)$$

Siguiendo la metodología de (Cattaneo, 2019), en el marco del modelo de regresión, el RDD se estima mediante mínimos cuadrados en dos etapas. En la primera etapa [1], se regresa el tratamiento D_i contra la variable de elegibilidad Z_i , derivando el valor predicho para la variable de tratamiento \widehat{D}_i . En la segunda etapa [2] se regresa la variable de resultado de interés Y_i contra la variable de asignación X_i normalizada con respecto al punto de corte c , una tendencia que cambia a cada lado del punto de corte $Z_i \widetilde{X}_i$, y el valor predicho para la variable de tratamiento.

$$\widehat{D}_i = \widehat{\theta}_0 + \widehat{\beta}_1 Z_i + \beta_2 \widetilde{X}_i + \mu_i \quad (3)$$

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 \widetilde{X}_i + \beta_2 Z_i \widetilde{X}_i + \tau \widehat{D}_i + \varepsilon_i \quad (4)$$

Para poder implementar esta metodología es necesario que se cumplan tres requisitos específicos. En primera medida, que la variable de asignación escogida, en este caso la distancia del puntaje Sisbén de cada hogar al punto de corte de 10 determine efectivamente la probabilidad de ser o no beneficiario del programa. Esto es precisamente lo que se observa en la Figura 3 abajo. En el panel *a* se presenta como cambia la probabilidad de ser beneficiario del programa de Compensación de IVA de acuerdo con el puntaje Sisbén III. Como es posible observar, y congruente con la regla de focalización, la probabilidad de ser beneficiario es cercana a uno para todos aquellos hogares con un puntaje menor a 10. El panel *b* nos muestra esta misma probabilidad, pero ya con la variable de asignación utilizada para todas las estimaciones que, como se explicó anteriormente, es el negativo de la distancia de cada puntaje de los hogares al puntaje de 10. Por tanto, todo hogar que tenga una variable de asignación positiva (negativo de distancia positiva) es elegible al programa y todo hogar con variable de asignación negativa sería un hogar de control. Al hacer las estimaciones formales, encontramos que estar a la derecha del punto cero en la variable de asignación determina un incremento en la probabilidad de ser beneficiario de 97,5 puntos porcentuales.


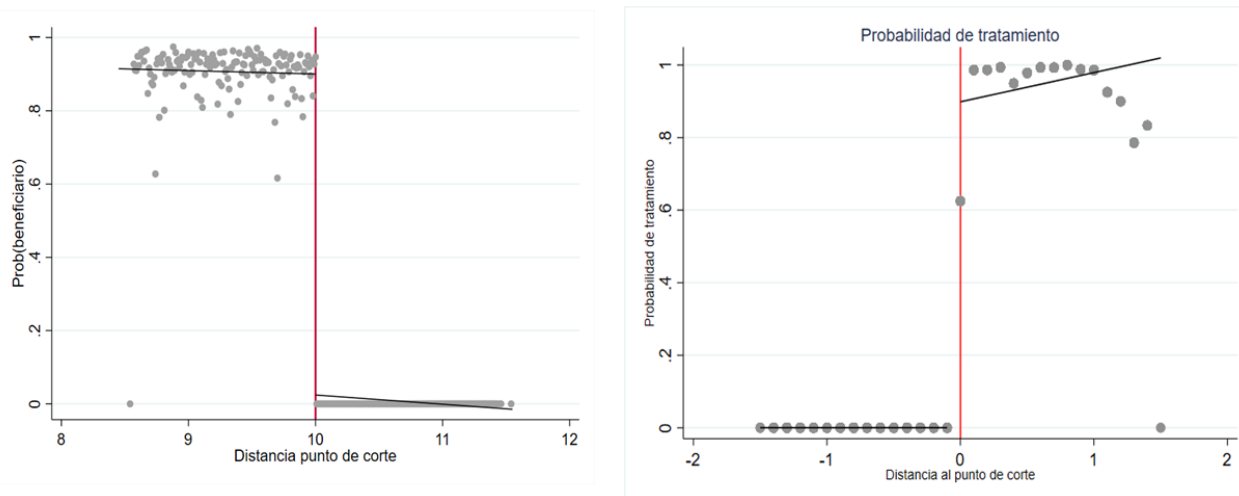
	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

Figura 3 - Probabilidad de tratamiento de acuerdo con puntaje Sisbén III (datos encuesta de hogares)




(a) (b)

Fuente: UT Econometría-SEI-Universidad Andes

El segundo requisito para la implementación de la estrategia de RD es que no exista la manipulación de la variable de asignación por parte de los hogares. Se espera que este requisito se cumpla ya que los puntajes del Sisbén III se asignaron mucho antes que se creara el programa de Compensación de IVA y que se definiera que 10 iba a ser el punto de corte de elegibilidad. Siguiendo a Cattaneo et al. (2019), se llevaron a cabo las pruebas formales y los resultados indican que, efectivamente, no es posible rechazar la hipótesis nula de no manipulación (p valor 0,385) tal y como lo muestra también la Figura A1 del anexo 4 del componente cuantitativo. El tercer y último requisito es que no existan diferencias estadísticamente significativas (balance) en las características socioeconómicas de línea base entre los hogares beneficiarios y no beneficiarios. Como se observa en la Tabla A1 del anexo 4, existe balance en todas las variables pretratamiento entre los hogares beneficiarios y no beneficiarios de la encuesta de acuerdo con la información en los registros administrativos del Sisbén. Únicamente para dos variables no es posible rechazar la hipótesis nula de balance: sexo y actividad principal en el hogar del titular. Dado que una proporción marginalmente mayor de mujeres beneficiarias respondió la encuesta, la proporción del grupo tratamiento que se dedica a trabajos del hogar es mayor también.¹⁷

Para complementar la información de la encuesta, se utilizan también datos administrativos de los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS). Específicamente, el equipo analizó la información a todos los registros de consultas rutinarias o por enfermedades específicas y el haber o no asistido a consultas de emergencia para toda la población entre marzo 2019 y marzo 2021. Esto es una base de más de 10 millones de

¹⁷ Los resultados de impacto presentados en este documento utilizan la información de todos los hogares encuestados. Siguiendo la recomendación de uno de los evaluadores, el apéndice cuantitativo incluye las tablas cuando se utiliza tan solo aquellos hogares dentro del ancho de banda óptimo en esta muestra. Como el lector interesado podrá notar los resultados son muy similares a los obtenidos utilizando toda la información.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

observaciones. Para su análisis la información se cruzó con las bases administrativas de los hogares y personas registrados en Familias en Acción y pertenecientes a Sisbén III, grupo idéntico al seleccionado para la encuesta y que dada la estructura de focalización permite la evaluación de impactos a través de la metodología de RD. Los datos permiten la construcción de promedios simples de las principales consultas y procedimientos realizados por cada individuo para el año anterior a la pandemia (marzo 2019-marzo2020) y el año de pandemia (marzo 2020-marzo 2021).

Es importante mencionar que, dada la metodología de evaluación de impacto utilizada, los resultados encontrados son locales. Es decir, aplican para hogares que tienen un nivel de riqueza cercano al punto de corte elegido para diferenciar cuales hogares serían o no focalizados. Esto implica que los resultados pueden ser distintos para hogares que tienen puntajes Sisbén más bajos y por tanto son aún más vulnerables que los encuestados para esta evaluación. Sin embargo, vale la pena resaltar que, los resultados en la mayoría de los casos, excepto en lo que respecta a los impactos laborales de mujeres no jefes, son muy similares a los encontrados en la evaluación de corto plazo como quedará claro a continuación. Esta primera evaluación, utilizó una metodología experimental, permitiendo encontrar impactos representativos para la población focalizada. La similitud de impactos encontrada entre la evaluación de corto y mediano plazo podría indicar que es factible extrapolar los resultados acá presentados a la población beneficiaria promedio.


Finalmente, para la evaluación del componente comportamental, se mantuvo la estrategia de evaluación experimental establecida en el informe metodológico. Específicamente, los 1.593 hogares beneficiarios encuestados se dividieron de manera aleatoria en tres grupos: i) 531 recibieron el tratamiento con mensajes de texto de alimentación¹⁸; ii) 531 recibieron el tratamiento con mensajes de texto incentivando la compra formal y el pago de IVA,¹⁹ y; iii) 531 fueron seleccionados como grupo de control.

Dada la aleatorización de los hogares, la evaluación de impacto de este componente se lleva a cabo a través de la comparación de medias simple. Específicamente, la estrategia empírica para estimar los impactos de los nudges será una estimación de regresión lineal por MCO de la siguiente ecuación:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 D_i^1 + \beta_2 D_i^2 + \gamma X_{i0} + \varepsilon_i \quad (5)$$

¹⁸ La revisión de la literatura no permitió encontrar ninguna evidencia previa respecto a nudges que incentiven a las personas a comprar en establecimientos formales. Sin embargo, se enviaron mensajes de texto que, atados con el recordatorio del pago de la compensación del IVA, permitan recordar la importancia del pago de impuestos y la compra en establecimientos formales. Así, los mensajes de texto enviados a este grupo de hogares fueron: i) Cuando pagamos impuestos, como por ejemplo el IVA, el gobierno tiene dinero para invertir en las familias que más lo necesitan. Compra y exige tu factura; ii) ¡Cuando compres, exige tu factura! Mientras más personas lo hagamos habrá más dinero para la salud, educación y seguridad de los colombianos.; iii) ¡Compra legal! ¡Exige factura! El dinero recolectado en impuestos permite la existencia de programas como el de "Compensación del IVA"; iv) Recibiste la transferencia de "Compensación del IVA". Con ella se compensan tus compras en establecimientos que te dan factura. Compra y exige tu factura.

¹⁹ La literatura de nudges, que buscan cambiar comportamientos en salud es escasa. En términos nutricionales, la evaluación de impacto de mensajes poderosos del Banco Mundial (2018) en Ecuador, demostró que mensajes de texto a padres de familia logran mejorar la salud de los menores de edad en los hogares. Basados en los mensajes de texto enviados en dicho proyecto, se enviaron los siguientes mensajes: i) Tu hija o hijo necesita proteínas para crecer. Las proteínas están en la carne, el pollo, el pescado y los huevos.; ii) Comer una variedad de alimentos aporta mayor energía y protección contra las enfermedades. Las frutas y verduras son ricas en fibra, vitaminas y minerales.; iii) Tu hija o hijo necesita vitaminas para tener una alimentación saludable. Si sirves alimentos de diferentes colores, también le sirves más vitaminas.; iv) Incluye en la alimentación de tu familia productos lácteos como leche, queso o yogurt al igual que semillas como frijoles, lenteja y garbanzo.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

Donde el término Y_i corresponde a una variable de resultado para el hogar i incluyendo si los hogares compran en lugares formales es decir que pagan el IVA y la razón por la que lo hacen, y en qué bienes y servicios gastan el dinero que tienen a su disposición.

Por su parte el término D_i^1 es una variable dicótoma que toma el valor de uno (1) si el hogar recibe el primer nudge y cero (0) de lo contrario y el término D_i^2 es una variable dicótoma que toma el valor de uno (1) si el hogar recibe el segundo nudge y cero (0) de lo contrario. Por tanto, el estimador $\widehat{\beta}_1$ corresponde al efecto de los mensajes sobre qué comprar y buscar mantener una alimentación saludable y $\widehat{\beta}_2$ corresponde al efecto de los mensajes sobre dónde comprar y el pago de IVA. Si se cumple el supuesto de independencia condicional, estos estimadores son insesgados y consistentes. Por otro lado, el vector X_{i0} incluye variables de control del hogar en línea base que se podrían incluir para aumentar eficiencia y ε_{im} es el término de error idiosincrático.

➤ Metodología cualitativa del componente de impacto


Para el ejercicio cualitativo se empleó un diseño mixto combinando la metodología cuantitativa de dos maneras: a) de forma *concurrente* y, b) en un *diseño secuencial explicativo* (Creswell & Piano, 2014). En ambos casos, lo cualitativo se empleó para responder a los objetivos y a las preguntas de la evaluación. En el primero la indagación atendió a aspectos emergentes asociados con seguridad alimentaria, seguridad financiera, salud mental, por ser éstos, temas que orienta las decisiones de las familias y que a su vez están relacionados con otros aspectos de las preguntas, como son consumo, roles dentro del estructura familiar: cuidado de los niños y trabajo. Para el segundo caso, el diseño partió de los resultados que arrojó la evaluación cuantitativa, de modo que las preguntas se plantearon sobre aspectos en los cuales la evaluación requirió profundizar porque se consideraron relevantes o inesperados, ampliando el marco de interpretación de los hallazgos, además de profundizar, sobre temas que ayudaran a comprender los resultados de los *nudges* o intervenciones.

Las técnicas de recolección de información fueron de tipo grupal respondiendo al diseño de talleres participativos, que facilitan, alientan y promueven la apropiación de los temas y permite indagar y profundizar a partir de las experiencias individuales y colectivas. Se implementaron en dos modalidades, dependiendo del momento de la aplicación y de la combinación con lo cuantitativo, en consecuencia, para el diseño *concurrente* se trabajaron *talleres participativos de narrativas* y, para el Diseño Secuencial Explicativo, *talleres participativos de nodos problemáticos*.

1.3.3. Presentación de las fuentes de información

➤ Fuentes de información cuantitativa

La principal fuente de información cuantitativa es la encuesta telefónica de los 3.099 hogares en el ancho de banda óptimo clasificados en el Sisbén III. La Tabla A2 en el anexo cuantitativo presenta las estadísticas generales de las principales variables de caracterización socioeconómica de estos hogares. Se observa que 53% de los jefes de hogar son mujeres, 62% de ellos reportan estar casados o en unión libre y su edad promedio es de 42 años. Las

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

estadísticas permiten además observar que el 80% de los hogares están en condición de pobreza monetaria y el 44% se pueden clasificar en un nivel de pobreza monetaria extrema.²⁰ Aunque el promedio nacional en el 2021 de acuerdo con el DANE (2021) fue de 42,5% y 15,1% respectivamente, no es sorprendente que en la encuesta estos porcentajes sean mayores ya que son todos hogares con un puntaje Sisbén III alrededor de 10. En términos educativos, el 8% de los jefes de hogar no tienen ninguna educación, el 41,3% tan solo alcanzan la educación primaria y el 41% algo o secundaria completa. El 59,9% de los que respondieron la encuesta se identifican pertenecer a alguna etnia (28,6% mestiza, 5,9% mulata; 13,3%, 11,9% otra), el 51,4% son hogares urbanos y en promedio 4,6 personas hacen parte del hogar. Finalmente, el 54% de los jefes de hogar reporta estar trabajando mientras que el 30,7% reporta dedicarse a labores del hogar; el 77% está en el régimen subsidiado y el ingreso mensual total, incluyendo la transferencia de IVA, es de \$528.307.


Por su parte la Tabla A3 en el anexo cuantitativo presenta las principales estadísticas descriptivas analizadas de la base de datos de RIPS. Es claro que la pandemia redujo significativamente la asistencia a consultas de toda la población, incluyendo los controles totales de menores de edad, así como las consultas totales por cualquier enfermedad y por emergencias para toda la población. La pregunta de investigación que se resolverá mediante RD es si la transferencia tuvo algún impacto en la población beneficiaria en temas de salud medida por estas variables. Finalmente, la Tabla A4 en el anexo cuantitativo presenta las principales estadísticas descriptivas analizadas de la base de datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). El análisis realizado con la PILA es a nivel de hogar (nivel con la cual se pudo hacer el cruce con las variables del programa), con el objetivo de identificar impactos en el trabajo formal utilizando la información gubernamental de pago integrado de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales. Esta base permitirá medir impactos en la población general y corroborar o no lo obtenido con la información auto reportada de la encuesta.

➤ Componente de operaciones

Para el componente de operaciones, las fuentes de información secundaria se agrupan en dos categorías. Por un lado, las identificadas en la cadena de valor del programa como focalización, priorización y selección de los hogares (Manual Operativo versión 2.0 - junio, 2020); esquemas de pago implementados, suscripción de encargo fiduciario (contratos de encargo fiduciario suscritos por parte del Ministerio de Trabajo²¹); entrega de transferencia de recursos; cobertura y costos de las transferencias; gastos operativos y administrativos; recursos transferidos y temporalidad (contratos celebrados entre Prosperidad Social y

²⁰ De acuerdo con el DANE (2021) el nivel de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema para las cabeceras en el 2020 fue de \$369.748 y \$154.417 ingresos per cápita respectivamente. Para los centros poblados y rural disperso as líneas se establecieron en \$199.828 y \$112.394 ingresos per cápita respectivamente. Utilizando la información de la encuesta, el equipo estimó las tasas de pobreza y pobreza extrema en la muestra sumando los ingresos totales del hogar (incluyendo los ingresos laborales, por programas sociales del gobierno, arriendos, ayudas familiares o amigos y remesas) y a aquellos hogares propietarios de la vivienda se les imputo el valor promedio del arriendo en la muestra. Estos ingresos totales se dividieron por el número de miembros en cada hogar y con dicha información se estimó si el hogar estaba por debajo o no de las respectivas líneas de pobreza.

²¹ Contrato de encargo fiduciario No. 604 de 2018 celebrado entre el Ministerio del Trabajo y Fiduagraria S.A.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

entidades bancarias²² u otras plataformas de pago especializadas²³); todas estas fuentes hacen parte de la operación del programa. Por otro lado, las fuentes de información adicionales para la construcción del indicador compuesto de eficiencia: Encuesta de Ingresos y Presupuestación del DANE del 2017 y encuesta a beneficiarios realizada en el marco de la presente evaluación.

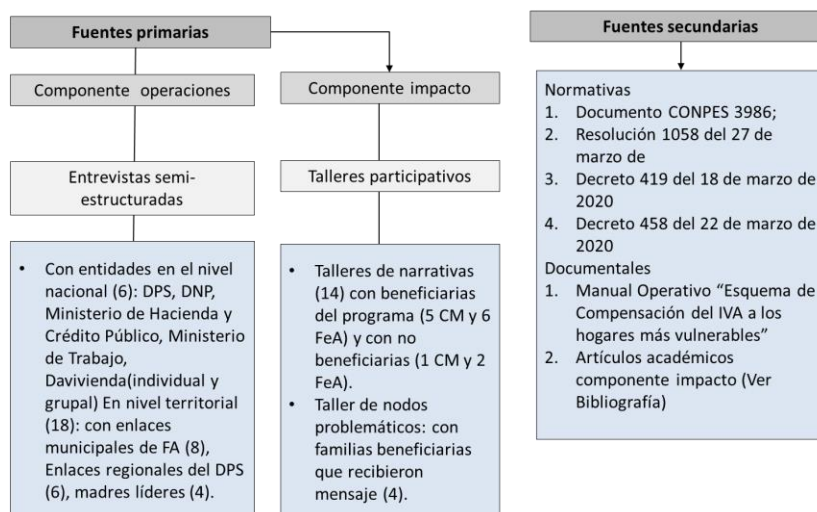
➤ Fuentes de información cualitativa

Las fuentes de información cualitativas fueron primarias y secundarias, en el caso de las primeras se tuvo como objetivo recolectar las voces, percepciones, discursos, experiencias y narrativas encontradas en el contexto (nacional y territorial) de la operación y del impacto. Mientras que para la evaluación de operaciones se usaron entrevistas semiestructuradas grupales e individuales, para la de impacto se usaron talleres participativos. Los talleres participativos se dividieron en dos etapas: catorce iniciales con beneficiarios y no beneficiarios del programa, basados en narrativas, y 4 finales, enfocados en nodos temáticos a partir de los resultados iniciales, con beneficiarios que habían recibido los mensajes de texto del componente comportamental de la evaluación.

En el caso de las fuentes secundarias de información se tuvieron en cuenta fuentes de tipo normativo y fuentes de tipo documental como el manual operativo del programa de compensación de IVA y los artículos académicos del componente de impacto (incluidos en la bibliografía).

En la siguiente figura se muestra en detalle, la descripción de las fuentes de información cualitativa y para las fuentes primarias, entre paréntesis la cantidad aplicada en cada caso.


Figura 4 - Fuentes de información cualitativa



Fuente: Elaboración propia

²² Contrato No. 718 de 2020 - Banco Agrario; contrato No. 719 del 28 de 2020 - Bancolombia; contrato No. 747 de 2020 - Banco Caja Social; contrato No. 164 de 2021 - Red Empresarial de Servicios S.A.; contrato No. 933 de 2020 - Bancamía.

²³ Contrato No. 867 de 2020 MOVII S.A.; contrato No. 932 del 13 de 2020 TPAGA S.A.S.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

➤ Triangulación de fuentes de información


El método empleado para esta evaluación fue el de la triangulación múltiple, con el objetivo de responder a las preguntas orientadoras de la evaluación desde diferentes componentes (operaciones e impacto), metodologías (cuantitativas y cualitativas) fuentes de información (primarias y secundarias), y agentes (actores e investigadores). La triangulación en cada estrategia permitió obtener conclusiones y recomendaciones más robustas y precisas.

La triangulación entre el componente de operaciones e impacto estableció una comprensión general de la evaluación. El componente de operaciones permitió analizar los procesos y actividades que se estaban desarrollando en el programa, así como determinar la efectividad y eficiencia de los canales de transferencia de recursos. El buen funcionamiento del programa es fundamental para el cumplimiento de los objetivos y la consecución de los impactos esperados. Por lo tanto, las variables de operaciones fueron incluidas en las estimaciones de los impactos y la determinación de los mecanismos a través de los cuales se generan los impactos. De igual manera, en el componente comportamental, se utilizó tanto la información cuantitativa como la cualitativa para entender si los mensajes de texto enviados a los beneficiarios fueron o no recibidos y los impactos que estos tuvieron en la formalidad en sus copras, su visión del IVA y los cambios en la estructura de gastos de los hogares.

Con el proceso de triangulación de métodos se potenciaron los resultados y estimaciones de la metodología cuantitativa y los resultados y análisis de la investigación cualitativa desde las fortalezas de cada método. Los métodos cuantitativos previeron medidas uniformes y generalizables de relaciones entre variables analizadas, las cuales son útiles para tomar decisiones y para determinar el alcance de los objetivos. Los métodos cualitativos permitieron entender el contexto y el funcionamiento del programa y los mecanismos por medio de los cuales se lograron los resultados. En la triangulación, tanto la parte cuantitativa como la cualitativa se diseñaron, recolectaron, interpretaron y complementaron de manera conjunta, para dar veracidad y sentido a los hallazgos.

El proceso de triangulación de fuentes de información pretendió aumentar la validez y credibilidad de los hallazgos de la evaluación, al comparar la información obtenida a partir de diferentes fuentes: primarias y secundarias. La utilización de estas fuentes permitió entender toda la cadena de valor del programa y todo el proceso desde el diseño del programa, la focalización de los beneficiarios, la operación e implementación, el uso del incentivo y los impactos sobre los hogares.

La triangulación entre actores permitió establecer relaciones entre los sujetos indagados, para construir significados a partir de escenarios intersubjetivos teniendo en cuenta las esferas en las que actúan (control, influencia o interés). La triangulación se llevó a cabo a través de comparaciones de las opiniones, perspectivas e interpretaciones de los actores, y la triangulación de investigadores permitió incorporar las diferentes perspectivas del equipo de la evaluación, al reducir el sesgo en la recopilación, informe y análisis de los datos, aumentando la validez y la confiabilidad de los resultados, teniendo en cuenta la

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

interdisciplinariedad y variedad de roles presentes en el equipo. Esto se realizó a través de sesiones de discusión entre los investigadores en cada etapa de la evaluación.

La triangulación múltiple se operativizó durante todo el desarrollo de la evaluación, pues se aprovechó la información de fuentes primarias y secundarias, el potencial y las ventajas del enfoque cuantitativo y cualitativo, la relación entre el componente de operación y el impacto del programa en las personas, la riqueza en el debate que produce la interdisciplinariedad y diversidad de experiencias del equipo de investigación, y el establecimiento de relaciones entre los sujetos indagados para construir significados a partir de la intersubjetividad.

1.4. Descripción del proceso de calibración de los estimadores


Como se detalló en el informe de campo, la información de contacto de los hogares inscritos en Sisbén III se encontraba incompleta y desactualizada (no se logró contactar telefónicamente el 83% de los 30.573 registros del ancho de banda). Al revisar la probabilidad de responder la encuesta entre los respondientes y no respondientes para todos los registros que fueron incluidos en el ancho de banda definido en la evaluación, se evidenció que el comportamiento entre ambos grupos es diferente. En la validación se utilizó información administrativa de edad, sexo, departamento, zona, características de las viviendas, actividad de la persona, nivel educativo, afiliación a salud y año en el que los hogares entregaron su registro al SISBEN. La Tabla A4 y la Figura A2 del anexo cuantitativo muestra los resultados de estimar un modelo probit para los 71.535 hogares dentro del ancho de banda y se evidencian las diferencias que existen entre los dos grupos. Sin embargo, las diferencias en las tasas de respuesta entre los beneficiarios y no beneficiarios llevaron al equipo a estimar el modelo de probabilidad de manera separada entre estos dos grupos. Los resultados y las diferencias evidentes entre ambos modelos se observan también en las últimas dos columnas de la Tabla 3 y en la Figura 3 del Anexo cuantitativo.

Para buscar corregir las diferencias que se presentan entre los respondientes y no respondientes los registros finalmente encuestados fueron ponderados por el inverso de la probabilidad de responder la encuesta estimada a través de ambos modelos probit. En el Anexo 5 se incluye el código con el que se realizó la estimación de la probabilidad de respuesta y el factor que ponderará los registros encuestados (inverso de dicha probabilidad). Las estimaciones de impacto de este informe se presentan con esta ponderación. Aunque no se presentan en este informe, es importante mencionar que los resultados sin la ponderación son muy similares lo que permite evidenciar que, aunque existen algunas diferencias, los sesgos de no respuesta no cambian significativamente las principales conclusiones.²⁴

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE OPERACIONES

En este capítulo se presentan los resultados de la evaluación del Programa de Compensación del IVA asociados al componente de operaciones. Para ello, según lo establecido metodológicamente, se ha efectuado un análisis desde la perspectiva de la gestión de procesos que para el caso de este programa requiere la comprensión de su ciclo operativo,

²⁴ El lector interesado puede solicitar a la UT los resultados de todas las estimaciones sin el factor de ponderación.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

el cual en 2020 incluyó los siguientes procesos: i) focalización territorial y poblacional; ii) proceso de liquidación y pago; iii) verificación de novedades (verificación y validación de las condiciones de permanencia y salida); iv) peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRyD); y v) seguimiento y evaluación (Gobierno de Colombia, 2020)²⁵.


Dicha perspectiva se desarrolló tomando en cuenta las preguntas orientadoras planteadas para el componente de operaciones desde los términos de referencia de la presente evaluación (DNP - TdR, 2020, págs. 109 - 111), las cuales se ordenan bajo objetivos específicos de la siguiente manera:

Tabla 4 – Objetivos específico y preguntas orientadoras abordadas en el componente de operaciones

OBJETIVO ESPECÍFICO	PREGUNTAS ORIENTADORAS ASOCIADAS
Analizar el proceso de implementación del programa de compensación del IVA e identificar las principales fortalezas y debilidades	<p>¿El Programa de Compensación del IVA se desarrolla de acuerdo con lo establecido en el manual operativo?</p> <p>¿Cómo se hace seguimiento a la implementación del programa de compensación? ¿Este seguimiento ha permitido incorporar medidas correctivas en el proceso de implementación del programa?</p> <p>¿Cuál es el mejor modelo operativo para implementar el programa de compensación de IVA?</p> <p>¿Cuáles son las principales fortalezas y cuellos de botella identificados dentro del proceso de implementación del programa?</p>
Medir la eficiencia y efectividad del programa de compensación del IVA	<p>¿Qué tan eficiente y efectivo es el programa actual? ¿Es más eficiente y efectivo compensar en lugar de hacer una devolución de IVA?</p> <p>¿Existen diferencias en materia de eficiencia y efectividad entre los canales escogidos para realizar la compensación del IVA y entre el tipo de operador contratado (entidad bancaria, giro postal, SIIF)? ¿Cuál es más eficiente y efectivo?</p> <p>¿Cuál es la percepción de los beneficiarios sobre el acceso a los recursos (forma de entrega, facilidad, entre otros) y el cumplimiento en la entrega de estos?</p> <p>¿Cuáles son las razones por las cuales los beneficiarios no cobran las transferencias?</p> <p>¿Las transferencias se realizan cumpliendo el cronograma y llegan a todos los beneficiarios en cada uno de los giros programados?</p> <p>¿La estrategia de focalización del programa es la adecuada? ¿Compensa a la población vulnerable que paga IVA?</p>
Identificar la pertinencia de la estrategia de comunicación desarrollada	<p>¿La estrategia de comunicación empleada para dar a conocer y promocionar el programa es pertinente?</p> <p>¿Tuvo en cuenta diferentes alternativas para llegar a la población, teniendo en cuenta sus particularidades?</p>
Identificar los posibles efectos del programa sobre la operación del programa FeA y el cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios de este programa	<p>¿Cuáles son los posibles efectos del programa sobre la operación del programa FeA y el cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios?</p> <p>¿Cómo se han adaptado las entidades involucradas en la implementación del programa?</p>

Fuente: Elaboración propia

²⁵ Como parte de la aproximación al Programa de Compensación del IVA fueron revisados aspectos de la operación clave como los actores involucrados y sus roles, la normativa asociada, el detalle de giros efectuados, acciones ocurridas en el diseño e implementación (línea de tiempo) y una comparación de los manuales operativos de 2020 y 2021. Lo anterior se recoge en el Anexo I. ASPECTOS CLAVE DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DEL IVA.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

Así entonces, en seguida se presentan cuatro subsecciones que abordan temáticamente los resultados de la evaluación del componente operaciones, tomando como referente cada uno de los objetivos específicos mencionados y en función de las preguntas orientadoras vinculadas. Si bien el énfasis del análisis es sobre la operación del Programa de Compensación del IVA en 2020, existen algunos aspectos que se abordan de manera complementaria tomando en cuenta la operación en 2021.

2.1. Análisis del proceso de implementación del Programa de Compensación del IVA e identificación de las principales fortalezas y debilidades

En este apartado se presentan los resultados relacionados con el desarrollo del Programa de Compensación del IVA tomando en cuenta el manual operativo versión 2.0 (Gobierno de Colombia, 2020); así mismo se analizan aspectos como el seguimiento efectuado, el modelo operativo planteado, y las fortalezas y cuellos de botella identificados dentro del proceso de implementación.

2.1.1. Desarrollo del Programa de Compensación del IVA²⁶

El desarrollo del Programa de Compensación del IVA en 2020 se diseñó con base en un ciclo operativo que incluyó los procesos de i) focalización territorial y poblacional; ii) proceso de liquidación y pago; iii) verificación de novedades (verificación y validación de las condiciones de permanencia y salida); iv) peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRyD); y v) seguimiento y evaluación (Gobierno de Colombia, 2020).


➤ Focalización territorial y poblacional²⁷

De acuerdo con el Manual Operativo Esquema de Compensación del IVA a los hogares más vulnerables versión 2.0 (junio, 2020), el proceso de focalización comprende tres etapas: identificación, selección y asignación. Para la identificación se realiza una focalización territorial o geográfica y posteriormente una focalización poblacional. En el primer tipo de focalización (geográfica), se priorizan los municipios en función de la medida de pobreza multidimensional censal publicada por el DANE, a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018). En el segundo tipo de focalización (poblacional), el DNP selecciona a los hogares beneficiarios teniendo en cuenta su clasificación en el SISBEN, el cual se cruza con los registros administrativos de los beneficiarios activos de los programas de Familias en Acción (FeA) y Colombia Mayor (CM). Así pues, los hogares que cumplan con dichos criterios de focalización son seleccionados como beneficiarios del Programa de Compensación del IVA (Gobierno de Colombia, 2020, págs. 7-8).

Ahora bien, según la información primaria cualitativa obtenida, se puede reconstruir la experiencia vivida tanto por los enlaces municipales, como por los puntos focales regionales del Departamento de Prosperidad Social (DPS) en cuanto al paso a paso de la operación del

²⁶ En esta subsección se aborda la pregunta orientadora: ¿El Programa de Compensación del IVA se desarrolla de acuerdo con lo establecido en el manual operativo?

²⁷ En el apartado 2.2.3 Focalización y equidad de la compensación, se presenta con mayor detalle este proceso, respondiendo a la pregunta orientadora: ¿La estrategia de focalización del programa es la adecuada? ¿Compensa a la población vulnerable que paga IVA?

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

Programa de Compensación de IVA, lo que permite evidenciar aspectos que responden o no a los procesos definidos en el manual del programa.

Teniendo en cuenta que el proceso de focalización territorial y poblacional se desarrolló en su totalidad en el nivel nacional, la evidencia de la información primaria cualitativa presenta los procesos de socialización que se realizaron para informar a los niveles regionales y municipales sobre este proceso y el resto de la operación del programa.


En este orden de ideas, los testimonios son claros en afirmar que para el 2020 el programa estuvo directamente ligado a las operaciones de Familias en Acción (FeA) y Colombia Mayor (CM), lo que a su vez implicó que en sus inicios estuviera siendo gestionado por dos entidades gubernamentales diferentes, es decir, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y el Ministerio de Trabajo. Ello es consistente si se observa que, de acuerdo con el propio manual, el DPS era la entidad encargada del programa de Familias en Acción (FeA); luego era responsable de la verificación y validación del estado de las familias, así como de liquidar y programar la entrega de los recursos de la compensación. Por otro lado, el Ministerio del Trabajo debía encargarse de contratar y supervisar, tanto la administración como la operación del proceso de pagos del Programa de Compensación del IVA a través de los registros administrativos del programa Colombia Mayor (CM) (Gobierno de Colombia, 2020, pág. 6).

Ahora bien, sin importar la entidad a cargo, se realizó un proceso de socialización y comunicación de la operación del programa en cascada, es decir desde el nivel nacional se generaron espacios virtuales que integraron el nivel regional, lo que facilitó la explicación de los procesos y procedimientos, y se hizo entrega de la guía y el manual operativo. A partir de estas videoconferencias y socializaciones, los enlaces regionales transmitieron esta información a los municipios, con lenguaje más sencillo, para que a su vez éstos la hicieran llegar a las madres líderes de Familias en Acción (FeA) y éstas a los titulares. Para el caso de Colombia Mayor, no se cuenta con información suficiente para detallar el proceso de socialización de la información, esto debido a que la institucionalidad de este programa en territorio respondía a las capacidades de cada municipio, que en ocasiones definen un solo enlace para responder a todas las necesidades de la población vulnerable del territorio, que por lo general es la cabeza de FeA.

➤ Liquidación y entrega de recursos

En cuanto a la liquidación y entrega de recursos, se enuncia que esta se hace efectiva con la expedición de la resolución de los hogares beneficiarios. Tras esto, los programas FeA y CM deberán liquidar y pagar las transferencias a cada uno de los titulares de los hogares beneficiarios en cada ciclo operativo. No obstante, es mediante las entidades financieras y/u operadores de giros postales autorizadas y vigiladas que se hace entrega directa de los recursos (Gobierno de Colombia, 2020, págs. 8-9).

Según la información primaria cualitativa, en cuanto al cronograma de pagos los entrevistados afirman que se remitía directamente a los enlaces municipales de Familias en Acción; en la actualidad, cabe señalar, algunos municipios mantienen la figura de enlaces

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

municipales con las dos funciones, es decir la operación de Familias en Acción (FeA) y Colombia Mayor (CM) y de la Compensación del IVA, mientras que otros asignaron personal específico para cada uno.

Por su parte, después de la etapa inicial de socialización de la información relacionada con la operación del Programa de Compensación del IVA a los enlaces municipales, se inició con la estrategia de comunicación hacia los beneficiarios, para ser informados de su participación en el programa y de los procesos para reclamar el pago de la compensación. Esta tuvo particularidades en cada territorio, dependiendo de las capacidades de los municipios y la experiencia lograda en el marco del Programa Familias en Acción (FeA). En esta línea, con base en el análisis de la información primaria obtenida, se identifican diferentes estrategias de comunicación como i) la comunicación y socialización de la información a madres líderes de FeA y a las Juntas de Acción Comunal; ii) el contacto uno a uno de los beneficiarios por parte de los enlaces municipales, explicando las razones por las que iban a recibir la compensación; iii) localización de beneficiarios a través de las EPS y emisoras de radio; y iv) así como el apoyo de veedurías para difundir la existencia del programa.


Cabe decir que como consecuencia de las restricciones de movilidad por la coyuntura de pandemia del COVID-19, no se realizaron reuniones presenciales para la convocatoria y todo se hizo de manera virtual o telefónicamente. Es importante resaltar que la convocatoria para los priorizados del Programa Colombia Mayor (CM) se hizo a través del operador de este, el cual hasta 2020 fue Fiduagraria.

➤ Verificación de novedades

De otra parte, sobre la verificación de novedades, en el propio manual se establece que este proceso consiste en verificar y validar que los hogares beneficiarios cumplan con los criterios de focalización definidos. En ese sentido, la novedad consiste en el acto por el cual se modifican, actualizan o corrigen los datos de los hogares beneficiarios conforme a la información verificada previamente (Gobierno de Colombia, 2020, pág. 9).

Por su parte, el análisis de la información primaria evidencia que la verificación de novedades se realiza en el nivel nacional a partir de la información que cargan los enlaces municipales directamente al sistema de información. Sin embargo, como se presenta en el apartado sobre fortalezas y cuellos de botella de la implementación del Programa de Compensación del IVA, la verificación de novedades al estar ligada al cargue de información en las bases de datos se convirtió en un cuello de botella, principalmente para los funcionarios territoriales dado que no recibían tal información en tiempo real y, por lo tanto, presentaban inconvenientes al momento de hacer seguimiento a la diversidad de casos en sus municipios. Según algunos entrevistados, principalmente del nivel nacional, el proceso de verificación, a pesar de sus falencias, es una de las herramientas más importantes que tiene el Gobierno Nacional para garantizar la colocación oportuna de los dineros de las diferentes transferencias que se pagan, además de la compensación del IVA. Esto comenta los testimonios:

“Yo creo que esa es una fortaleza del programa y esa es la que se refleja en el hecho de que ha podido programar los 2 millones de beneficiarios y en la vida real cómo pasa: tu cierras un ciclo

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

de pagos cuando cierras esa base de datos te toca entrar a una verificación completa de todo lo que pasó, quien no cobró, quien si cobró, quien se murió, quien se enfermó, quien necesita un cambio de titular, quien consiguió plata y ya no necesita y todas esas verificaciones hoy en día es lo que te permite... seguir programando lo más cercano a 2 millones eso sin lugar a duda es una fortaleza del programa del IVA” (Entrevista semi-estructurada nacional. 2021)²⁸

➤ **Peticiones, quejas, reclamos y denuncias**

Las peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRyD), por su parte, tienen como objetivo contar con instrumentos y mecanismos expeditos y adecuados, mediante los cuales el programa pueda atender y resolver –dentro de los tiempos de Ley– las solicitudes y manifestaciones de inconformidad que se reciben sobre los procesos, y servicios ofrecidos (Gobierno de Colombia, 2020, pág. 10).


Dentro de la información cualitativa no se encuentra información detallada de este proceso. Esto se puede explicar por el carácter abierto de la pregunta realizada en el instrumento “¿Cuénteme paso a paso cómo fue el proceso para realizar la transferencia del Programa de Compensación de IVA en el año 2020?”, que daba la posibilidad al entrevistado de priorizar los procesos que consideraba primordiales en su quehacer diario. Sin embargo, no se puede concluir que por la ausencia de testimonios relacionados al proceso de PQRyD, el mismo no sea importante en el nivel territorial para el desarrollo del programa.

➤ **Seguimiento y evaluación**

Por último, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desarrollaría, según lo señalado en el manual, el sistema de seguimiento y evaluación a la operación, resultados e impactos del programa con base tanto en una batería de indicadores diseñados a partir de la cadena de valor de este, como en la conformación de una línea de base que permita realizar evaluaciones de resultados e impactos (Gobierno de Colombia, 2020, pág. 10). El siguiente apartado profundiza en el proceso de seguimiento y evaluación, respondiendo a la pregunta orientadora: ¿Cómo se hace seguimiento a la implementación del programa de compensación? ¿Este seguimiento ha permitido incorporar medidas correctivas en el proceso de implementación del programa?

A partir del análisis documental del Manual Operativo y de la información primaria cualitativa, se puede concluir que dicho documento toma vida y se vuelve dinámico en cada uno de los territorios en los que el Programa de Compensación del IVA cuenta con beneficiarios, puesto que se evidencia el uso de lenguajes comunes y la identificación de la mayoría de los procesos presentes en el documento, a excepción de los PQRyD. En otras palabras, a partir de la información cualitativa se evidencia la incorporación de cada uno de los procesos señalados en el Manual Operativo por parte de cada territorio entrevistado, pero en niveles distintos que responden a las características y aprendizajes propios de la operación

²⁸ Los instrumentos cualitativos se referencian en este documento de la siguiente manera genérica: Tipo de instrumento (entrevista semi-estructurada, taller participativo) y nivel (nacional, territorial), tipo de actor (enlace, beneficiarios). Año de realización del ejercicio. Ej. (Entrevista territorial, Enlace regional. 2021)

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

de los otros dos programas (FeA y CM) que se adaptaron a las necesidades del Programa de Compensación del IVA.

2.1.2. Seguimiento a la implementación del Programa de Compensación del IVA²⁹

Como se señaló previamente el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desarrollaría, según lo señalado en el manual, el sistema de seguimiento y evaluación a la operación, resultados e impactos del Programa de Compensación del IVA. Ello se efectuaría con base en una batería de indicadores establecidos a partir de la cadena de valor del programa y en la formulación de una línea de base, lo que debería permitir la realización de evaluaciones de resultados e impactos (Gobierno de Colombia, 2020, pág. 10).


De acuerdo con la información primaria cualitativa obtenida, se evidenció que en las regionales y en los municipios no existe consenso ni claridad sobre el proceso de seguimiento a la implementación del Programa de Compensación del IVA. No obstante, se identificaron estrategias específicas de seguimiento que se describen a continuación.

Según algunos entrevistados, durante el ciclo operativo del 2020 se realizaba un seguimiento de los pagos realizados y se entregaban informes a los asesores del nivel nacional, donde se describen los principales inconvenientes presentados con base en indicadores como el de focalización y el de canales de pago. Sin embargo, la mayoría de los participantes afirma no reconocer procesos de evaluación estandarizados, ni se logran identificar indicadores generales para el seguimiento de las acciones operativas del programa. El siguiente testimonio lo demuestra:

“Nosotros tenemos un asesor, bueno el año pasado, tenemos un asesor nacional... entonces le presentamos el informe, él nos lo pedía y nosotros le decíamos bueno aquí los principales problemas que se nos presentaron fueron estos: el cajero no servía, el Efecty no entregaba la plata, cosas como esas que se nos presentan en los ciclos pasábamos un caso y se nos demoraban mucho en respondernos pero digamos que una evaluación así como que “Venga nos sentamos a conversar aquí sobre...”, no, o sea los programas vienen, los programas vienen hechos desde el nivel nacional y nosotros, el rol de nosotros aquí es articulen territorio es lo que le dicen desde nivel nacional y paremos de contar” (Entrevista semi-estructurada territorial, Enlace regional. 2021).

Desde el nivel nacional se identifica la creación de un comité evaluador, sin aclarar qué entidades lo conforman o con qué periodicidad se reúnen, que estableció los puntos de partida para el seguimiento, aunque según los entrevistados no se realizaron evaluaciones formales de los procesos del programa, diferentes a las de corto y mediano plazo (IPA y UT Econometría, Los Andes, SEI). En ese contexto se evidencia la creación de espacios como reuniones periódicas de seguimiento por parte de las regionales, en las cuales se juntaban todos los enlaces municipales de una región y se identificaban aspectos para mejorar la operación del programa; tales reuniones fueron posibles en el contexto de virtualidad generado por la pandemia del COVID-19. También se menciona el seguimiento a los

²⁹ En esta subsección se aborda las preguntas orientadoras: ¿Cómo se hace seguimiento a la implementación del programa de compensación? ¿Este seguimiento ha permitido incorporar medidas correctivas en el proceso de implementación del programa?

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

indicadores del Programa de Compensación del IVA incluidos en el Conpes 3986 como aquellos relacionados con la focalización y los canales de pago, ejercicio que se realizó a partir de una muestra de hogares de control donde fueron aplicados dichos indicadores.

Otras estrategias de seguimiento identificadas, con base en la información primaria obtenida, fueron la búsqueda activa de beneficiarios por parte de los enlaces municipales en los ciclos de pago; el monitoreo a una muestra de hogares beneficiarios con el fin de identificar avances y/o problemas en sus procesos; y el contacto periódico con madres líderes y beneficiarios que retroalimentaron la operación del programa. Es importante resaltar que cada una de las estrategias listadas en este párrafo se mencionó entre una y dos veces en los instrumentos cualitativos, por lo que no contienen suficientes tendencias para definir las como un proceso estandarizado de seguimiento a la operación del Programa de Compensación del IVA, el cual asegure la incorporación de medidas correctivas con base en los elementos evidenciados durante su implementación.

2.1.3. Modelo operativo: funcionamiento y cambios³⁰


Un modelo de operación se puede comprender como una herramienta que permite establecer estándares organizacionales que dan soporte al ciclo de gestión de una organización o intervención desde un enfoque sistémico que facilita la armonización entre los procesos y los objetivos planteados, y por tanto define las capacidades requeridas para mantener el flujo de los bienes o servicios entregados que deban ser entregados a los usuarios (AnyConnector, 2021).

Desde esta perspectiva si bien aspectos relacionados con el modelo operativo del Programa de Compensación del IVA cambiaron entre 2020 y 2021, tal como se detalla en la sección 1.1 Descripción del Programa, lo observado evidencia que este no ha sido ajustado sustantivamente, pues el producto entregado continuó siendo la transferencia de recursos fijados como un monto único (\$75.000 en 2020 y \$76.000 en 2021) a hogares beneficiarios clasificados como población vulnerable.

Ahora bien, el análisis de eficiencia y efectividad de las modalidades compensación y devolución tratada en la subsección 2.2.1, lleva a concluir que resulta más eficiente mantener la modalidad actual (compensación) frente a la devolución, mientras la modalidad de compensación no resulta efectiva dada la alta dispersión evidenciada. A pesar de lo anterior, aunque bajo la modalidad de devolución se entregaría a cada beneficiario lo gastado en IVA (efectividad), se mantendrían las condiciones de operación asociadas a la baja eficiencia de la devolución. Tal conclusión implica que deban analizarse institucionalmente en el mediano plazo otras alternativas como las del no cobro del IVA a los más vulnerables.

En este contexto resulta relevante analizar los cambios específicos de la operación suscitados, tal como se presenta en seguida, de manera que sirvan para continuar desarrollando ajustes en la intervención que contribuyan a su optimización, especialmente al

³⁰ En esta subsección se aborda la pregunta orientadora: ¿Cuál es el mejor modelo operativo para implementar el programa de compensación de IVA?

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

considerar los aspectos por mejorar y las buenas prácticas identificadas, es decir los aprendizajes surgidos.

En este orden de ideas, a continuación, se presentan los resultados del análisis de la información primaria, que ayudan a evidenciar la evolución que ha tenido el modelo operativo del Programa de Compensación del IVA entre el año 2020 y el primer semestre del 2021, no solo con los resultados de la nueva operación, sino también con las ventajas y desventajas del cambio de esquema de pago, que según la información recolectada es uno de los principales ajustes del modelo operativo en el 2021. Esto con el fin de contar con suficiente evidencia para contestar a la pregunta orientadora sobre el mejor modelo operativo para implementar el programa.


El análisis de la información cualitativa obtenida evidencia un bajo nivel de conocimiento por parte de los funcionarios regionales y municipales sobre el cambio de operación en 2021. En muchos casos afirmaron no conocer la nueva operación y quienes manifestaron cierta consciencia al respecto, no contaban con información de calidad acerca de los cambios realizados. En ese sentido, en los instrumentos cualitativos se reconocen como cambios importantes el aumento de beneficiarios del programa, la centralización de la operación en el DPS y el cambio de operador para la realización de pagos. Por su parte, se recogieron testimonios que llaman la atención en términos del retroceso en cuanto a la comunicación entre el nivel nacional y el territorial a partir de 2021. Esto afirman algunos funcionarios:

“Ni idea, ni idea te cuento porque a nosotros como Familias en Acción ya no nos copian información de Compensación del IVA... La respuesta que yo lastimosamente tengo que darles es a mí ya no me están mandando información de IVA, no sé cómo es el tema, no sé quién vaya a pagar, no sé a partir de cuándo... están perdidísimos (sic), yo les digo que llamen a una compañera, pero en últimas mi compañera regional tampoco tiene funciones para asumir IVA... No, este año ha sido muy duro y no porque uno no quiera asumir el Programa, sino porque deberían tener unos canales de atención claros para decirles a las familias – oiga, si le pasa esto, llame a tal línea o haga esto, pero no, no ha habido información clara en este año” (Entrevista semi-estructurada territorial, Enlace regional. 2021)

➤ Resultados identificados de la operación del 2021

A partir del análisis de la información primaria cualitativa se identificaron resultados favorables y resultados desfavorables del cambio de la operación 2021, en comparación con 2020. En este orden de ideas, se evidencia como principal resultado favorable del cambio de operación la amplia cobertura de este que incluye zonas urbanas, rurales y rurales dispersas. En general existe una alta satisfacción con Supergiros, entre otras razones por la cantidad de puntos de pago, la facilidad de acceso y la amabilidad de los funcionarios que generan un mejor acercamiento con los beneficiarios.

El nuevo esquema de pagos también tiene ventajas frente al de 2020 pues no se realiza de manera escalonada, es decir que el dinero les llega al mismo tiempo a todos los beneficiarios de un mismo municipio. Es importante resaltar que, aunque el cambio de operador tiene varias ventajas y se identifica como un resultado favorable de la operación

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

2021, los entrevistados fueron claros en afirmar que el cambio constante de operador de pago hace que sea desgastante para los hogares beneficiarios y los enlaces, puesto que hay que entender los lineamientos de cada entidad, lo que podría aumentar la cantidad de beneficiarios que no logra retirar el pago de la compensación.

Aun cuando se resalta como resultado favorable el nuevo canal de pago, se evidenciaron una cantidad importante de resultados desfavorables de la operación de 2021 del Programa en otros ámbitos. En primer lugar, a pesar de que el Programa de Compensación del IVA en el nivel nacional y regional ha logrado separar su operación de Familias en Acción y Colombia Mayor, en el nivel municipal aún se cuenta con un solo enlace para la implementación de estos programas, lo que ha generado sobrecarga de trabajo para los profesionales de las alcaldías, quienes deben gestionar las novedades de los dos tipos de beneficiarios, y hacer seguimiento a las actividades que se realizan en los puntos de atención de los dos programas, todo bajo la responsabilidad de un mismo profesional.


Esto a su vez se refleja en la poca claridad de la estructura de trabajo a nivel regional y nacional, pues, según los testimonios, en el primer semestre del año, en términos relacionados con lo administrativo no se contaba con una estructura clara con áreas y dependencias específicas para el Programa de Compensación del IVA. Sin embargo, la operación anterior, que estaba ligada a los “programas hermanos” tampoco siguió funcionando, lo que, para muchos entrevistados, tiene consecuencias directas en la implementación del programa, por ejemplo, en los niveles de cobro. Esto afirma un enlace regional:

“Pues es deficiente comparada al año anterior, pero más yo diría y pues, las cosas hay que decir las, más a nivel administrativo de Prosperidad Social... el tema pasa es por nivel organizativo del nivel nacional de Prosperidad Social porque no se tienen, digámoslo así, áreas, dependencias establecidas. Como se venía trabajando el año pasado, tampoco se siguió trabajando, no hay un lineamiento claro” (Entrevista semi-estructurada territorial, Enlace regional. 2021)

Tal y como se presentó previamente, se evidencian también resultados poco favorables en cuanto a la oportunidad de la información brindada a los territorios sobre la nueva operación en 2021. Varios entrevistados afirman que solo fueron informados de la ampliación de cobertura y otros cambios en los lineamientos del programa, un día antes del inicio del primer pago, además de no haber recibido las bases de datos a tiempo, lo que hizo que el primer pago de 2021 tuviese un porcentaje de cobro más bajo del esperado.

➤ **Ventajas y desventajas del cambio de operador para la transmisión de pagos**

En 2021 se presenta el cambio de operador para la realización de los pagos de la Compensación del IVA. Mientras que en 2020 el operador fue Daviplata aliado con Efecty, la primera una plataforma de banca virtual y el segundo un operador de giros a nivel nacional, el proceso de pagos en 2021 está a cargo de la plataforma de giros Supergiros/Susuerte.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

A través de la información primaria, se recogieron percepciones tanto de enlaces municipales como regionales, y de funcionarios del nivel nacional sobre las ventajas y desventajas del nuevo operador de pagos. La mayoría de entrevistados coincidieron en que el cambio de operador fue más una ventaja que una desventaja, por las siguientes razones:

- Amplia cobertura urbana, rural y rural dispersa. Los testimonios afirman que Supergiros/Susuerte se puede encontrar hasta “en el lugar más recóndito del departamento” (*Entrevista semi-estructurada territorial, Enlace regional. 2021*).
- Clara identificación por parte de los beneficiarios y confianza en un lugar físico para reclamar el pago. Además de la amplia cobertura, los entrevistados manifestaron que fue evidente la confianza que generó en los beneficiarios el operador dado que es reconocido en todos los municipios del país. Además, la posibilidad de reclamar su pago en un lugar físico generaba tranquilidad en los beneficiarios.

Por otro lado, se identificaron las siguientes desventajas del cambio de operador:


- La limitación del cobro en un solo municipio. Según los testimonios analizados, el nuevo operador al basar su operación en sucursales municipales y no tener una plataforma a nivel nacional, no permite la flexibilidad del cobro del pago en municipios o territorios diferentes a los señalados por los beneficiarios como su lugar de residencia.
- Retrasos en los primeros cobros del 2021, principalmente para aquellos beneficiarios cuya novedad de cambio de residencia no se había hecho efectiva.
- Baja presencia de puntos de cobro en el nivel rural. Otros testimonios también manifiestan que en algunos municipios el único punto de Supergiros habilitado para el cobro estaba en la cabecera municipal y no en las veredas.
- Poca claridad en las condiciones del cobro. Principalmente en los primeros cobros de 2021 hubo dificultades relacionadas con la poca claridad de las condiciones del giro como, por ejemplo, que el cobro solo era posible en un municipio específico.

La evidencia recogida, tanto de fuentes primarias como de fuentes secundarias, ayuda a concluir que entre el 2020 y el primer semestre del 2021, el Programa de Compensación de IVA ha generado mecanismos y ajustes a su operación propios del ciclo natural de evolución de cualquier intervención de este tipo. En este orden de ideas, durante el primer año de operación, el programa ha ido ajustando temas operativos como la centralización de las intervenciones con transferencias monetarias en Prosperidad Social, la definición y precisión de los actores y sus funciones, y el ajuste en la cantidad de ciclos de pago, que para 2020 fueron cinco y para 2021, seis³¹. De esta manera, al ser un programa nuevo y que está terminando de ajustar el modelo operativo que diseñó en sus inicios, no existe evidencia que pueda ayudar a comparar diferentes operaciones para definir cuál es más efectiva o mejor que la otra.

2.1.4. Principales fortalezas y cuellos de botella en la implementación del Programa de Compensación del IVA³²

³¹ Esto se detalla en la sección 1.1 Descripción del programa

³² En esta subsección se aborda la pregunta orientadora: ¿Cuáles son las principales fortalezas y cuellos de botella identificados dentro del proceso de implementación del programa?

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

El análisis de la información primaria cualitativa refleja patrones claves donde se definen tanto las fortalezas, como los cuellos de botella o debilidades de la implementación del Programa de Compensación del IVA. En ese sentido, a continuación se presentan dichos patrones distribuidos según el tipo de actor, nacional o territorial, y organizadas por la recurrencia³³ de los discursos en cada nivel entrevistado.

La siguiente tabla evidencia la recurrencia de los discursos de las entrevistas del nivel nacional y del nivel territorial, sobre las fortalezas identificadas en el proceso de implementación del programa. En este caso, se evidencia un total de seis fortalezas, siendo las más recurrentes las siguientes: i) los beneficios que la compensación implica para la población vulnerable del país; ii) los procesos de focalización; iii) la articulación entre entidades; mientras que las fortalezas menos recurrentes fueron: i) la comunicación con los beneficiarios; ii) el costo financiero de la transferencia; y iii) la normatividad. En seguida se profundizará en la evidencia analizada de las fortalezas más recurrentes.

Tabla 5 – Fortalezas del proceso de implementación


	RECURRENCIA		
	ENTREVISTAS NACIONALES	ENTREVISTAS TERRITORIALES	TOTAL
Beneficios población vulnerable	0	16	16
Focalización	9	3	12
Articulación entre entidades	3	3	6

Fuente: elaboración propia

La fortaleza más mencionada en los testimonios recogidos son los beneficios que la Compensación del IVA brindó a las familias más vulnerables. Los entrevistados manifiestan que el programa fue un complemento a lo que los beneficiarios estaban ya recibiendo por Familias en Acción (FeA), principalmente los hogares más vulnerables dentro de las vulnerables. Ejemplo de ello es la focalización de los adultos mayores priorizados en Colombia Mayor (CM) que aún no estaban recibiendo ninguna transferencia de parte de tal programa y que se encuentran entre las poblaciones más vulnerables del país. Los testimonios son claros en afirmar que, aunque el pago de la compensación pareciera un monto bajo, el nivel de necesidades de estas familias es tan alto que recibir cualquier beneficio, de manera periódica, ayuda a aliviar las cargas presentes en el día a día de aquellos que viven en pobreza y pobreza extrema.

Relacionado con lo anterior, también se reconoce la decisión del gobierno nacional de adelantar el inicio del programa para que se convirtiera en un apoyo económico durante la pandemia por COVID-19 y la declaración de la emergencia sanitaria y los aislamientos preventivos, asuntos que afectaron negativamente a las economías familiares, especialmente aquellas que dependían del ingreso diario. El inicio en marzo y no en mayo como se tenía planeado en un principio, reforzó la importancia de este ingreso complementario para los

³³ La recurrencia de los discursos hace referencia al nivel de saturación de la información y la cantidad de veces que una categoría se repite dentro de los instrumentos cualitativos. No tiene una pretensión de representatividad numérica ni estadística.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

hogares más vulnerables, lo que además ayudó a mantener de alguna manera activa la economía de los municipios durante la coyuntura. Esto afirma los entrevistados:

“Otro segundo acierto que me pareció del programa, es que coincide, porque esas sí son coincidencias, coincide con el inicio de la pandemia que es cuando la gente tuvo que confinarse, cuando le dio más duro en temas económicos el aislamiento obligatorio que nos tocó hacer por temas de salud. El hecho de que les llegaran \$75mil más a una familia en pobreza extrema, es un acierto grande por la época en la que se estaba viviendo, a la gente le sirvió esa plata demasiado, entonces también considero que fue otro aporte significativo en ese sentido” (Entrevista semi-estructurada territorial, Enlace regional. 2021)


Los beneficios que trajo la Compensación del IVA para las familias más vulnerables del país, está ligada directamente con la focalización de esta población, siendo ello una fortaleza del programa. Según los testimonios, el proceso de focalización es un acierto pues evidenció el conocimiento técnico con el que se cuenta en la actualidad sobre este tipo de poblaciones. No solo la manera en la que se realizó la focalización, es decir definiendo los puntos de corte a partir de la clasificación del SISBEN 3 y 4, sino principalmente haciendo una relación directa con programas ya existentes como Familias en Acción (FeA) y Colombia Mayor (CM), aportó, según los entrevistados, a focalizar la compensación en quienes realmente lo necesitaban. Esto comenta:

“Si mira, la primera es una de la focalización o sea el hecho de haberla hecho como se hizo que habla de un conocimiento técnico de la población y habla de un conocimiento del impacto que realmente generas en pobreza, a quién darle ese subsidio esa devolución de IVA como termina diciendo en la misma gente más vulnerable” (Entrevista semi-estructurada nacional. 2021)

En este orden de ideas, se evidencia que la focalización como una fortaleza está relacionada íntimamente con la articulación fluida que se construyó entre las entidades, tanto del nivel nacional como del nivel territorial durante el año 2020³⁴, para implementar el Programa de Compensación del IVA, lo cual ocurrió en poco tiempo y dando cumplimiento a los pagos programados para ese año. Por un lado, los entrevistados son claros en identificar como un acierto la vinculación de todas las entidades del nivel nacional necesarias para la puesta en marcha del programa, en este caso fue de vital importancia el papel del Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social y el Ministerio de Trabajo, donde cada uno, desde sus experiencias específicas, aportó a definir no solo la focalización adecuada sino la mejor estrategia para la colocación de la compensación, que en este caso fue montarse en las operaciones ya existentes de Familias en Acción y Colombia Mayor.

Ahora bien, se identifican cuellos de botella y debilidades de la implementación del Programa de Compensación del IVA. En este caso, se observan un total de doce cuellos de botella (ver Tabla 6), donde los más recurrentes son: i) la comunicación, la cobertura y el acceso a los beneficiarios en territorio; ii) la información de bases de datos; y iii) los operadores

³⁴ Como se presenta en apartados anteriores, no ocurre igual en la operación del 2021, donde se evidencian dificultades en la comunicación por la separación de las operaciones de FeA, CM y Compensación de IVA

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

y canales para el giro de la transferencia. Otros cuellos de botella y debilidades menos recurrentes son: i) la articulación entre programas y actores; ii) las medidas tomadas a nivel nacional como respuesta a la pandemia; iii) los cambios en la normatividad; iv) la cantidad o el monto de la compensación; v) mensajes falsos recibidos por los beneficiarios; vi) la confianza; vii) el talento humano; y viii) la característica del programa como transferencia condicionada. Así como se hizo en el caso de las fortalezas del programa, se ahondará en las debilidades con mayores recurrencias en la información primaria cualitativa.

Tabla 6 – Cuellos de botella del proceso de implementación

	RECURRENCIA		
	ENTREVISTAS NACIONALES	ENTREVISTAS TERRITORIALES	TOTAL
Comunicación	5	15	20
Cobertura y acceso en territorio	5	11	16
Información y bases de datos	5	9	14
Operadores y canales para el giro	5	9	14


Fuente: elaboración propia

El cuello de botella más frecuente fue las **barreras de comunicación** presentadas durante la implementación del Programa de Compensación del IVA. Los funcionarios del nivel territorial insistieron que no fueron informados de manera clara y precisa acerca de los criterios de focalización del programa, más allá de recibir los listados de personas seleccionadas, lo que generó confusiones al momento de atender quejas de participantes de Familias en Acción que no fueron focalizados para recibir la compensación del IVA.

Por otro lado, se recogieron testimonios en los que se afirma que a diferencia de las comunicaciones oportunas que reciben de parte de Familias en Acción (FeA) sobre fechas de pago o cualquier modificación en éstas, la información de Compensación del IVA no llega con la misma oportunidad y en ocasiones no recibieron ningún tipo de comunicación oficial del programa, enterándose o por el operador de pagos o por las familias que reciben información de éstos últimos.

Esto se relaciona con el cuello de botella de la **información de las bases de datos** y la verificación de novedades. Según los entrevistados, las bases de datos han implicado un reto constante, no solo para el Programa de Compensación del IVA sino para programas similares. Esta información presenta dificultades relacionadas con la actualización de datos de contacto que complejiza la ubicación de beneficiarios, así como el cargue de novedades que, al parecer, se genera con retrasos, lo que implica que los enlaces no cuenten con información en tiempo real para informar a los beneficiarios. Esto comenta los entrevistados:

“La verdad, tuvimos muchas complicaciones cuando comenzaron a generarse esos retiros, que las personas salían y a nosotros no nos avisaban, simplemente uno verificaba en la plataforma, usted miraba y no, tenía tres liquidaciones y otras tenían cuatro... y bueno, cuando miraba la causa, decía que ya estaba retirada del programa Familias en Acción y por ende el IVA ya no lo iba a recibir” (Entrevista semi-estructurada territorial, Enlace municipal. 2021)

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

La **cobertura y el acceso en territorio**, especialmente la ubicación en zonas rurales y rurales dispersas, y el acceso a los puntos de pago en las cabeceras municipales, así como la baja conectividad de algunos municipios, se evidenció como otro cuello de botella relacionado con la implementación del programa, lo que además se complicó al no estar homologados los pagos de la compensación con los tiempos de pago de Familias en Acción (FeA).

Finalmente, frente al cuello de botella referente a **los operadores y canales para el giro**, los discursos obtenidos de los entrevistados coinciden en afirmar que aquellas personas que no contaban con buena conectividad o con celulares apropiados para el cobro de la transferencia por medio de Daviplata, tenían que acudir a los puntos de pago en las cabeceras municipales, situación que se convirtió en una barrera para reclamar la transferencia de la que eran beneficiarios.


El alto porcentaje de participantes del programa ubicados en zonas rurales y rurales dispersas generó un cuello de botella en el cobro bimestral de las transferencias, pues además de las distancias entre los lugares de residencia y la cabecera municipal, los costos del transporte para movilizarse resultan significativos y no parecían retribuirse con el pago de \$75.000, por lo que la mayoría buscaba acumular pagos arriesgándose a ser penalizados por el no cobro. Esta situación pareció ser más compleja en los casos de los adultos mayores, quienes por sus condiciones físicas limitadas veían con mayor dificultad el cobro de su transferencia. Así lo expresan los testimonios:

“Sí, si ustedes ven el mapa de nosotros, ¡la ruralidad es...! la zona urbana es un puntico... la densidad poblacional muy bajita y las distancias son supremamente largas y los costos de los transportes pues son... entonces digamos que sí son muy largos los caminos y las distancias y entonces llegar hasta la cabecera para cobrar por \$75mil entonces a veces era gastarse \$40mil en transporte, ¿Si me hago entender? más todo el tiempo que duran viajando y eso entonces digamos que ahí si tendrían que como acumular un poquito... dejar la plática ahí... o sea si de pronto si hubiesen sido paralelos a los de Familias en Acción pues cobran de una vez con el mismo aliado pues hubiese sido más fácil” (Entrevista semi-estructurada territorial, Enlace regional. 2021)

2.2. Eficiencia y efectividad del programa de compensación del IVA

En esta sección se examina la eficiencia³⁵ del Programa de Compensación del IVA comparando dos modalidades: compensación y devolución. La compensación en el marco del programa se entiende como la entrega de un monto estandarizado a aquellos hogares catalogados como poblaciones más vulnerables, siguiendo las reglas de operación (ver sección Descripción del programa); se trata de la modalidad con la que opera actualmente el programa. La devolución, por su parte, se comprende como la entrega de un monto de

³⁵ El concepto de eficiencia alude al uso óptimo de recursos en una actividad productiva. Es la máxima cantidad de un producto específico que un nivel dado de costo en insumos puede generar, o alternatively, es el mínimo costo en insumos que se requiere para generar una cantidad dada de un producto específico. Es decir, la eficiencia compara la productividad observada con una productividad esperada (DNP, 2013, pág. 50).

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

recursos específico estimado con base en lo pagado de IVA por los hogares beneficiarios del programa; cabe aclarar que esta última modalidad no es la que opera actualmente.

Para ello se emplea información obtenida de la encuesta realizada a los beneficiarios en el marco de esta evaluación. Posteriormente se analiza la relación entre los costos financieros de la operación del programa con respecto al monto de recursos distribuidos, tomando en cuenta los dos tipos de población priorizada por los programas Familias en Acción (FeA) y Colombia Mayor (CM).

Para abordar la efectividad³⁶ del Programa de Compensación del IVA se emplean también resultados de la encuesta de esta evaluación en relación con la percepción que tienen los beneficiarios sobre la suficiencia de los recursos destinados a la compensación del IVA gastado por ellos, y las condiciones de acceso a los recursos, incluyendo las dificultades para realizar el cobro; se efectúa también un análisis comparativo sobre los cambios en las tendencias de consumo de los hogares entre la Encuesta de Ingresos y Presupuestación del DANE de 2017 y la encuesta de esta evaluación. Adicionalmente se complementa este análisis con el nivel de cumplimiento del cronograma del programa, aspecto que se aborda con base en información primaria cualitativa obtenida.

Frente a la focalización del programa se presentan los resultados del índice compuesto de eficiencia, el cual incluye variables relacionadas con la eficiencia en focalización y eficiencia en equidad; este ejercicio es complementado con información primaria recabada acerca del proceso de focalización donde se explora la manera en que institucionalmente tal proceso fue desarrollado.

2.2.1. Eficiencia y efectividad de la modalidad: compensación o devolución³⁷

Los datos administrativos del programa muestran que en 2020 se dispusieron y liquidaron un total de \$366.874.425.000, de los cuáles el 71% (\$260.467.575.000) se desembolsaron a población priorizada a través del Programa Familias en Acción (FeA) y el restante 29 % (\$106.406.850.000) a través del Programa Colombia Mayor (CM). Estos recursos se destinaron a cubrir un total 4.891.659 pagos, con un valor por desembolso bimestral de \$75.000 en todos los casos³⁸. En términos del número de hogares beneficiarios en 2020, dichos pagos corresponden aproximadamente a un total de 995.087, distribuidos entre 694.580 hogares de Familias en Acción (70%) y 300.507 hogares de Colombia Mayor (30%).

Geográficamente los recursos de 2020 presentaron una cobertura de 1.106 municipios, distribuida por departamentos como se muestra en seguida:

³⁶ El concepto de efectividad alude al grado en el que los resultados deseados se alcanzan a través de los productos (DNP, 2013, pág. 50); tiene también que ver con los efectos o resultados derivados de la intervención (Comisión Europea, 2004, pág. 13), es decir, es la medida en la que se lograron (o se espera que se logren) los objetivos de una intervención, al tener en cuenta su importancia, mérito y valor (PNUD, 2012, pág. 28).

³⁷ En esta subsección se aborda las preguntas orientadoras: ¿Qué tan eficiente y efectivo es el programa actual? ¿Es más eficiente y efectivo compensar en lugar de hacer una devolución de IVA?

³⁸ De acuerdo con información entregada, el valor del desembolso bimestral se obtuvo a partir del valor de IVA pagado por el decil 2 de ingresos de la encuesta de Ingresos y Presupuestación del DANE, descontando los costos financieros de la transferencia. Como resultado de este ejercicio, se obtuvo un valor promedio de pago de IVA de \$80.000 (traído a valor de 2020) y un valor aproximado de costos financieros de transferencia de \$5.000.


	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		


Tabla 7 - Distribución geográfica de hogares beneficiados y valor liquidado del Programa de Compensación del IVA en 2020

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE HOGARES BENEFICIADOS	VALOR LIQUIDADADO EN 2020 (PESOS)	TOTAL HOGARES 2020	PROPORCIÓN HOGARES BENEFICIADOS	INCIDENCIA POBREZA % (IPM)	PROPORCIÓN HOGARES BENEFICIADOS POBRES ³⁹
Córdoba	102.419	38.224.800.000	569.013	18%	31,8	57%
Antioquia	91.613	33.051.075.000	2.227.513	4%	14,9	28%
Bolívar	83.327	30.915.975.000	630.814	13%	28,1	47%
Nariño	71.168	26.357.250.000	562.840	13%	27,3	46%
Norte de Santander	62.240	22.677.375.000	477.239	13%	26,1	50%
Magdalena	59.289	22.070.475.000	395.659	15%	33,4	45%
Atlántico	47.655	17.339.400.000	724.339	7%	14,1	47%
Cauca	46.291	17.100.225.000	539.177	9%	28,2	30%
Sucre	43.862	16.356.975.000	268.117	16%	38,1	43%
Cesar	40.224	15.001.950.000	381.066	11%	27,2	39%
Valle del Cauca	41.428	14.944.575.000	1.470.514	3%	11,1	25%
Tolima	36.798	13.622.850.000	469.420	8%	19,0	41%
Huila	33.167	12.303.825.000	354.477	9%	23,4	40%
Santander	29.069	10.753.500.000	744.818	4%	12,5	31%
La Guajira	24.070	8.924.475.000	278.284	9%	51,7	17%
Chocó	23.808	8.837.475.000	165.699	14%	49,0	29%
Boyacá	22.700	8.433.525.000	422.510	5%	11,7	46%
Meta	21.511	7.889.850.000	358.678	6%	14,1	43%
Cundinamarca	19.122	6.992.325.000	1.111.392	2%	11,4	15%
Putumayo	16.650	6.198.300.000	139.340	12%	27,8	43%
Caquetá	15.642	5.817.000.000	134.333	12%	26,1	45%
Arauca	14.616	5.411.025.000	92.804	16%	26,1	60%
Risaralda	12.086	4.334.775.000	323.553	4%	13,1	29%
Caldas	11.170	4.107.150.000	345.695	3%	14,5	22%
Casanare	9.306	3.433.950.000	148.804	6%	19,6	32%
Quindío	6.559	2.388.075.000	192.801	3%	12,9	26%
Bogotá, D.C.	4.549	1.645.050.000	2.759.217	0%	7,5	2%
Guaviare	2.254	819.825.000	26.526	8%	34,6	25%
Amazonas	778	289.950.000	20.053	4%	39,0	10%
Vichada	763	279.750.000	29.427	3%	75,6	3%
Vaupés	395	146.475.000	8.111	5%	65,6	7%
Guainía	378	138.525.000	11.412	3%	65,9	5%
San Andrés	179	66.675.000	22.067	1%	11,9	7%
TOTAL	995.087	366.874.425.000	16.405.712	6%	42,5	14%

Fuente: Construcción propia con base en datos de Prosperidad Social

Teniendo en cuenta que el valor liquidado bimestralmente para todos los hogares en 2020 fue de \$75.000, la mayor distribución de recursos en los departamentos se explica por un mayor número de hogares beneficiados. En ese sentido, los primeros 7 departamentos (de un total de 33) agrupan 470.055 hogares beneficiarios, lo cual representa un 52 % del total. Dentro de ese grupo, se destaca el caso de Córdoba con un total de hogares beneficiarios de 102.419 (10% del total), Antioquia con 91.613 (9%) y Bolívar con 83.327 (8%), siendo los tres

³⁹ Para el cálculo de la proporción de hogares pobres primero se calculó el total de hogares pobres en el departamento con base en el dato de incidencia de pobreza departamental.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

departamentos con el mayor número de hogares beneficiarios. Por el contrario, los tres departamentos con el menor número de hogares beneficiarios y a su vez de hogares totales son en su orden San Andrés (179), Guainía (378) y Vaupés (395).

Ahora bien, para analizar la eficiencia entre las modalidades compensación, es decir la que actualmente el programa efectúa, o devolución, que implica una devolución total del IVA causado por los hogares beneficiados, se hace una comparación entre el monto devuelto actualmente (\$75.000 bimestrales) y el valor del IVA⁴⁰ implícito causado bimestralmente por los hogares beneficiarios del programa de compensación de IVA con base en las dinámicas de consumo. Es implícito porque no en todos los casos los hogares hacen el pago efectivo del IVA, esto depende del lugar de compra de los bienes y servicios. En el presente documento utilizamos el concepto de IVA implícito e IVA efectivo, estimando el IVA real que pagan los hogares.

El IVA implícito se calcula de la siguiente forma:

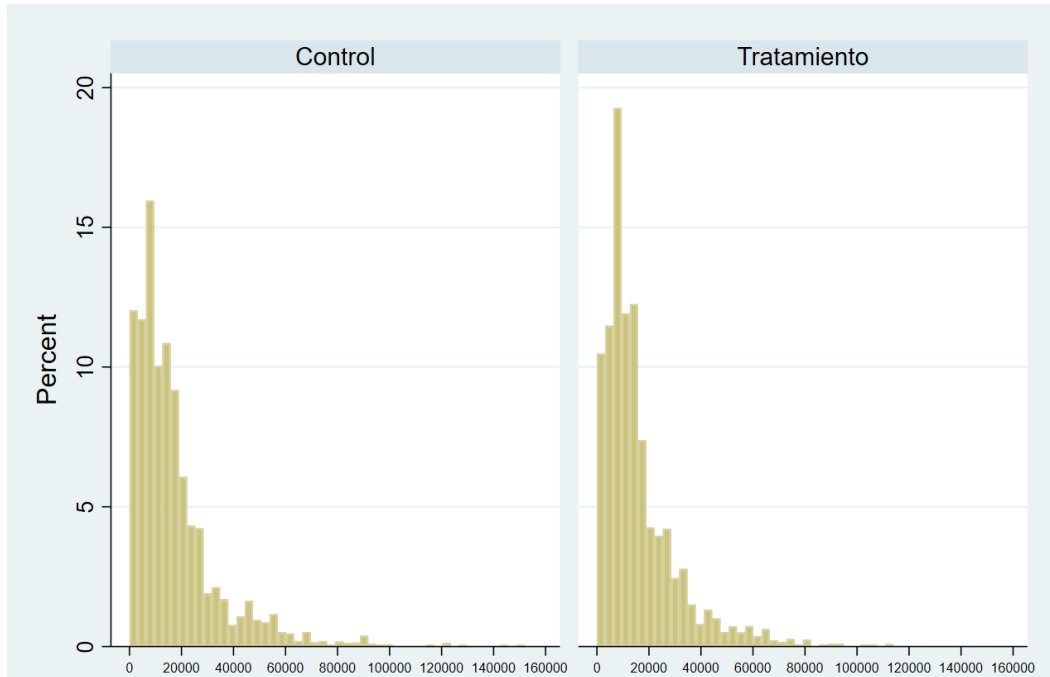
$$IVA \text{ implícito} = \sum_{i=1}^n Gasto \text{ mensual}_i * Tarifa \text{ IVA}_i$$

Donde i representa el grupo de alimentos dentro de un total de n grupos (independientemente del lugar de compra).

Como resultado, se obtuvo que en promedio los hogares de la encuesta presentan un IVA implícito, con un 95 % de confianza, de entre \$15.339 y \$17.187 mensuales (con un valor promedio de \$16.263), valor que no presenta diferencias estadísticas entre el grupo tratamiento (beneficiarios) y control. Incluso, si se analiza el valor de la mediana (el valor que divide las observaciones en dos grupos con el mismo número de observaciones) se ubica en \$11.400.

⁴⁰ Para el cálculo del valor del IVA se tuvo en cuenta el monto de las compras y las tarifas de IVA aplicables a cada grupo de bienes y servicios.

Figura 5 - Distribución del IVA implícito hogares del Programa de Compensación del IVA – grupo de control y de tratamiento



Fuente: Construcción propia con base en datos encuesta

En términos de diferencias del monto del IVA implícito por algunas características de los hogares, se identificó con base en los datos que dicho valor es mayor, tanto para el grupo tratamiento como control, en los hogares con miembros del hogar menores de 16 años; este mismo comportamiento se observa para hogares con más de tres personas. Cuando se analiza la información por tipo de área, se observa que los montos de IVA son muy similares entre hogares urbanos y hogares rurales, mientras que por lugar de compra se observa que el IVA implícito pagado en las compras hechas en las tiendas de barrio es menor que el pagado en las realizadas en almacenes de cadena. Además, se nota que el IVA pagado en las compras en plazas de mercado es menor al de los almacenes de cadena.

Con base en lo anterior, si se toma como referencia el promedio del IVA implícito pagado por los hogares tratamiento de la encuesta, sin descontar el costo financiero de la transferencia, la transferencia del Programa de Compensación del IVA estaría sobreestimada en aproximadamente \$21.237 mensuales.

Ahora bien, al realizar un análisis de las dinámicas de consumo del decil 2 de ingresos de la encuesta de Ingresos y Presupuestación del DANE 2017 (base del cálculo del valor actual de la compensación), se encuentra que los hogares de este grupo de población presentaban un gasto promedio mensual de \$892.613 a precios de 2020. Por su parte, para el total de la población la participación del gasto de los grupos de alimentos se distribuye de la siguiente manera:


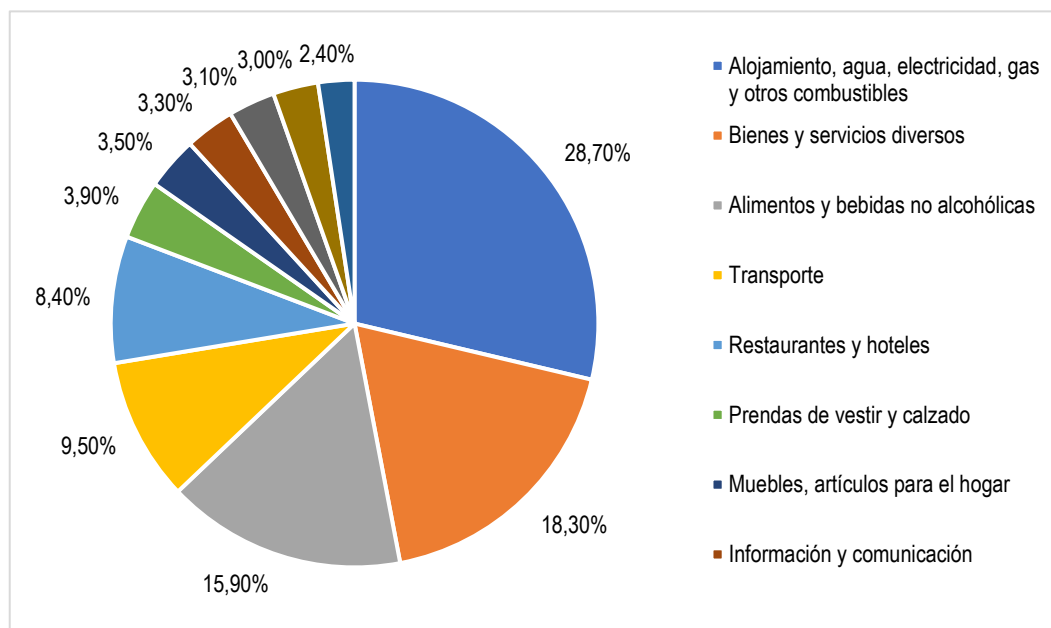
	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

Figura 6 - Participación gasto promedio por grupo de gasto en la Encuesta Ingresos y Presupuestación del DANE - 2017



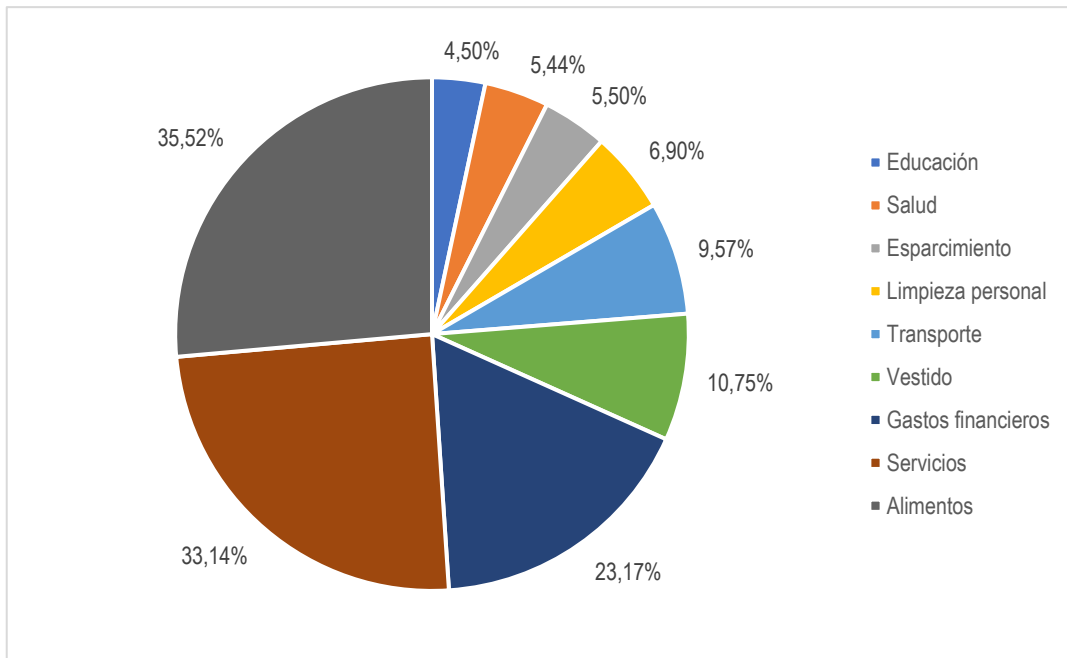
Fuente: Boletín técnico Encuesta Ingresos y Presupuestación del DANE - 2017

Lo anterior indica que los grupos con mayor participación en el gasto en 2017 correspondieron a alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles, bienes y servicios domésticos, alimentos y bebidas no alcohólicas y transporte, totalizando entre ellos el 72,4% del gasto total. Si se analiza por tipo de área, la distribución del gasto en las áreas urbanas era muy similar al total (presentado anteriormente). Por el contrario, en las áreas rurales los principales grupos de gasto correspondían a los alimentos con el 31,2%, seguido de alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles (23,5%), bienes y servicios diversos (17,2%) y transporte (8,2%).

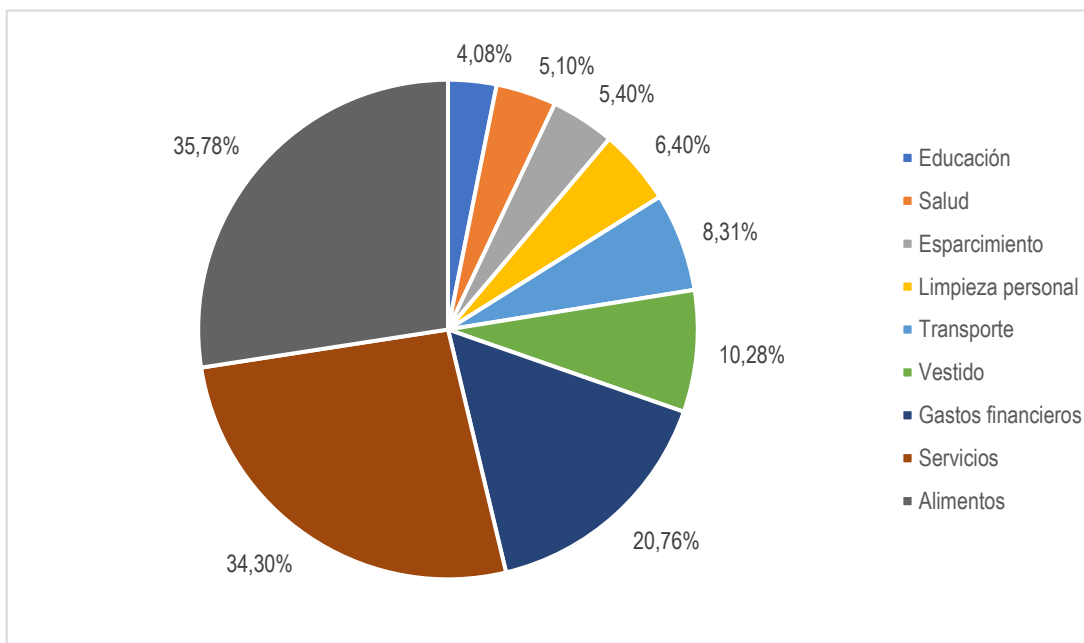
Por su lado, el comportamiento del gasto de los hogares beneficiarios del Programa de Compensación del IVA muestra, con base en la información obtenida de la encuesta de esta evaluación, que en promedio presentan un gasto total mensual de \$709.536, cifra que es inferior a la del grupo control (\$809.415). La distribución por grupo de gasto indica el siguiente comportamiento:

Figura 7 - Participación gasto promedio por grupo de gasto de los beneficiarios del Programa de Compensación del IVA

Tratamiento




Control



Fuente: Construcción propia con base en datos de la encuesta de la evaluación de mediano plazo del Programa de Compensación del IVA

La Figura 7 indica que existen pequeñas diferencias en la participación de los grupos de alimentos entre el grupo tratamiento y control, y que los principales grupos de gasto corresponden a alimentos, servicios y gastos financieros, los cuáles acumulan cerca del 91% del gasto total mensual.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

Adicionalmente, los gastos de los hogares beneficiarios en comparación con los gastos de los hogares de la Encuesta de Ingresos y Presupuestación del DANE (para las categorías del gasto que son homogéneas) indican que algunos patrones de consumo cambiaron entre 2017 y 2021. De hecho, el grupo de alimentos adquirió una mayor importancia en el gasto, pasando de un promedio de participación 15,9% en 2017 a 35,52% en 2021, lo cual podría estar relacionado con las nuevas dinámicas de los hogares generadas en razón a la pandemia del COVID-19.

Se observa también que la categoría de gastos financieros aparece como un rubro de gasto importante (23,17%), asunto que no pasaba en 2017. Los servicios siguen teniendo una participación relevante, pues en 2017 dicho grupo representaba el 28,7% y en 2021 se ubica en el 33,14%. Lo mismo ocurre con el transporte, pues su participación promedio se mantiene en cerca del 9,5%.

Con base en los datos de gasto de los hogares de 2017 y 2021 expuestos previamente se observa que: i) el gasto promedio de los hogares disminuyó, y que ii) grupos de alimentos que están excluidos del pago del IVA adquirieron relevancia dentro del gasto de 2021. Una explicación razonable de estos nuevos comportamientos puede estar asociada con las consecuencias de la pandemia del COVID-19, que restringió el gasto de los hogares por falta de recursos y priorizó el uso de estos en los usos más apremiantes. Es de esperarse entonces que el IVA implícito pagado por los hogares resulte menor del valor que actualmente reciben por la compensación del IVA, cuyo monto fue estimado con base en datos de 2017 en un contexto no pandémico.

Vale la pena aclarar que es de esperar también que el monto efectivamente pagado en IVA por parte de los hogares sea incluso menor que el valor de IVA implícito estimado. Esta afirmación se basa en información relevante de dos preguntas específicas de la encuesta de hogares desarrollada en el marco de la presente evaluación y de evidencia de la literatura internacional.

Primero, como lo demuestran Bachas et al. (2020) el esquema de impuestos al consumo puede ser progresivo debido a las diferencias en el lugar de compra de los hogares dependiendo del nivel de ingreso. Utilizando información de encuestas de gastos de más de 32 países, los autores encuentran que la tasa de gasto total de hogares en tiendas informales decrece de manera importante a medida que aumenta su ingreso y que, por tanto, la tasa efectiva de impuestos al consumo aumenta con los niveles de riqueza. Esto en segundo lugar es congruente con los datos de la encuesta recolectada para la presente evaluación en donde el 64% de los hogares respondió que la mayoría de las compras alimenticias las llevaban a cabo en tiendas de barrio mientras el 32% reportó que lo hacía en almacenes de cadena o grandes superficies, siendo los mismos hogares que reportaron que no pagaron IVA en los últimos 30 días. Esto se refleja de manera clara en la Tabla 8 que resume el porcentaje de hogares que mencionaron pagar IVA, los montos que ellos consideraban y los lugares donde generalmente hacen sus compras.


	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

Tabla 8 – Pago de IVA y lugar donde generalmente hacen las compras alimenticias

PREGUNTA	PORCENTAJE
<i>Pagó IVA en los últimos 30 días</i>	
No	51.1%
Sí	48.9%
<i>En promedio, cuánto pagó de IVA en los últimos 30 días</i>	
Entre 0-\$10,000	8.6%
Entre \$10,000-\$20,000	12.0%
Entre \$20,000-\$30,000	9.0%
Entre \$30,000-\$40,000	7.0%
Entre \$40,000-\$50,000	5.5%
Mas de \$50,000	9.9%
No sabe, no responde	48.0%
<i>Donde realiza generalmente las compras alimenticias</i>	
Tienda de barrio	64.8%
Plaza de mercado	23.6%
Almacén de cadena o grandes superficies	32.1%
Otro	4.7%




Fuente: Construcción propia con base en datos de la encuesta de la evaluación de mediano plazo del Programa de Compensación del IVA

Por su parte, la Tabla 9 muestra que existe una correlación alta entre reportar pagar IVA y el tipo de establecimiento donde compran los hogares. En ella se muestran los coeficientes de una regresión en donde la variable dependiente es una dummy igual a uno si el hogar reportó haber pagado IVA en los últimos 30 días. Las variables independientes son dummies igual a uno si reportaron comprar la mayor parte de sus alimentos en una tienda de barrio, plaza de mercado, otro establecimiento o almacén de cadena. El grupo excluido es el de aquellos hogares que reportaron comprar mayoritariamente en almacenes de cadena. La tabla presenta cuatro regresiones: i) utilizando toda la muestra; ii) aquellos que reportaron comprar en un único tipo de establecimientos; iii) aquellos que reportaron múltiples lugares de compra; y la última iv) teniendo en cuenta el número de establecimientos que reportaron las hacían.

Como es posible observar, la probabilidad de reportar pagar IVA baja de manera importante cuando los hogares hacen sus compras mayoritariamente en la tienda de barrio, comparado con aquellos que compran mayoritariamente en tiendas de cadena, sin importar el grupo de hogares analizados (columnas 1-3). Los resultados de la columna 4 indican que, aquellos hogares que reportaron comprar mayoritariamente en un único tipo de tienda tienen una menor probabilidad de reportar también pagar IVA.

Tabla 9 – Correlación entre reportar pagar IVA y los lugares habituales de compra de productos alimenticios.

VARIABLES	PAGAR IVA EN LOS ÚLTIMOS 30 DÍAS			
	TODOS LOS HOGARES	ÚNICO ESTABLECIMIENTO	ESTABLECIMIENTOS VARIADOS	NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS
	(1)	(2)	(3)	(4)

  	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

Comprar en tienda de barrio	-0.200*** (0.021)	-0.316*** (0.025)	-0.333*** (0.053)	
Comprar en plaza de mercado	-0.010 (0.023)	-0.187*** (0.033)	-0.103*** (0.039)	
Compra en otro establecimiento	-0.011 (0.044)	-0.207*** (0.053)	0.063 (0.076)	
Compra en 2 establecimientos				0.142*** (0.022)
Compra en 3 establecimientos				0.228*** (0.056)
Constante	0.621*** (0.019)	0.680*** (0.022)	0.930*** (0.059)	0.454*** (0.010)
Observaciones	3,099	2,397	702	3,099
R-cuadrado	0.035	0.063	0.063	0.017
Media	.502	.473	.601	.502


Nota: La tabla presenta los resultados de una regresión sencilla de MCO donde la variable dependiente es igual a uno si el hogar reportó pagar IVA y cero en caso contrario. Las variables independientes son el lugar de compra de los alimentos en el hogar y el número de tipo de almacenes que el hogar respondió comprar. Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Construcción propia con base en datos de la encuesta de la evaluación de mediano plazo del Programa de Compensación del IVA.

Teniendo en cuenta estos resultados, se calculó el IVA efectivo que pagaron los hogares dependiendo de donde reportan comprar mayoritariamente los alimentos. Para calcularlo, se multiplicó el IVA implícito de cada hogar por la probabilidad de pagar IVA que se obtuvo de las regresiones en la Tabla 9. Para aquellos hogares que reportaron comprar en un único establecimiento se utilizaron los valores obtenidos de la regresión de la columna 2. Por ejemplo, para aquellos que reportaron comprar en almacenes de cadena o grandes superficies, se multiplicó el IVA implícito por la probabilidad de pagar IVA promedio en este grupo (68%). Para los hogares que reportaron comprar en los otros tipos de establecimiento se multiplicó por la probabilidad que, según la regresión, tenía cada uno de pagar IVA. Por ejemplo, para aquellos que reportaron comprar en las tiendas de barrio se multiplicó el IVA implícito por un 36.4% (68%- 31.6%). Para aquellos hogares que reportaron comprar en más de un tipo de tienda se utilizaron los coeficientes obtenidos en la columna 4 siguiendo la misma lógica.

La Tabla 10 muestra el gasto total promedio de los hogares en la muestra, el gasto gravado y por tanto el IVA implícito asumiendo que pagan la totalidad de lo que corresponde. Además, se incluye el IVA efectivo calculado con la probabilidad de que paguen efectivamente este impuesto de acuerdo con lo explicado anteriormente.

Tres hechos saltan a la vista al analizar esta tabla. El primero es que, mientras el IVA implícito es de \$16.146, 35 pesos el IVA efectivo estimado que pagan los hogares es tan solo de \$8.234,38. Segundo, la desviación estándar de ambos valores es bastante alta. En el caso del IVA implícito la desviación estándar es de \$15.843, con un valor mínimo de 0 y uno máximo \$152.000. En el caso de IVA efectivo pagado estimado, la desviación estándar es de \$9.018, con un valor mínimo de 0 y un máximo de \$98.263. Estos valores a su vez implican que la

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

tasa efectiva de IVA que pagan estos hogares es bastante baja, incluso para el IVA implícito que llega únicamente al 2.4% del gasto total.

Tabla 10 – IVA implícito e IVA efectivo estimado para cada hogar de la muestra.

	GASTO TOTAL	GASTO GRAVADO CON IVA	IVA IMPLÍCITO	IVA EFECTIVO	PROPORCIÓN IVA IMPLÍCITO	PROPORCIÓN IVA EFECTIVO
Observaciones	3.099	3.099	3.099	3.099	3.086	3.086
Media	753.470,19	89.108,83	16.146,35	8.234,38	2,1%	1,1%
Desviación estándar	566.896,56	87.938,07	15.843,29	9.018,82		
Mínimo	0	0	0	0	0,0%	0,0%
Máximo	6.150.000	871.000	152.000	98.263,22	2,5%	1,6%
Mediana	623.000	65.000	11.400	5.617,14	1,8%	0,9%

Fuente: Construcción propia con base en datos de la encuesta de la evaluación de mediano plazo del Programa de Compensación del IVA

Por su parte, en términos de la efectividad de la compensación desde la percepción de los beneficiarios se obtiene que el 48% considera que el monto de la transferencia es menor a lo pagado por estos; el 16% que el monto de la transferencia es igual; mientras que el 11% percibe que es mayor; el 25% no sabe o no responde. A esto se suma que fue analizado el nivel de dispersión del IVA implícito; en esa línea, se parte de comprender que si la dispersión en el pago del IVA fuese relativamente baja dentro del grupo tratamiento, se tendrían argumentos en favor de mantener la compensación bajo el modelo actual, pues los hogares pagarían IVA de manera homogénea; ello indicaría que la compensación resultaría ser efectiva en el monto compensado a los hogares beneficiarios.

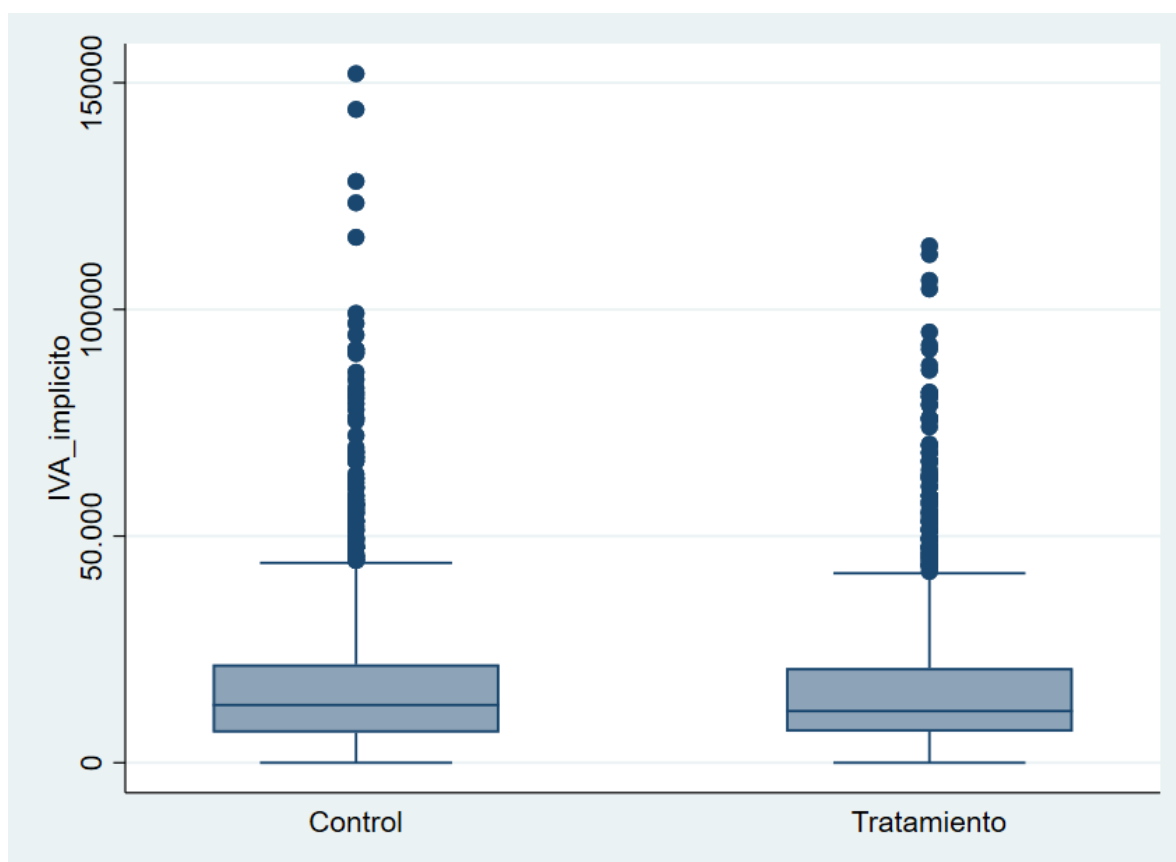
Así las cosas, con los datos de la encuesta de esta evaluación se desprende que la dispersión del IVA implícito es alta dado que el coeficiente de variación⁴¹ de la variable es de cerca del 94%⁴². En términos comparativos, este mismo cálculo del coeficiente de variación usando la encuesta de ingresos y presupuestación del DANE, permite establecer que la dispersión del valor a compensar fue de 116%⁴³.

⁴¹ El coeficiente de variación se define como la desviación estándar sobre el valor absoluto de la media de la variable y denota el grado de dispersión de los datos. Entre más alto sea el coeficiente, mayor la dispersión.

⁴² La desviación estándar es de 15.211,3 y la media de 16.263,61.

⁴³ Este valor se obtiene restringiendo los datos entre percentil 1 y el 99 ya que se identifican posibles valores muy atípicos. Si se toma toda la muestra de la variable, el coeficiente de variación es de 241%.


Figura 8 - Dispersión del IVA implícito por hogares control y tratamiento



Fuente: Construcción propia con base en datos de la encuesta de la evaluación de mediano plazo del Programa de Compensación del IVA

Desde la perspectiva del IVA implícito calculado en el marco de esta evaluación y con la evidencia fáctica actual, se concluye que resulta eficiente mantener la modalidad de compensación frente a la de devolución, inclusive tomando en cuenta el IVA efectivo que se estima pagaron los hogares, ello dado que resultaría poco eficiente implementar la modalidad de devolución ante el proceso complejo que esta suscitaría para la estimación para cada beneficiario bimestralmente del monto a ser devuelto (ej. recolección y allegamiento de facturas de parte de los beneficiarios), lo cual se efectuaría principalmente a cargo de los responsables del programa. Por su parte, se observa que la modalidad de compensación no resulta efectiva dada la alta dispersión evidenciada, sin embargo, aunque bajo la modalidad de devolución se entregaría a cada beneficiario lo gastado en IVA (efectividad), se mantendrían las condiciones de operación asociadas a la baja eficiencia de la devolución mencionadas previamente.

En este sentido es necesario considerar operativamente adelantar una caracterización de las estructuras de gasto de los hogares a través de una encuesta con representatividad estadística en un contexto post pandemia para así establecer si son similares a las encontradas en 2017 o a las de 2021. Si resultan ser similares a las encontradas en 2017, y el valor del IVA implícito y efectivo continúa siendo menor al valor compensado en su momento

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

y con una dispersión alta, se suscitaría un escenario que conlleve a establecer bajo un contexto no pandémico su eficiencia y, por tanto, la efectividad frente a los beneficiarios con base en los criterios descritos anteriormente.

2.2.2. Costos de la operación, acceso a recursos y cumplimiento del cronograma en 2020⁴⁴

De acuerdo con las tarifas de los contratos para el giro de los recursos del Programa de Compensación del IVA de 2020⁴⁵, se observa que existen valores diferenciales por tipo de población priorizada. En el caso de la población priorizada a través del Programa Colombia Mayor, cifra que alcanza los 300.507 hogares, el valor cobrado por giro fue de \$3.983,68 mientras que la tarifa cobrada por transferencia bancaria para la población priorizada por Familias en Acción se ubicó en \$3.756 (en donde el número de beneficiarios fue de 694.580 hogares).

En este sentido, a partir de la distribución de población de los dos grupos priorizados, se encuentra que el costo bimestral de la operación del Programa de Compensación del IVA ascendió en 2020 alrededor de \$3,81 miles de millones, distribuidos entre \$2,6 miles de millones de Familias en Acción y \$1,2 miles de millones de Colombia Mayor⁴⁶.

En términos de la eficiencia de los canales escogidos para realizar la entrega de la compensación con base en su costo financiero, si bien se observa según los datos expuestos que el giro postal en 2020 (\$3.983,68) tuvo un mayor costo que la transferencia bancaria (\$3.756), es importante precisar como parte del análisis de la presente evaluación que para el caso del giro postal el Ministerio de Trabajo suscribió el contrato de encargo fiduciario con Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario (Fiduagraria S.A.)⁴⁷ que implicó la contratación del operador Efecty; tal operador estuvo encargado tanto de localizar los beneficiarios de la lista de espera del Programa CM como de efectuar la entrega de los recursos de compensación. En ese sentido el proceso realizado por el operador del giro postal relacionado con localizar los beneficiarios es adicional al suscitado en el caso de FeA, abordado mediante transferencia bancaria, donde los beneficiarios ya estaban ubicados. Se trata entonces de canales de entrega de recursos que tienen alcances diferentes, por tanto, no son comparables en términos de la eficiencia de los costos asociados a su operación financiera.

Sin embargo, desde esta perspectiva que devela diferencias en la operación de los canales para realizar la compensación, se observa que tanto el giro postal como la


⁴⁴ En esta subsección se aborda las preguntas orientadoras ¿Existen diferencias en materia de eficiencia y efectividad entre los canales escogidos para realizar la compensación del IVA y entre el tipo de operador contratado (entidad bancaria, giro postal, SIIF)? ¿Cuál es más eficiente y efectivo?

¿Cuál es la percepción de los beneficiarios sobre el acceso a los recursos (forma de entrega, facilidad, entre otros) y el cumplimiento en la entrega de estos? ¿Cuáles son las razones por las cuales los beneficiarios no cobran las transferencias? ¿Las transferencias se realizan cumpliendo el cronograma y llegan a todos los beneficiarios en cada uno de los giros programados?

⁴⁵ Contrato de encargo fiduciario No. 273 de 2020 celebrado entre el Ministerio del Trabajo y Fiduagraria S.A. y contrato No. 313 del 30 de marzo de 2020 celebrado entre el Departamento para la Prosperidad Social y el Banco Davivienda S.A.

⁴⁶ Cabe señalar que al ser una tarifa fija por giro o transferencia los costos financieros expuestos dependen directamente del número de hogares sobre los cuáles se realice el giro.

⁴⁷ Durante el 2020, MinTrabajo fue el encargado de contratar y supervisar tanto la administración como la operación del proceso de pagos del Programa de Compensación del IVA a través de los registros administrativos del programa Colombia Mayor – CM (Gobierno de Colombia, 2020, pág. 6). En ese sentido, con el fin de realizar la entrega de la compensación del IVA, el Ministerio del Trabajo debió suscribir un contrato de encargo fiduciario con el operador que maneja el programa Colombia Mayor – CM (CONPES 3986, 2020, pág. 27).

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

transferencia bancaria resultaron eficientes en la medida que aprovecharon los recursos de los programas FeA y CM, tal como se destaca en la sección 2.1.4⁴⁸, así como el contexto institucional derivado de la pandemia del COVID-19 para agilizar el proceso contractual siendo el propósito que un tiempo corto se llegara a un millón de beneficiarios. Por su parte, para 2021 el DPS logró establecer una tarifa significativamente menor para el canal de giro postal (\$2.300 y \$2.500) empleando el instrumento de Agregación de Demanda que tiene como propósito la eficiencia del gasto⁴⁹, siendo entonces el único mecanismo empleado para la distribución de recursos del Programa de Compensación del IVA actualmente.

Ahora bien, en este marco de análisis tomando en cuenta lo consultado en las entrevistas efectuadas, se identificó que bajo una hipotética modalidad de devolución⁵⁰, el uso del giro en efectivo podría generar costos adicionales relacionados con la logística para distribuir los recursos en el territorio como por ejemplo contar con el efectivo en denominaciones precisas para hacer los pagos, mientras que la transferencia bancaria bajo tal modalidad no generaría costos adicionales en la operación del programa.

Este resultado es especialmente relevante para establecer posibles diferencias de costos de operación entre la modalidad actual (compensación) y un escenario hipotético de devolución; es decir, desde la comprensión técnica de los operadores no habría un diferencial de costos de operación por el tipo de modalidad bajo un esquema bancarizado.

Frente a la efectividad de los canales tomando en cuenta el cobro realizado por parte de la población beneficiaria, se encuentra mayor efectividad del canal de transferencias bancarias con respecto al de giro postal en cada uno de los cinco ciclos de pago cumplidos en 2020, tal como se puede constatar en la siguiente tabla:

Tabla 11 Efectividad de los canales de entrega de recursos del Programa de Compensación del IVA en 2020 - % de cobros efectuados por ciclo


PROGRAMA / CANAL DE ENTREGA DE RECURSOS	PRIMER CICLO	SEGUNDO CICLO	TERCER CICLO	CUARTO CICLO	QUINTO CICLO	PROMEDIO
Familias en Acción / Transferencia bancaria	99,26%	99,25%	98,79%	98,30%	97,60%	98,64%
Colombia Mayor / Giro postal	90,37%	89,71%	86,01%	94,59%	84,46%	89,03%

Fuente: Construcción propia con base en datos de Prosperidad Social

⁴⁸ Sección 2.1.4. Principales fortalezas y cuellos de botella en la implementación del Programa de Compensación del IVA

⁴⁹ La agregación de demanda es “un mecanismo previsto por la ley para que las Entidades Estatales sumen sus necesidades y actúen en forma coordinada en el mercado para obtener eficiencia en el gasto y un mejor provecho de los recursos públicos” (PROGRAMA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, 2021)

⁵⁰ La devolución se comprende como la entrega de un monto de recursos específico estimado con base en lo pagado de IVA por los hogares beneficiarios del programa; cabe aclarar que tal modalidad no es la que opera actualmente.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

Como se puede observar en promedio la transferencia bancaria de la compensación del IVA realizada en el marco de FeA alcanzó una efectividad de cobro del 98,64%, mientras el giro postal ejecutado en el marco del Programa CM fue del 89,03%; desde el ámbito del cobro realizado por lo beneficiario se evidencia que fue superior la efectividad del canal transferencia bancaria con respecto al giro postal.


Por su parte, desde la percepción de los beneficiarios frente al accesos de recursos se encuentra que, de acuerdo con los resultados de la encuesta aplicada en el marco de la presente evaluación, el 23,7% señalaron haber tenido alguna dificultad para recibir el pago en 2020. Tal dificultad se concentra esencialmente, de una parte, en el retraso los recursos (66,6%) y, de otro lado, al momento específico de recibir los recursos (16,0%) mediante los canales dispuestos; sobre esta última condición se encuentra que de quienes señalaron tener dificultad al momento de recibir los recursos, aproximadamente el 62% tuvieron inconveniente con el uso de Daviplata, mientras el 38% tuvo dificultad con la recepción del efectivo.

Para 2021 se observa que los beneficiarios que sostienen que tuvieron alguna dificultad en el proceso de pago sube al 36,4%, siendo el retraso la dificultad más relevante, similar a 2020, con 67,0% de participación.

Si bien lo anterior muestra que el proceso de pago en 2021 resulta tener mayores dificultades, se encuentra que al indagar sobre la recepción del dinero durante el 2021 en comparación con 2020, el 38.2% de los beneficiarios considera que es más fácil y el 33.9% que es igual a 2020, lo que denota efectividad del canal empleado (giro postal), ello sin desconocer que un 23,1% señala que es más difícil que en 2020, lo que aunque es una proporción considerable de los beneficiarios resulta menor que quienes expresan que es más fácil o igual que en 2020.

Lo anterior muestra que el canal de giro postal para 2021 resulta efectivo, asunto consistente con la evidencia cualitativa expuesta más adelante, y que las dificultades notadas pueden estar explicadas por el cambio del canal de transferencia que se ha adaptado gradualmente, lo que en todo caso afecta el cronograma previsto y por tanto el acceso a los recursos por parte de los beneficiarios.

Frente al cumplimiento del cronograma previsto para la realización del pago de compensación del IVA se encuentra que, a partir de la información cualitativa recabada, existe evidencia de la oportunidad en el tiempo de dicho pago. En ese sentido, los entrevistados coinciden en afirmar que el inicio del Programa de Compensación del IVA fue oportuno principalmente por la coyuntura ocasionada por la pandemia del COVID-19. El pago de la compensación entonces ayudó a mitigar la afectación económica que vivió la población beneficiaria, ello como consecuencia de la paralización económica a causa de las cuarentenas estrictas dictadas a nivel nacional. Sin embargo, algunos entrevistados advierten que, las dinámicas de cobro de los primeros pagos pusieron en riesgo de contagio del nuevo coronavirus a la población, pues no se contaba con las medidas de bioseguridad apropiadas en muchos territorios. Esto manifiesta un enlace municipal:

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		


“Pues sí, oportuno en este tiempo si es, pues digamos ahorita con lo de la pandemia hubo mucha gente que se quedó sin trabajar y digamos que esos \$76.000 que se reciben pues obviamente si les ayuda bastante digamos si fue oportuno en este tiempo, sí” (Entrevista semi-estructurada territorial, Enlace municipal. 2021)

Por otro lado, aun cuando la implementación del programa fue una respuesta oportuna a la situación de pandemia y en los tiempos adecuados para mitigar los efectos de esta, se generaron confusiones con la condición de pagos bimestrales. Esta confusión sucedió particularmente con las personas que hacían parte de las listas de espera de Colombia Mayor (CM), quienes al comienzo no identificaban que eran beneficiarios de Compensación del IVA, y no de CM (programa que tiene desembolsos mensuales). Además, algunos entrevistados manifestaron que, dado el carácter no condicional de la compensación, sería mejor si la transferencia se hiciera cada mes, aunque infieren que ello debe estar atado a cuestiones presupuestales y operativas que son complejas de reformar.

Se observa también un flujo directo de información entre el nivel nacional y el territorial, principalmente en la entrega del cronograma de pagos y las bases de datos de beneficiarios del Programa de Compensación del IVA. En general, este flujo se hizo a través de la relación entre el nivel nacional del Departamento de Prosperidad Social, los enlaces regionales de la entidad y los enlaces municipales de Familias en Acción, quienes comentan que la información de la Compensación del IVA llegó al finalizar el ciclo de Familias en Acción, y el envío a los municipios se realizó como se venía trabajando en dicho programa. Así lo evidencian los testimonios:

“Era el mismo esquema es decir, nosotros enviamos los cronogramas, en el cronograma se hablaba de la modalidad de pago, era por cobro en su momento el operador fue Davivienda a través de los puntos Efecty o si ya tenían Daviplata a través de cajeros electrónicos (...) fue un tema como lo hacemos para Familias en Acción, informar de manera general que ya se estaban entregando los recursos de Compensación del IVA, convocar a las personas, las que no encontrábamos fijar estas personas llamándolas y diciéndoles que eran beneficiarias del Programa Compensación del IVA para que se acercaran a hacer el cobro” (Entrevista semi-estructurada territorial, Enlace regional. 2021)

Finalmente, a través de la información cualitativa se puede observar que el cambio de operación en 2021 tuvo efectos desfavorables en la oportunidad y la programación del pago. Los entrevistados afirman que durante el 2020 los pagos se realizaron de acuerdo con los tiempos establecidos, por lo que no hubo demoras ni incumplimientos, y en algunas ocasiones se adelantaron a lo previsto en el cronograma. Sin embargo, se encontraron testimonios desde el nivel municipal en los que se evidencia descontento por parte de los enlaces, ya que algunos, aunque no la mayoría, sugieren que, como consecuencia del cambio de operación en los primeros meses de 2021, se paralizó la implementación del programa, sin dar claridad a los enlaces de las implicaciones que esto tendría en el cronograma de pagos, lo que generó, según los testimonios, demoras y molestias por parte de los beneficiarios que tuvieron que

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

esperar más de dos meses entre el último pago de 2020 y el primero de 2021. Esto comenta al respecto un enlace municipal:

“Pues en diciembre tuvimos como un stop y nos paramos hasta ahorita hasta abril que fue que llegó el primer pago este año, también nunca nos informaron por qué” (Entrevista semi-estructurada territorial, Enlace municipal. 2021)

2.2.3. Focalización y equidad de la compensación⁵¹

Con el objetivo de analizar la focalización del Programa de Compensación del IVA se desarrolla en seguida el cálculo del indicador compuesto de eficiencia que, siguiendo la metodología planteada, considera dos elementos: eficiencia en focalización y eficiencia en equidad.

Índice eficiencia en focalización

$$= [\text{costo por alternativa } i \\ / \text{ costo actual de la transferencia por beneficiario } i] \\ + [\text{porcentaje de población más vulnerable focalizada } ij]$$

En el primer caso, lo que se busca identificar es el costo relativo de la transferencia actual, es decir compensación, con referencia a la alternativa planteada, que para este caso es la devolución. Como se mostró anteriormente, el costo de la transferencia en cualquiera de los dos casos es equivalente, por ello este componente del cálculo sería igual a 1. Por su parte, en relación con el porcentaje de población vulnerable focalizada por el programa, los datos de cobertura muestran que un total de 995.087 hogares fueron beneficiados en 2020, lo cual representa un porcentaje de cobertura del 32% sobre un total de población vulnerable de 3.139.619 hogares. Estos hogares vulnerables corresponden al total de beneficiarios de Familias en Acción y Colombia Mayor en 2020.


En lo que tiene que ver con el segundo elemento, la equidad, se busca identificar la progresividad del programa en relación con la participación del IVA implícito pagado sobre el ingreso total. En ese sentido, para identificar dicha progresividad se realiza una comparación entre la población vulnerable (decil 1 y 2) y no vulnerable (decil 3 en adelante) como se muestra a continuación:

Índice eficiencia en equidad

$$= [([\text{IVA implícito}^{52} \text{ promedio por adquisición de bienes y servicios población no vulnerable} \\ / \text{nivel de ingresos promedio población no vulnerable})] \\ / [(\text{IVA implícito promedio por adquisición de bienes y servicios población vulnerable} \\ / \text{nivel de ingresos promedio población vulnerable})]$$

⁵¹ En esta sección se aborda la pregunta orientadora: ¿La estrategia de focalización del programa es la adecuada? ¿Compensa a la población vulnerable que paga IVA?

⁵² Es implícito porque no en todos los casos los hogares hacen el pago efectivo del IVA, esto depende del lugar de compra de los bienes y servicios. A pesar de lo anterior, y para el objetivo del estudio, se calcula el IVA que de acuerdo con el gasto pagaría un hogar ya que el valor del giro se definió de esa manera sin considerar el lugar de compra.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

Usando como referencia la Encuesta de Ingresos y Presupuestación del DANE de 2017⁵³, se encuentra que el numerador corresponde a un 6%⁵⁴; del mismo modo, el denominador se ubica en 9%. Con dichos resultados, el índice de eficiencia en equidad sería de 71%. Sin embargo, si se compara con la población no vulnerable perteneciente al decil 3, ya que de acuerdo con el nivel de ingresos puede tener dinámicas más parecidas a las del decil 1 y 2, el índice de eficiencia en equidad sería de 82%.

Con el objetivo de realizar la combinación de estos dos elementos (equidad y focalización), razonablemente se puede suponer que la participación de cada uno de ellos es la misma, pues es igualmente importante lograr progresividad cerrando brechas como identificar de manera correcta los beneficiarios. El resultado del indicador compuesto de eficiencia es 52%⁵⁵, esto muestra que aún se tienen oportunidades de mejora, sobre todo en lo que tiene que ver con la focalización, pues si bien se ha avanzado en la cobertura de la población más vulnerable, esta se encuentra distante de lograr la cobertura potencial. En lo relacionado con equidad, se observa que la brecha se ha cerrado en cuanto a proveer recursos a la población más pobre que contrarresten la regresividad de impuestos como el del IVA.

Por su parte, desde la información primaria cualitativa se evidencian tres fuentes principales usadas para la focalización de los beneficiarios del Programa de Compensación del IVA, estos son el SISBEN, las bases de datos de las personas en lista de espera de Colombia Mayor y los titulares de Familias en Acción.


En este orden de ideas, el puntaje del SISBEN constituyó una de las principales fuentes de información para la focalización de beneficiarios. Los funcionarios del nivel nacional señalaron con claridad cuáles fueron los puntos de corte que, según las entrevistas realizadas, correspondieron a hogares de Familias en Acción con puntajes menores o iguales a 10 puntos del SISBEN III o del grupo A del SISBEN IV, y para Colombia Mayor menores o iguales a 24 puntos del SISBEN III o de los grupos A, B y C del SISBEN IV. Por su lado, desde el nivel territorial asumen que el SISBEN se usó como base para la focalización, aunque en la mayoría de los casos afirmaron no tener claridad de los puntos de corte y demás detalles que se utilizaron para seleccionar los participantes. Por otro lado, la información primaria recogida es consistente con los procesos definidos por el Programa de Compensación del IVA para la focalización de participantes, pues en la mayoría de las entrevistas se hizo referencia a las bases de datos de Colombia Mayor y de Familias en Acción como fuentes primordiales para la definición de listados de beneficiarios que cumplieran con los requisitos de los puntos de corte del SISBEN.

Frente a las bases de datos y las condiciones de los potenciales beneficiarios de Colombia Mayor como priorizados para recibir la compensación del IVA, se encuentran diferencias en la información brindada por los funcionarios del nivel nacional y los del nivel territorial. De hecho, durante las entrevistas del nivel nacional se estableció que las personas seleccionadas relacionadas con el programa Colombia Mayor eran aquellas que se

⁵³ Cabe aclarar que con esta fuente no es posible estimar el IVA efectivo sino el implícito dado que para una parte importante de los bienes consultados no se indaga por el lugar de comprar de estos.

⁵⁴ Es decir, la relación entre el IVA implícito promedio pagado y el ingreso promedio.

⁵⁵ 57% si se compara con el decil 3

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

encontraban en la lista de espera al momento de iniciar la implementación de Compensación del IVA y que debían cumplir los parámetros del punto de corte de SISBEN. Se seleccionaron en total 300.000 beneficiarios incluidos en dicho programa.


En este contexto, de acuerdo con la recurrencia en los discursos de la información cualitativa, se observa que dentro de aquellos entrevistados del nivel territorial (regional y municipal) que hicieron referencia a la focalización, se cuenta con un conocimiento superficial de las condiciones para la focalización de personas adultas mayores, lo que evidencia falencias en la información relacionada con las condiciones de priorizados y no beneficiarios de estos participantes en particular. El siguiente testimonio evidencia la poca claridad de los enlaces municipales:

“Sí señora primeramente para nuestra comunidad aquí... fue muy poca la población que se benefició, porque para el año 2020 fueron solamente mil ochocientas las personas seleccionadas para la Compensación del IVA, esto no lo pudimos manejar porque iba enlazado con el Programa de Familias en Acción, porque fueron focalizadas familias que hacían parte del Programa, fueron una población que fueron focalizadas también por la tercera edad, de la mano con Familias en Acción” (Entrevista semi-estructurada territorial, Enlace municipal. 2021)

Frente a la relación con Familias en Acción, se subraya que utilizar las bases de datos de este programa, así como la operación completa como soporte de la puesta en marcha del Programa de Compensación del IVA es altamente valorado por los entrevistados, especialmente en los niveles territoriales. Como se menciona en varios testimonios *“la estructura estaba montada” (Entrevista territorial, Enlace regional. 2021)*, lo que facilitó la focalización de los 700.000 beneficiarios de la compensación ligados a tal programa. Como se ha analizado en apartados anteriores, una vez focalizados, a partir de los puntos de corte del SISBEN e identificados en los listados, se activó la estructura en cascada de Familias en Acción, llevando la información hasta el nivel más micro representado por las madres líderes de esta intervención quienes se encargaron de replicarla a los beneficiarios directos.

Según la información primaria recogida, los enlaces territoriales perciben rotación de beneficiarios, puesto que al estar la focalización ligada a información del SISBEN, así como a la relación con otros programas, cualquier tipo de actualización en el estado de un beneficiario podría implicar su salida del Programa de Compensación del IVA. En esa línea, se destacan algunas molestias a nivel local, principalmente de participantes de Familias en Acción, que no fueron focalizados para recibir la compensación. Esto se presentó, según los entrevistados, por el desconocimiento generalizado tanto de los beneficiarios como de enlaces municipales de los detalles de la focalización que se realiza a nivel nacional. Así lo manifiestan los enlaces:

“Toda la focalización viene desde Bogotá a través de los procesos SISBEN... porque pues para estos casos, para Compensación del IVA, nunca se nos preguntó, pues nunca conocimos realmente cuál era el filtro inicial, sino ya cuando iba en la marcha fue cuando empezamos a conocer cuáles eran las condicionalidades de estas familias, pero nosotros desde territorio no tenemos ningún mecanismo con el cual sugerir ninguna persona o sugerir alguna población específica para recibir estos incentivos... la gente no entiende cómo opera en lineamientos o

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

cómo opera el Programa, entonces mientras íbamos conociendo cuál era el mecanismo de focalización... pues hubo mucha inconformidad. Además, porque a nivel de Sisbén, en el Sisbén III había mucha, coloquialmente como lo dicen, mucho colado que no merecía o que no concordaba con el puntaje que tenía, pero sin embargo salieron favorecidos con estos procesos. Entonces pues hubo mucha inconformidad por eso” (Entrevista semi-estructurada territorial, Enlace municipal. 2021)

2.3. Pertinencia⁵⁶ de la estrategia de comunicación desarrollada⁵⁷

A través de las entrevistas semiestructuradas efectuadas se puede ver cómo la estrategia de comunicaciones empleada para dar a conocer y promocionar el Programa de Compensación del IVA se centró en diferentes canales. Según los datos recogidos en orden de intensidad se emplearon los siguientes mecanismos: i) medios de comunicación soportados en canales de otros programas, específicamente Familias en Acción; ii) atención personalizada; iii) llamadas telefónicas; iv) voz a voz; y v) mensajes masivos.

Específicamente en lo referente a medios de comunicación, también se identificó una diversidad importante de canales a través de los cuales se informó sobre el programa. La siguiente figura presenta la recurrencia de cada uno de estos canales en las 20 entrevistas de los 21 totales que se realizaron, en las que mencionaron la relación de los medios de comunicación con la estrategia de promoción del programa. Es importante resaltar que, aun cuando existe mayor recurrencia en algunos canales, en todas las entrevistas se mencionaron diferentes combinaciones entre canales dependiendo del territorio.

⁵⁶ La pertinencia puede ser comprendida como la correcta identificación de necesidades. Concretamente, hace referencia a la oportunidad y correspondencia de una intervención con las necesidades y prioridades sociales (en términos de bienestar y desarrollo) que originaron la iniciativa (DNP, 2021).

⁵⁷ En esta subsección se aborda las preguntas orientadoras: ¿La estrategia de comunicación empleada para dar a conocer y promocionar el programa es pertinente? ¿Tuvo en cuenta diferentes alternativas para llegar a la población, teniendo en cuenta sus particularidades?


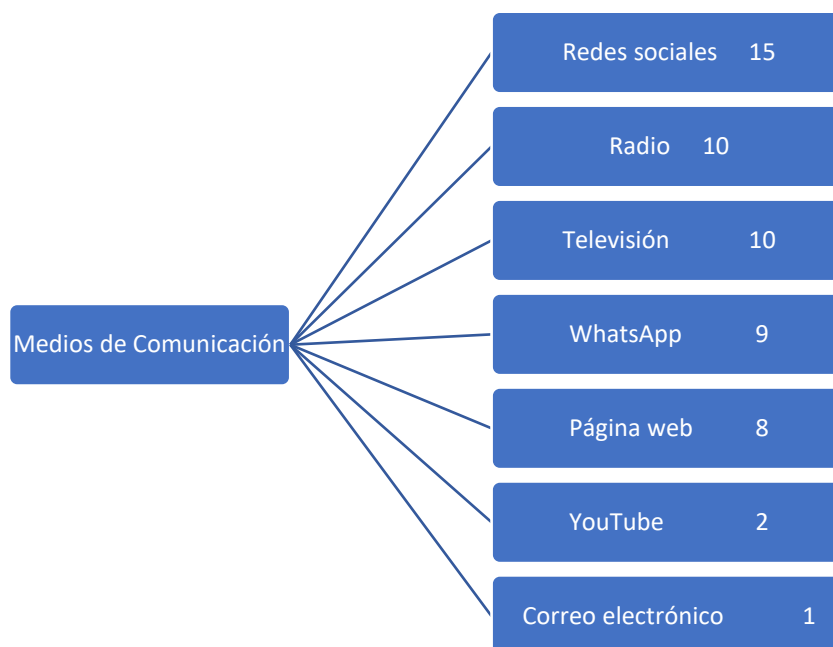
	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

Figura 9 – Tipos de medios de comunicación mencionados como parte de la estrategia de comunicaciones del Programa de Compensación del IVA




Fuente: elaboración propia con base en entrevistas semiestructuradas

En términos generales, las redes sociales se identifican como el medio más recurrente en la estrategia de comunicaciones. Aunque la mayoría de entrevistados no especifica el tipo de red social a través de la cual se entregó la información sobre el programa, aquellos que lo especificaron mencionaron únicamente la red social Facebook. Adicionalmente, frente a la televisión como medio de comunicación e información, la mitad de entrevistados que la mencionaron afirmaron que se hizo a través del programa presidencial que se transmitió diariamente durante la pandemia ocurrida por el COVID-19.

A partir del análisis de la información se puede concluir que la pandemia tuvo un papel primordial en la preferencia por canales virtuales para difundir la información sobre el programa. Más allá de las redes sociales, se utilizaron otras herramientas virtuales como las páginas de internet tanto de las alcaldías como del Departamento de Prosperidad Social, y se recurrió con mayor intensidad al uso de WhatsApp, especialmente por parte de las madres líderes del Programa Familias en Acción. Esto comenta uno de los enlaces territoriales entrevistados:

“Pues directamente más que todo tú sabes que manejan es WhatsApp por esa vía fue la principal también digamos con las líderes decidimos publicar O sea que ellas imprimieron para que lo publicaran digamos en su veredita sacaran los nombres así no fuera de la vereda obviamente eso no viene por vereda sino por nombres y números de cédula que la sacaran ahí el que conociera a tal pues que le avisará... y el otro fue pues por la página de la alcaldía que también se publicó pero digamos ellos no manejan mucho esa parte, esa página ellos no saben cómo

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

ingresar, cómo descargar no les queda difícil a veces descargar ese coso de WhatsApp” (Entrevista semi-estructurada territorial, enlaces municipales. 2021)


Por otro lado, se recalcó que la relación directa con otros programas gubernamentales, específicamente Familias en Acción (FeA) y Colombia Mayor (CM), favoreció la difusión de información relacionada con el Programa de Compensación del IVA. Principalmente la figura de las madres líderes de FeA, como replicadoras de la información oficial, ya que como lo menciona uno de los funcionarios entrevistados *“son las voces que tenemos en cada una de las veredas, de los barrios” (Entrevista semi-estructurada territorial, enlaces municipales. 2021).*

La curva de aprendizaje que representó el trabajo por años en estrategias de comunicación de los dos programas “hermanos” de la Compensación del IVA, se convirtió en la base para poder replicar información sobre este. En varios municipios se observa que la estrategia consiste en diseñar piezas de comunicación como las infografías, repartirlas vía WhatsApp a las madres líderes, quienes a su vez se encargan de imprimirlas y difundirlas en sus veredas y barrios a las madres titulares que tienen a su cargo, las cuales difundieron la información a través de voz a voz.

En cuanto a la información personalizada como parte de los canales de información y comunicación del Programa de Compensación del IVA, algunos entrevistados afirman que las alcaldías asignaron encargados de hacer seguimiento directo con las familias, así como números de contacto específicos para el programa, esto basado también en el modelo de Familias en Acción. Así entonces, con base en la información primaria cualitativa se evidencia que para la mayoría de entrevistados los resultados de la estrategia de comunicaciones del Programa de Compensación del IVA resultan favorables y acordes a las condiciones territoriales, por lo que se puede concluir que la estrategia fue pertinente ya que se usaron variados canales (predominando los virtuales) con el fin de llegar a la población, apoyándose en el conocimiento previo de los programas “hermanos”, teniendo así en cuenta las estrategias de comunicación exitosas en los territorios.

Según el análisis cualitativo, los entrevistados, de los diferentes niveles y teniendo en cuenta las tendencias de los discursos, identifican resultados concretos como: i) el aumento de seguidores en las páginas de Facebook de Familias en Acción y del Departamento de Prosperidad Social, así como en los canales de YouTube; ii) la aproximación de los participantes del Programa de Compensación del IVA a las TICs y los canales virtuales, debido a las condiciones de aislamiento bajo las cuales se llevó a cabo la operación del primer ciclo de este; iii) la relación complementaria entre las campañas del nivel nacional (a través del programa presidencial, las redes sociales y la página web del DPS) con las estrategias territoriales centradas en la labor comunitaria de las madres líderes.

Otro resultado importante extraído de los testimonios es el considerable porcentaje de cobro de la compensación por parte de los beneficiarios. En varios testimonios se habla de cobros con porcentajes por encima del 70% y 80%, que la mayoría de los funcionarios y

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

entrevistados asocian con la buena estrategia de comunicaciones que se desarrolló. Esto se puede ver en el siguiente testimonio:

“Creo que el año pasado al realizar esta búsqueda de la manera en que se realizó, pues se logró por lo menos para Familias en Acción, se logró que creo que más del 85% de las personas pudiesen cobrar su compensación del IVA” (Entrevistas semi-estructurada territoriales, enlace regional DPS. 2021)


Si bien la mayor parte de los resultados de la estrategia son favorables, es importante resaltar que se presentaron algunos desafíos relacionados con problemas de desinformación. Se identificaron testimonios puntuales en los que se comentan dificultades relacionadas con los pagos escalonados en Daviplata, aspecto consistente con los resultados de la encuesta realizada en el marco de esta evaluación frente a dificultades en la recepción de los recursos (ver sección: 2.2.2 Costos de la operación, acceso a recursos y cumplimiento del cronograma en 2020), que generaron inconsistencias entre el día que se anunciaban los pagos a través de los canales de comunicación y las fechas reales en las que los beneficiarios recibían el dinero. Así mismo, se presentaron mensajes falsos a celular anunciando a algunas personas que eran parte de los beneficiarios de la compensación, lo que colapsó por momentos los canales de información personalizada.

Finalmente, se resalta como un reto en la estrategia de comunicación la baja calidad de la conectividad en algunos municipios, que impidió el desarrollo fluido de los espacios de socialización del programa a través de herramientas virtuales como las plataformas de videollamada. Sin embargo, es importante señalar que estos desafíos no se evidenciaron tan recurrentemente como los resultados favorables presentados.

2.4. Efectos del Programa de Compensación del IVA sobre la operación del programa FeA y el cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios de este programa⁵⁸

Para entender los posibles efectos que tiene el Programa de Compensación del IVA sobre la operación de FeA, se recogió información sobre las principales diferencias entre estos dos programas. Sin embargo, se puede concluir del análisis de la información cualitativa, clasificada en los diferentes códigos definidos a partir de las preguntas orientadoras, que la relación directa entre la operación del Programa de Compensación del IVA y el de Familias en Acción, tuvo ventajas notables para la implementación del primero, pues ayudó, entre otras cosas, a lograr en un tiempo corto y sin mayores inconvenientes la puesta en marcha de esta intervención que agrupó a un millón de hogares. Por el otro lado, no existe evidencia que identifique efectos negativos para la operación del Programa Familias en Acción, ni del programa Colombia Mayor, más allá de la sobrecarga de trabajo que pudo implicar en algunos casos para los enlaces municipales y las madres líderes la inclusión de nuevos programas manejados por el mismo enlace que venía trabajando con Familias en Acción. Esto manifiesta los entrevistados:

⁵⁸ En esta subsección se aborda las preguntas orientadoras: ¿Cuáles son los posibles efectos del programa sobre la operación del programa FeA y el cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios? ¿Cómo se han adaptado las entidades involucradas en la implementación del programa?

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

“Yo creo que han ido funcionando bien por el empeño que le han puesto las personas, que están allí apoyando, pero yo sí creo que eso tiene que cambiar pronto es decir pronto hay que definir las personas que van a quedar en propiedad movilizándolo los nuevos programas que llegaron a prosperidad social, porque yo siento que la gente tiene buena voluntad y está apoyando pero se cansa y aquí hay un proceso de carga laboral para algunos compañeros.... viene funcionando bien por lo que te digo porque la gente que esta se compromete, lo hace porque los enlaces en los Municipios también tienen todo el compromiso y ellos también pueden estar recargados” (Entrevista semi-estructurada territorial, Enlace regional. 2021)


Es evidente que las dos principales diferencias entre el Programa de Compensación del IVA y Familias en Acción (FeA) son i) la no condicionalidad del primero y ii) las fechas de pago que en 2020 no coincidían para los dos programas. Frente a la primera diferencia no se identificaron dificultades o efectos directos tanto en la operación de FeA, como en la claridad que tienen las familias sobre las condicionalidades de este programa, ello se debe en parte al tiempo que cada familia lleva vinculada a tal intervención y a las interacciones cotidianas que tienen con los enlaces municipales, así como al papel que cumplen las madres líderes a nivel comunitario. La claridad de los beneficiarios sobre las diferencias en condicionalidades es evidente en los testimonios:

“Pues la diferencia las Familias en Acción eso ya es para los niños, para sustentar lo que es lo que los niños necesitan y acá con lo del IVA es un poco acá para utilizar para la casa para completar, por ejemplo, el mercado, para un servicio que va la luz, que el agua que esos son los servicios que son necesarios, que si no los pagamos y sobre todo en la pandemia tenés que tener esto en la casa, son cosas diferentes, por ejemplo, yo lo de Familias en Acción yo lo utilizo en mi hijo lo que él necesita lo que requiere y con lo que me sobre eso sí lo utilizó para la casa, para comprar lo que necesito en la casa” (Taller participativo, Arauquita. 2021)

Frente a la segunda diferencia, los entrevistados afirman que las fechas de pago y la estrategia escalonada que se utilizó en 2020 para evitar aglomeraciones, generaron sobrecarga de quejas e inconformidad entre los beneficiarios, que en los primeros meses de la operación del Programa de Compensación del IVA no tenían clara la periodicidad de la transferencia y asumían que llegaría al mismo tiempo que lo que reciben por FeA. Sin embargo, a través de las estrategias de comunicación implementadas se logró dar claridad a los beneficiarios, y evitar colapsos en la operación de los dos programas por las quejas recurrentes de los participantes. Esto expresa un entrevistado al respecto:

“Pero la gente empieza a no entender, o sea, a ver son tres programas, entonces en este retira toda la plata, en ese no, en este sí, en este yo no sé qué... además un poco eso, ¿me entiendes?... la gente tenía miedo inicialmente ese fue uno de los grandes retos, porque la gente creía que tenía que retirar todo el dinero o sino el gobierno se la quitaba y nosotros le decíamos, no tranquilos, usted la tiene en Daviplata y la puede ahorrar, puede hacer diferentes cosas” (Entrevista semi-estructurada nacional. 2021)

La información primaria cualitativa permite señalar que las entidades involucradas en la implementación del Programa de Compensación del IVA han podido adaptarse a la

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

operación de este, ello a través de la relación directa que se construyó con las operaciones de los programas Familias en Acción (FeA) y Colombia Mayor (CM). Desde el momento de la focalización, pasando por las bases de datos de identificación de beneficiarios, hasta la estrategia en cascada propia de FeA para la transmisión de información, donde está pasa del nivel nacional al nivel regional, y de este al nivel municipal para terminar en el nivel comunitario mediante las madres líderes, la curva de aprendizaje de los programas más antiguos se convirtió en la clave para lograr en poco tiempo el inicio de la operación de la compensación del IVA.

Por otro lado, debe subrayarse el esfuerzo adaptativo del operador de pagos Daviplata en 2020, que logró también en un tiempo corto pasar de la presencialidad a la virtualidad, montar líneas de atención específica para los programas de Compensación del IVA y de Familias en Acción, y generar estrategias para la llegada de efectivo a zonas remotas del país en la mitad de la pandemia por COVID-19 y la emergencia sanitaria que esta implicó. También se destaca la ampliación de los acuerdos que el Ministerio del Trabajo tenía con Fiduagraria para contar con una cuenta separada para el pago de la compensación del IVA a los priorizados del Programa Colombia Mayor.


El siguiente testimonio indica la adaptación institucional:

“En marzo del 2020 cuando estalla el tema de la pandemia y esto lo que genera es que el gobierno nacional tenga que acelerar las metas que tenía establecida y establece meta que tenía inicialmente para el 2021 la adelanta para el 2020 es decir que el programa pasa de tener un piloto de 300 mil hogares a una meta de 1 millón de hogares... esto genera que la operación corresponda a dos contratos independientes uno celebrado por Prosperidad Social otro por el Ministerio de Trabajo, el de Prosperidad Social... se celebra en el marco de digamos una urgencia manifiesta y se realiza una contratación directa con Davivienda, si, como único operador para estas 700 mil familias por el otro lado Ministerio de Trabajo realiza un encargo fiduciario que a su vez Fiduagraria contrata Efecty”. (Entrevista semi-estructurada nacional. 2021)

Se observa entonces que la adaptación de las entidades involucradas fue en general favorable, en donde las diferentes instituciones que en su momento participaron de la operación contribuyeron a la implementación y entrega efectiva de los recursos a los beneficiarios del Programa de Compensación del IVA, adaptándose a las nuevas circunstancias y metas.

Como conclusión general se evidenció que los efectos fueron variados, por una parte, para el Programa Compensación del IVA fue un acierto trabajar de la mano con el programa de Familias en Acción ya que logro que su implementación y su acogida por los beneficiarios fuera relativamente fácil y rápida.

En cuanto a las consecuencias que el nuevo programa pudo traer a la operación de Familias en Acción se puede concluir que en cuanto a la diferencia de la condicionalidad de los programas no se evidencian dificultades debido a que los beneficiarios por su larga trayectoria en Familias en Acción conocían a los enlaces municipales y la labor de las madres líderes y lograban diferenciar las características de cada operación. Por su lado, aun cuando

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

se observó como un cuello de botella la diferencia en la periodicidad de los pagos de FeA y Compensación del IVA, que en un primer momento aglomeraciones, dichas dificultades se fueron solucionando a lo largo de la operación, a través de las estrategias de comunicación implementadas. Finalmente, resalta que el mayor efecto negativo de la operación del Programa de Compensación del IVA está relacionado con la sobrecarga de trabajo que implicó para los enlaces municipales la adición de un proceso de implementación diferente.

3. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO Y COMPORTAMENTAL

Esta tercera sección resume los principales resultados que se obtienen de la evaluación de impacto que las transferencias de Compensación de IVA han traído a los hogares beneficiarios. Los resultados, como se explicó anteriormente, utilizan información tanto cuantitativa como cualitativa que se triangula y que permite responder a cada una de las preguntas orientadoras de manera holística. Cada subsección se concentra en responder las 13 preguntas orientadoras que guiaron el trabajo de evaluación.


3.1. Percepción del programa por parte de los beneficiarios

Es clave establecer si los hogares beneficiarios identifican efectivamente la existencia y su pertenencia al programa de Compensación de IVA además de sus objetivos y la percepción que ellos tienen del mismo. Los datos de la encuesta señalan que los hogares identifican con claridad si son o no beneficiarios del Programa. Así, la totalidad de los hogares beneficiarios reportó recibir la transferencia por Compensación de IVA (100%). Además, como se observa en la Tabla 12 los hogares tratados saben con precisión el monto que reciben por la transferencia. De hecho, el valor promedio del monto de la última transferencia reportada por los hogares es de \$76.766 pesos.

No obstante, los hogares beneficiarios no tienen claro cuál es el propósito del programa. Tan solo el 17,5% de ellos contestó que el objetivo que el gobierno busca alcanzar con el programa es devolver a las familias lo que ellas gastan en IVA. La gran mayoría (58,4%) considera que el objetivo es ayudar a las familias durante la pandemia, mientras que el 9% considera que es una extensión del programa de Familias en Acción. Esto es congruente con lo encontrado en los talleres participativos en donde la mayoría de los beneficiarios conocen el programa, saben su nombre, saben el monto y cuándo llega, saben que son beneficiarios, pero lo relacionan más con la pandemia y con su situación de pobreza, como un alivio o ayuda, que como parte de un esfuerzo de progresividad tributaria para compensar lo que ellos pagan de IVA, como ilustra esta cita:

“La verdad no sé no sé porque saldría este subsidio yo no sé si es por el tiempo de la pandemia o no, pero de todas maneras el dinero si no sirve porque cualquier peso que entre sirve” (Taller Participativo con beneficiarias de Familias en Acción y Compensación de IVA, Bogotá. 2021).

De forma interesante, sí lo diferencian de Familias en Acción. Mientras los beneficiarios que participaron en los talleres identifican Familias en Acción con los niños, identifican la Compensación con el hogar.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

“La diferencia con Familias en Acción es que eso ya es para los niños, para sustentar lo que los niños necesitan y acá con lo del IVA es un poco acá para utilizar para la casa para completar, por ejemplo, el mercado para un servicio que la luz, que el agua, que esos son los servicios que son necesarios, que si no los pagamos y sobre todo en la pandemia tienes que tener esto en la casa, son cosas diferentes, por ejemplo, yo lo de Familias en Acción yo lo utiliza a mi hijo lo que él necesita lo que requiere y con lo que me sobre eso sí lo utilizó para la casa, para comprar lo que necesito en la casa” (Taller Participativo con beneficiarias de Familias en Acción y Compensación de IVA, Arauquita. 2021).


Además, tienen claro que la primera transferencia tiene “requisitos” o condicionalidades y cuáles son, mientras que la Compensación no. Son muy pocos los que reconocen que la compensación es por el pago del impuesto, y los que lo hacen, dicen que la información que les dieron fue muy poca y solo hacía referencia a que eran beneficiarios del programa.

Tabla 12 - Percepción del programa por parte de los beneficiarios

PREGUNTA	VARIABLE	OBSERVACIONES ENCUESTA	MUESTRA ENCUESTA CON PESOS		
			OBSER. (CON PESOS)	PROMEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR
¿Cuál fue el monto y hace cuánto reclamó el último pago?	Monto último pago	1.593	30.368	\$76.776	[272]
	Número días reclamó última transferencia	1.593	30.368	30,66	[1,15]
¿Cuál considera usted es el objetivo que busca alcanzar el gobierno con el programa?	Ayudar a las familias en momentos de pandemia	1.593	30.368	0,58	[0,01]
	Devolver a las familias el gasto que tuvieron en el pago de IVA	1.593	30.368	0,18	[0,01]
	Es un complemento del programa Familias en Acción	1.593	30.368	0,09	[0,01]
	Otro	1.593	30.368	0,15	[0,01]
Usted considera que el monto de la transferencia de la compensación de IVA es:	Menor de lo que su hogar paga en IVA	1.593	30.368	0,48	[0,01]
	Igual a lo que su hogar paga en IVA	1.593	30.368	0,16	[0,01]
	Mayor a lo que su hogar paga en IVA	1.593	30.368	0,11	[0,01]
	No sabe	1.593	30.368	0,25	[0,01]
Considera las transferencias del programa deberían ser:	Bimensuales	1.593	30.368	0,21	[0,41]
	Mensuales	1.593	30.368	0,46	[0,50]
	Con Familias en Acción	1.593	30.368	0,23	[0,42]
	Otro	1.593	30.368	0,10	[0,30]
¿Hasta cuándo cree que recibirá las transferencias del programa?	Mientras dure la pandemia	1.593	30.368	0,35	[0,48]
	Mientras reciba Familias en Acción	1.593	30.368	0,08	[0,26]
	Mientras compre productos que paguen IVA	1.593	30.368	0,09	[0,28]
	No sabe	1.593	30.368	0,49	[0,50]

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.

La Tabla 12 muestra también información acerca de si los hogares se sienten o no compensados con los recursos transferidos. Se observa que el 47% de los hogares consideran

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

que el pago que ellos hacen en IVA es mayor que lo que el gobierno les transfiere de manera bimensual. El 16% considera que la transferencia compensa exactamente su pago de IVA mientras que el 11% respondió que lo que ellos pagan de IVA es menor a la compensación recibida. El restante 25% de los hogares no sabe si la transferencia le compensa o no su gasto en IVA. Respecto a la periodicidad de las transferencias, el 46,2% considera que sería mejor hacerlas mensualmente y el 22% en la misma transferencia con Familias en Acción. Finalmente, cerca de la mitad de los beneficiarios no sabe hasta cuándo continuarán recibiendo este dinero y el 34,5% cree que esta transferencia finalizara cuando finalice la pandemia. Estas respuestas indican que no todos los beneficiarios tienen claro ni el objetivo ni la duración del programa. Esto es un factor que debe tenerse en cuenta en caso de que el gobierno quisiera que este tipo de información llegue de manera más clara a la totalidad de beneficiarios.

El trabajo cualitativo reveló que los hogares se sienten agradecidos con la transferencia, pero, coincidiendo con los datos cuantitativos, sienten que no alcanza para resolver sus problemas o para compensar todo lo que pagan han pagado de IVA en sus vidas, como ilustra esta cita de un taller participativo en Bogotá:


“Pues como dijo la anterior señora, pues sí, creo que la inconformidad es porque son 76 mil pesos cada dos meses y uno va a hacer el mercado, entonces el mercado está todo caro y pues la verdad, cuando uno está sin trabajo, no tiene ayuda de ningún lado, la verdad es poquito, es muy poco. Sí son bendiciones que mi Dios le da a uno, pero así mismo, cada dos meses 76 mil pesos, es como muy poquito” (Taller Participativo con beneficiarias de Familias en Acción y Compensación de IVA, Bogotá. 2021).

3.2. Seguridad alimentaria

La crisis de salud y económica inducida por el COVID-19, repercutió en mayor magnitud en los hogares más vulnerables. Las transferencias que los distintos gobiernos pusieron en marcha buscaban, entre otras cosas, asegurar que las familias de menos recursos tuviesen fuentes adicionales que les permitieran al menos mantener niveles de seguridad alimentaria mínimos. Para evaluar el impacto que el programa trajo en este aspecto a las familias beneficiarias, la encuesta incluyó un módulo detallado de preguntas que miden la seguridad alimentaria y la estructura de gastos del hogar.

En cuanto al primer aspecto, se incluyeron preguntas que permiten estimar la escala FIES desarrollada e implementada mundialmente por la FAO al igual que preguntas que dan información respecto a la variedad en la alimentación.⁵⁹ Como lo recomienda el estudio técnico Cafiero (2016), las 8 preguntas dicotómicas que sugieren incluir en las encuestas para analizar seguridad alimentaria no deben analizarse de manera individual sino en su conjunto como un índice. En este estudio el índice se construyó de manera sencilla sumando el número de

⁵⁹ Las preguntas indagan si en los últimos 30 días, la persona que responde la encuesta o algún miembro del hogar vivieron situaciones como tener que ir a comer a donde un familiar o conocido porque no había suficiente comida en su vivienda, salir a pedir comida a la calle, preocuparse porque los alimentos se acabarían en su hogar, dejaron de tener una alimentación saludable, dejaron de tener una alimentación variada o se saltaron una comida.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 6		

preguntas que los hogares contestaron de manera afirmativa. Dada las preguntas un mayor nivel de respuestas positivas un mayor nivel de inseguridad alimentaria.


La Tabla 13 muestra el impacto de la transferencia en la puntuación bruta del índice FIES (es decir, el número de respuestas afirmativas a las preguntas de la FIES) que, de acuerdo con la FAO, se puede considerar como una medición ordinal de la inseguridad alimentaria. La tabla resume los principales resultados obtenidos al implementar la metodología de RD siguiendo el comando de (Cattaneo, 2019). La estructura de la Tabla 13 es la que se utiliza en la respuesta a las demás preguntas orientadoras que utilizan RD como estrategia de identificación por lo que vale la pena detallarla. Las distintas columnas presentan las variables de resultado de interés que en este caso están relacionadas con el índice FIES. El primer valor corresponde al coeficiente obtenido bajo el estimador robusto de RD e indica la diferencia que existe entre el grupo de hogares elegibles y el grupo de hogares no elegibles en la variable de interés.⁶⁰ Las demás filas dentro de la tabla nos muestran información básica de las regresiones que llevan al resultado principal relacionadas con el número de observaciones utilizadas, el ancho de banda que se usó para la estimación, las observaciones que quedan a cada lado del punto de corte, los principales resultados de la primera etapa de la estimación (beta y ES de la primera etapa) y finalmente el promedio de la variable de interés en el grupo de control.

Para el caso del índice FIES, en promedio los hogares control – aquellos con un puntaje Sisbén III marginalmente mayor a 10 - contestaron a 4,5 de las 8 preguntas de incertidumbre alimentaria de manera positiva. Como es posible observar, al comparar en el ancho de banda óptimo la respuesta de los hogares beneficiarios, no es posible rechazar la hipótesis nula que tienen el mismo nivel de inseguridad alimentaria que los hogares control. Aunque los coeficientes son positivos, ni el coeficiente robusto de la puntuación bruta, ni el de una dummy que indica si los hogares respondieron *SI* a más de 6 preguntas (más de la mediana del grupo control), son estadísticamente significativos. Es decir, las transferencias de la compensación de IVA no están ayudando a disminuir los problemas de seguridad alimentaria de estas familias beneficiarias ya que tanto los hogares controles como beneficiarios respondieron el mismo número de preguntas de inseguridad alimentaria de manera positiva.

Tabla 13 - Impactos en seguridad alimentaria de los hogares

	ÍNDICE SEGURIDAD ALIMENTARIA	DUMMY ÍNDICE SEGURIDAD > MEDIANA 6	ÍNDICE CONSUMO GRUPO DE ALIMENTOS	DUMMY ÍNDICE CONSUMO > MEDIANA 10	ÍNDICE DÍAS	DUMMY ÍNDICE DÍAS CONSUMO > MEDIANA 45
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Robusto	0.531 (0.399)	0.079 (0.078)	-0.506* (0.295)	-0.167* (0.089)	-0.083 (2.752)	-0.015 (0.100)

⁶⁰ Como se explicó en la sección de metodología, la idea de RD es comparar si el valor promedio de la variable de interés de los hogares controles es distinta o no del de la variable de los hogares beneficiarios. Intuitivamente, se quiere evaluar si hay un salto - o como lo indica el nombre de la metodología - una discontinuidad en el punto de corte. Esta discontinuidad, en términos formales se representa con el estimador robusto presentado en las tablas. Si el estimador no es estadísticamente distinto de cero, implica que no hay ninguna discontinuidad y que la variable de interés del grupo beneficiario es idéntica a la variable de interés en el grupo control en ese punto.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

	ÍNDICE SEGURIDAD ALIMENTARIA	DUMMY ÍNDICE SEGURIDAD > MEDIANA 6	ÍNDICE CONSUMO GRUPO DE ALIMENTOS	DUMMY ÍNDICE CONSUMO > MEDIANA 10	ÍNDICE DÍAS	DUMMY ÍNDICE DÍAS CONSUMO > MEDIANA 45
Observaciones	3099	3099	3099	3099	3099	3099
Ancho banda	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55
Obs izquierda	1473	1473	1473	1473	1473	1473
Obs derecha	1626	1626	1626	1626	1626	1626
Beta primera etapa	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***
SE primera etapa	.069	.069	.069	.069	.069	.069
Media control	4.509	.435	9.709	.637	45.874	.545
Proporción			-0.05	-.25		


Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estandar en paréntesis. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.

La encuesta incluyó también preguntas que permiten establecer no solo la cantidad sino la calidad de la alimentación los hogares que pueden costear, algo que la evaluación de corto plazo no pudo determinar por falta de información. Específicamente, es posible construir el índice de diversidad dietética del hogar (HDDS por sus siglas en inglés Household Dietary Diversity Score) el cual indaga acerca de cuantos de 12 tipos de grupos alimenticios distintos se consumieron en el hogar en los últimos 7 días y el número total de días que consumieron alguno de estos grupos durante ese mismo periodo.⁶¹ Estos índices han sido utilizados en investigaciones previas que analizan los impactos de transferencias monetarias en contextos de emergencia como los de Aker et al. (2011), Aker (2013), Schwab et al. (2013) e Hidrobo et al. (2013). Como se observa en las últimas cuatro columnas de la Tabla 13, en promedio durante la última semana previa a la encuesta los hogares controles consumieron 9 de los 12 grupos alimenticios y la suma de los días que consumieron cada uno de los grupos es de 45 días. Al comparar las respuestas de los hogares que recibieron la Compensación de IVA, no encontramos ningún impacto positivo significativo de la transferencia en estos dos indicadores. Incluso, como se observa en la tercera y cuarta columna, es marginalmente menos probable que los hogares beneficiarios hayan consumido 10 o más grupos alimenticios que los hogares controles en la última (siendo 10 la mediana de este último grupo de hogares).

La información de los talleres participativos es congruente con los resultados cuantitativos ya que en ellos es evidente que, a pesar de la transferencia, el hambre continúa apareciendo en muchas historias del pasado y en el presente de pandemia con sus efectos adversos de pérdida de trabajo, alza de precios y desafíos de cuidado. También aparecen distintas estrategias para gestionar el hambre tales como priorizar a los niños, comprar alimentos más económicos, pedir ayuda para obtener alimentos, comer menos veces al día, racionar porciones, dormir más para sentir menos hambre. La siguiente cita ilustra estas estrategias de gestión del hambre.

⁶¹ Los 12 grupos de alimentos incluyen cereales, raíces / tubérculos, verduras, frutas, carne / aves de corral / despojos, huevos, pescado / marisco, legumbres / legumbres / frutos secos, leche / productos lácteos, aceite / grasas, azúcar / miel y otros.

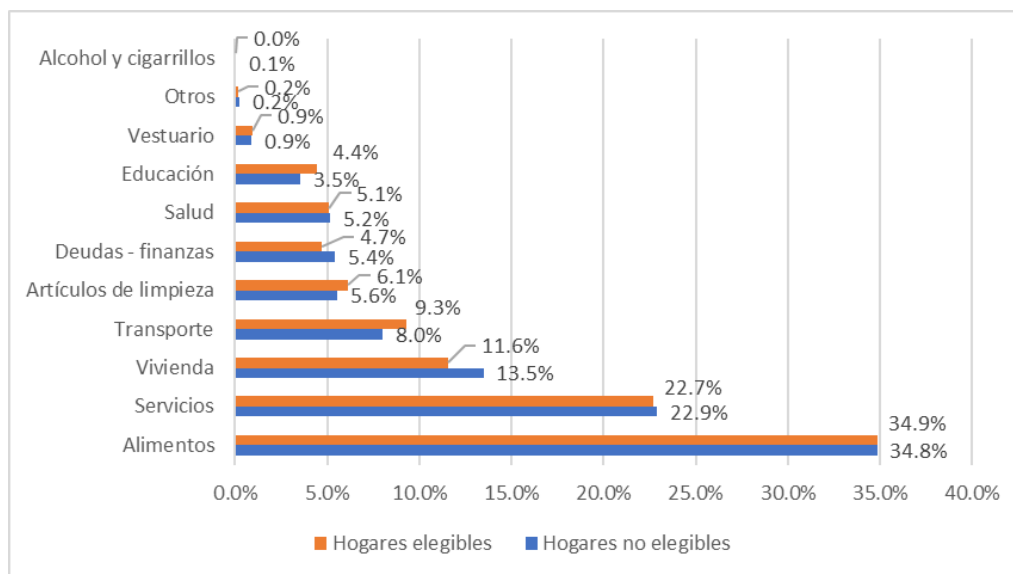
	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			22	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 6		

“Sí señora, pues en este momento ya llevamos, yo creo aproximadamente como tres meses, solamente alimentándonos dos veces al día. Entonces lo que decía la señora X, pues es muy cierto, ya que a ellos les gusta dormir, yo los dejo dormir, para que se levanten por ahí tipo 10, 11 de la mañana y pues así empezar a preparar el almuerzo que sería obviamente el desayuno porque no hay alimento suficiente, entonces preparamos ya la alimentación tarde, tipo 11, 12 del día y almorzamos a las 2 de la tarde y volvemos a comer tipo 6, 7 de la noche” (Taller Participativo con beneficiarias de Familias en Acción y Compensación de IVA, Bogotá. 2021).

3.3. Estructura de gastos de los hogares

Por supuesto, los hogares gastan sus recursos en muchos más productos que únicamente la alimentación. La encuesta incluye una sección especial de gasto que permite entender en que artículos o servicios gastaron los hogares su dinero en los 30 días previos a que fueran contactados. En promedio, los hogares de la encuesta gastaron aproximadamente \$762.000 pesos en los 30 días previos a que fueron contactados. La Figura 10 presenta la proporción de gasto en distintos rubros para hogares elegibles (barras naranjas) y no elegibles (barras azules) de acuerdo con los datos de la encuesta. Como es posible observar, la mayor proporción de gasto de ambos tipos de hogares se da en el rubro de alimentación. El gasto en este rubro para ambos hogares llega al 40% aproximadamente. Le siguen en importancia el gasto en servicios, vivienda, transporte, artículos de limpieza, deudas, salud y educación. En general los hogares gastaron poco dinero en vestuario, alcohol y cigarrillos u otros rubros (menos del 1%). La Figura 10 muestra que existen algunas diferencias en el gasto entre ambos tipos de hogares. Por ejemplo, pareciera que los hogares elegibles gastan una mayor proporción en educación, artículos de limpieza y transporte que los hogares no elegibles. Por su parte, estos últimos parecieran gastar un poco más en vivienda y en deudas y finanzas que los hogares elegibles. Los ejercicios econométricos de regresión discontinua presentados a continuación permiten entender si estas diferencias observadas en la Figura 9 son o no estadísticamente significativas y por tanto si la transferencia de compensación de IVA tuvo o no algún impacto en la estructura de gasto.

Figura 10 – Estructura de gasto de los hogares en los 30 días previos a la encuesta



Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.

La Tabla 14 presenta los impactos de la transferencia en el total de gasto de los hogares y en los índices de gasto en ciertos grupos agregados que resumen la composición de gasto de los hogares basados en la estrategia de RD. Estos índices, al igual que los demás presentados de este punto en adelante en el presente documento, son iguales a los estimados por Londoño-Vélez y Querubín (2021) basados en Anderson (2008).⁶² Esto, además de permitir la comparabilidad de resultados entre la evaluación de corto plazo y está de mediano plazo permite solucionar los problemas de hipótesis múltiple detallada en la metodología.

⁶² Los índices se calculan primero cambiando los signos de todas las variables que lo requieran de tal forma que un signo positivo indica un resultado "mejor" para el hogar normalizándolo con la media y la desviación estandar del grupo de control. Para cada dominio que el índice es calculado se crea un promedio ponderado de los resultados de interés utilizando el inverso de la matriz de covarianza de las variables de interés transformadas en dicho dominio.





  	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 4		

Tabla 14 - Impactos en gasto total y estructura de gastos de los hogares

	TOTAL MENSUAL (PESOS)	ÍNDICE PROMEDIO EDUCACIÓN	ÍNDICE PROMEDIO ALIMENTOS	ALCOHOL Y CIGARRILLOS	ARTÍCULOS DE LIMPIEZA	ÍNDICE PROMEDIO SERVICIOS	ÍNDICE PROMEDIO VIVIENDA	ÍNDICE PROMEDIO TRANSPORTE	ÍNDICE PROMEDIO SALUD	ÍNDICE GASTO FINANC.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Robusto	-32,029.9 (100,762.5)	0.071 (0.068)	-0.029 (0.032)	0.013 (0.012)	0.007 (0.048)	-0.025 (0.034)	-0.015 (0.045)	-0.016 (0.047)	-0.012 (0.024)	-0.099 (0.110)
Observaciones	3099	3099	3099	3099	3099	3099	3099	3099	3099	3099
Ancho banda	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55
Obs izquierda	1473	1473	1473	1473	1473	1473	1473	1473	1473	1473
Obs derecha	1626	1626	1626	1626	1626	1626	1626	1626	1626	1626
Beta primera etapa	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***
SE primera etapa	.069	.069	.069	.069	.069	.069	.069	.069	.069	.069
Media control	\$802,177.4	.197	.607	.014	.862	.467	.213	.279	.108	.259

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 4		

En promedio, los hogares control reportaron gastar en total cerca de \$800.000 pesos mensuales. Aunque pareciera que los hogares que recibieron la transferencia están gastando aproximadamente \$32.000 pesos menos, el coeficiente no es estadísticamente significativo por lo que no se puede decir que hay diferencia en el valor total de gasto entre ambos grupos. Más aun, los resultados presentados en la Tabla 14, sugieren que, al igual que lo encontrado en la evaluación de corto plazo, así como en el estudio de Gallego et al. (2020), el gasto de los hogares beneficiarios en aspectos educativos pareciera mayor que el de los hogares controles gracias a la transferencia. De acuerdo con el índice de gasto en educación, los hogares beneficiarios incrementan en $0,07\sigma$ los gastos en este rubro (en el corto plazo el coeficiente fue de $0,032\sigma$). Sin embargo, la estimación es ruidosa y no nos permite afirmar que la diferencia es estadísticamente significativa. Cómo es posible observar, los datos no permiten identificar ningún impacto de las transferencias del programa en la estructura de gastos de los hogares.⁶³

En los talleres participativos se incluyeron distintas preguntas y dinámicas que permitieron llegar a este punto. Particularmente útil fue un ejercicio inicial donde se les pidió a las beneficiarias que trajeran o dibujaran lo último que habían comprado con el dinero de compensación de IVA. Lo que más traían eran alimentos y, en menor medida artículos de limpieza. En tercer lugar, mencionan pago de servicios. En general, no se ve una modificación de la estructura de gasto sino un alivio en poder adquirir más de las cosas que antes compraban o un pequeño aumento en calidad. Esta nube de palabras en la Figura 11 muestra los productos más frecuentes:


Figura 11 - Artículos más frecuentes comprados con Compensación de IVA



Fuente: Talleres participativos con beneficiarios de Compensación del IVA

Además de la priorización de alimentos con el dinero de la Compensación de IVA, en los grupos focales aparece fuertemente la priorización de niños. Podría existir un posible

⁶³ La Tabla A5, a manera de ejercicio de robustez, analiza el impacto con base en la proporción de dinero que los hogares invierten en distintos aspectos. No se observa ningún impacto del programa en los hogares beneficiarios al analizar estas proporciones sugiriendo que los resultados son robustos cuando se utilizan como variables dependientes otras alternativas.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 4		

efecto contagio de Familias en Acción en cómo gastar el ingreso de la compensación. Al estar compensación de IVA inserta en la estructura institucional de FeA, una transferencia condicionada dirigida a mejorar sobre todo las oportunidades de vida de los niños, ese discurso y aparentemente esas prácticas de priorización de niños están muy instaladas. Estos extractos lo ilustran:


“Pues yo pienso que lo que le llega a uno del IVA, uno hay veces que compra comida o si de pronto le hace falta para los niños unos zapatos pues uno brega a comprarlos con eso, si le falta un cuaderno o lo que uno necesite, un vestido.” (Taller Participativo con beneficiarias de Familias en Acción y Compensación de IVA, Manzanares. 2021).

“No, pues en realidad, por ejemplo, ellos sí me dicen mami, quiero comer tal cosa, o quiero comerme una fruta o tengo ganas de un helado, entonces cuando yo tengo el dinero cuando trabajo, pues trato también de darles a ellos algo de eso porque soy consciente que la comida básica no es como suficiente, sobre todo cuando ellos piden fruta, entonces mi hija está sufriendo ahorita del colón y a ella me ha tocado cambiarle mucho la alimentación, entonces como mi hermana precisamente ayer, antier le dieron el pago a ella, entonces pues ella me llamó y me dijo, dime qué necesitas-, entonces yo le dije –pues si puedes comprarme frutas, verduras que a mi hija le alimentan, le ayudan para su alimentación- que ahorita requerimos pues de eso, no es tanto un privilegio, sino una necesidad más que todo para ella. Entonces nos trajo lechuga, espinaca, unas papayas, unos bananos, un mango, tres manzanas. Entonces eso se lo doy a los dos, siempre por ser ellos los menores, por ser los niños, trato de dárselo a los dos.” (Taller Participativo con beneficiarias de Familias en Acción y Compensación de IVA, Bogotá. 2021).

En general, los beneficiarios gastan la compensación de IVA en cosas muy inmediatas, del presente, del hoy, o del pasado (deudas como servicios que se deben o cosas fiadas de la tienda). El presupuesto es día a día. Aparecieron algunos pocos casos, de pequeños ahorros para gastos o consumos a futuro como: poder traer un hijo que vive con la abuela para navidad desde otra ciudad para verlo, comprar un seguro funerario, comprar dos pollos para criarlos y luego comerlos, poner la plata en una cadena de préstamos (en sus palabras, “natillera”), o guardar para la cena navideña. Nuevamente, estos son pocos casos. En general los gastos son inmediatos, para necesidades básicas de supervivencia.

3.4. Inversión, ahorro y salud financiera de los hogares

Debido a la crisis causada por la pandemia, la mayoría de los hogares se vieron en la necesidad de pedir prestado a amigos, familiares e incluso estos hogares vulnerables acudieron también al sistema financiero formal. Como se observa en la primera columna de la Tabla 15, tan solo el 26% de los hogares controles no se vio obligado desde el comienzo de la pandemia hasta el momento de la encuesta a vender, empeñar, pedir prestado, salir a trabajar o disminuir gastos no esenciales (como celular, internet, TV por cable) para pagar alimentos, atención médica, pagar arriendo u otros gastos. Los resultados sugieren que la

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 4		

transferencia del programa de Compensación de IVA reduce esta necesidad para los hogares beneficiarios en 18.4 puntos porcentuales o 69% respecto de los controles.

Las demás columnas del Panel A de la Tabla 15 muestran que esto se debe a que los hogares beneficiarios tienen un 47% menos de probabilidad de tener que vender pertenencias y un 71% menos de probabilidad de tener que salir a trabajar cuando antes no lo hacía. Como se observa, los coeficientes en estas dos columnas ascienden a una reducción en estas probabilidades de 14,5 y 12,6 puntos porcentuales. Consistente con lo anterior, el coeficiente asociado al índice de necesidad de obtener recursos a través de alguna de esas estrategias presentado en la penúltima columna del Panel A es negativo y significativo para hogares beneficiarios. Específicamente indica una reducción de $0,149\sigma$ en el índice de necesidad de buscar recursos, siendo significativo al 5%. Al comparar estos impactos con los de corto plazo, encontramos que en el mediano plazo estos se fortalecieron ya que este impacto para Londoño-Velez y Querubín (2021) fue de $0,055\sigma$.

Sin embargo, como se observa en la última columna del panel A, la transferencia no les permite a los hogares beneficiarios lograr niveles de ahorro superiores al de los controles. En promedio, el 35% de todos los hogares reportaron haber ahorrado en el último mes parte de sus ingresos y en promedio este valor es de \$10.342. Este resultado cuantitativo es congruente con lo encontrado en los talleres con beneficiarios quienes mencionan que el dinero de la compensación es un pequeño alivio pero que no alcanza para generar ahorro. En general la población objetivo menciona pocas posibilidades de ahorro antes y después de la compensación.

“Yo creo que sería muy complejo hacer un ahorro con, \$75.000 porque lo que nos gastamos mensual entre arriendo mercado la luz, servicios es un gasto mensual y nos están llegando cada dos meses 76,000 creería que sería algo ilógico que de ahí se pueda hacer ahorros de verdad, lo creo imposible”. (Taller Participativo con beneficiarias de Familias en Acción y Compensación de IVA, Arauquita. 2021).



	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

Tabla 15 Inversión, ahorro y salud financiera de los hogares

	¿DEBIÓ BUSCAR DINERO ASÍ...?								
	NO ESTUVO OBLIGADO A NINGUNA	VENDER PERTENENCIAS	AGOTAR AHORROS	SALIR A TRABAJAR DADO QUE ANTES NO	NO PAGAR DEUDAS	REDUCIR GASTOS EN SERVICIOS	EMPEÑAR PERTENENCIAS	ÍNDICE NECESIDAD BUSCAR RECURSOS	AHORRO TOTAL
Panel A - Salud financiera									
Robusto	0.184** (0.077)	-0.113 (0.070)	-0.056 (0.082)	-0.220*** (0.083)	-0.031 (0.049)	-0.042 (0.073)	-0.003 (0.062)	0.183** (0.081)	-779.326 (6,669.4)
Media control	.26	.299	.385	.18	.148	.316	.178		\$9,835
	Cuenta de ahorros	de Daviplata	Nequi moovi otro	Cuenta corriente	Tarjeta de crédito	de CDT	Crédito consumo hipotecario inversión	Índice inclusión financiera	Solicitó crédito formal en 2020
Panel B - Inclusión Financiera									
Robusto	-0.018 (0.047)	-0.082 (0.090)	-0.026 (0.057)	-0.016 (0.017)	-0.013 (0.032)	-0.000 (0.006)	-0.073** (0.037)	-0.090 (0.080)	-0.010 (0.055)
Media control	.194	.683	.17	.021	.046	.002	.065		.153
Observaciones	3099	3099	3099	3099	3099	3099	3099	3099	3099
Ancho banda	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55
Obs izquierda	1473	1473	1473	1473	1473	1473	1473	1473	1473
Obs derecha	1626	1626	1626	1626	1626	1626	1626	1626	1626
Beta primera etapa	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***
SE primera etapa	.069	.069	.069	.069	.069	.069	.069	.069	.069

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

3.5. Inclusión financiera

Como fue reportado en la evaluación de corto plazo, durante el 2020 el gobierno logró de una manera rápida expandir la tecnología de dinero móvil en el país al transferir a la población beneficiaria la compensación a través de Daviplata. Aunque durante el 2021 el canal de transferencia cambió a un giro, la Tabla 16 evalúa si el esfuerzo del gobierno en el 2020 tuvo un impacto duradero en la inclusión financiera de los hogares, no solo en el acceso a Daviplata sino a otro tipo de instrumentos financieros. Como es posible observar, a pesar de los muy bajos niveles de riqueza, el 68% de los hogares controles respondieron contar con el servicio de Daviplata. Al comparar con los hogares beneficiarios, aunque el coeficiente es positivo no es significativo, sugiriendo que en el mediano plazo ya no hay diferencias en el acceso a este tipo de servicio entre ambos tipos de hogares. Como se observa, no hay diferencia significativa en ningún otro servicio dentro del sistema formal tampoco con excepción al acceso al crédito de consumo, hipotecario o de inversión (columna 7 en la tabla). Consistente con lo reportado en la Tabla 15, mientras el 6,5% de los hogares controles tienen un crédito con el sector formal este porcentaje para los hogares beneficiarios baja a casi cero. Los resultados de ambas tablas son consistentes y muestran que los hogares que son beneficiarios de la compensación de IVA se han visto en una menor necesidad de buscar recursos de fuentes formales e informales para pagar sus gastos.

Tabla 16 - Impactos en inclusión financiera


	CUENTA DE AHORROS	DAVIPLATA	NEQUI MOOVI OTRO	CUENTA CORRIENTE	TARJETA DE CRÉDITO	CDT	CRÉDITO CONSUMO, HIPOTECARIO, Y/O INVERSIÓN	ÍNDICE INCLUSIÓN FINANCIERA
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Robusto	-0.018	-0.082	-0.026	-0.016	-0.013	-0.000	-0.073**	-0.090
	(0.047)	(0.090)	(0.057)	(0.017)	(0.032)	(0.006)	(0.037)	(0.080)
Observaciones	3099	3099	3099	3099	3099	3099	3099	3099
Ancho banda	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55
Obs izquierda	1473	1473	1473	1473	1473	1473	1473	1473
Obs derecha	1626	1626	1626	1626	1626	1626	1626	1626
Beta primera etapa	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***
SE primera etapa	.069	.069	.069	.069	.069	.069	.069	.069
Media control	.194	.683	.17	.021	.046	.002	.065	

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.

3.6. Comportamiento de la formalidad del consumo de los hogares

El trabajo cualitativo permitió entrever que estos hogares ya compraban en negocios formales, sobre todo en supermercados de bajo costo, que aparecen repetidamente en los relatos sobre consumo de los hogares (D1, Ara, Justo y Bueno, y otros de carácter local).

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 4		

En ellos, los beneficiarios encuentran bajos precios y ofertas que no encuentran en negocios informales. Sin embargo, para los hogares rurales, comprar en negocios formales implica ir al pueblo, desplazarse, por lo que lo hacen en momentos en que van por ejemplo a cobrar a transferencias. Las tiendas informales de barrio también aparecen frecuentemente, para el menudeo y para comprar lo que falta para el día a día (una cebolla, un poco de algo). Entre sus beneficios está que venden pequeñas cantidades, están más cerca y, fundamental, que fían ("Si vas a una tienda pequeña y si algo cuesta \$20.000 y se tiene \$15.000 se habla y se fía"). La Figura 12 muestra la nube de palabras que surgen al hablar acerca del tipo de negocios donde mercan los beneficiarios, según lo encontrado en los talleres participativos.

Figura 12 - Lugares más frecuentes donde compran los beneficiarios de Compensación de IVA



Fuente: Talleres participativos con beneficiarios de Compensación del IVA

Los análisis cuantitativos corroboran esta idea tal como se muestra en la Tabla 17. Cerca del 35% de todos los hogares reportaron comprar sus alimentos principalmente en los almacenes de cadena y no hay diferencias significativas en los lugares donde ellos reportan comprar. La encuesta incluyó además siete preguntas respecto a que tan importante creen que es pagar facturas e indagaba en cuantas de las ultimas diez compras realizadas exigieron y/o recibieron factura. La cuarta columna de la tabla presenta el índice construido a partir de estas preguntas, el cual no es estadísticamente distinto entre hogares tratados y controles, indicando que no hay ningún impacto significativo de ser beneficiario en la importancia que los hogares otorgan a la exigencia de facturas. (Como se observa en la Tabla A6 en el apéndice cuantitativo ninguna de las preguntas analizadas individualmente es significativa tampoco). Llama la atención que tan solo el 50% de los hogares controles reporta haber pagado IVA en el último mes sin existir diferencias estadísticamente significativas con la proporción de hogares beneficiarios. Por último, tan solo el 40% de los hogares control no aprueban la evasión de IVA y aunque el coeficiente asociado a ser beneficiario es positivo, no es significativo bajo ningún nivel de confianza tradicional, indicando que tampoco hay impacto de la transferencia en este aspecto.


	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

Tabla 17 - Formalidad en el consumo de los hogares y el pago de IVA

	PRINCIPALMENTE COMPRA EN ...			FACTURAS Y PAGO DE IVA		
	TIENDA DE BARRIO	PLAZA DE MERCADO	ALMACENES DE CADENA	ÍNDICE IMPORTANCIA FACTURAS	HA PAGADO EL ÚLTIMO MES	NO APRUEBA LA EVASIÓN DE IVA
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Robusto	0.013	-0.003	-0.042	0.053	-0.013	0.081
	(0.073)	(0.056)	(0.075)	(0.137)	(0.100)	(0.107)
Observaciones	3099	3099	3099	3099	3099	2705
Ancho banda	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55
Obs izquierda	1473	1473	1473	1473	1473	1301
Obs derecha	1626	1626	1626	1626	1626	1404
Beta primera etapa	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.872***
SE primera etapa	.069	.069	.069	.069	.069	.079
Media control	.645	.236	.353		.5	.398

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas


3.7. Pobreza monetaria

La pobreza monetaria de un hogar se estima comparando el ingreso per cápita de cada hogar con el costo monetario de adquirir una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios mínimos. Como se explicó en el capítulo uno, la información de ingresos y gastos en la encuesta telefónica permiten establecer cuáles son las tasas de pobreza monetaria y de pobreza monetaria extrema de los hogares de la muestra.

Los datos cuantitativos, así como las historias de vida de los hogares que participaron en los talleres cualitativos demuestran la situación de enorme precariedad en las que viven las familias objetivo de la transferencia. De acuerdo con los datos, el 80% y el 44% de los hogares tienen un ingreso per cápita menor o igual a las líneas de pobreza monetaria y pobreza extrema establecidas para el país en 2020, respectivamente.

Las historias de vida de las beneficiarias son historias de pobreza, en muchos casos extrema, y enorme vulnerabilidad ante las vicisitudes de la vida (como una enfermedad), con crisis varias a lo largo del ciclo de vida, que han enfrentado con distintas estrategias de sobrevivencia. En sus historias, ellas y otras mujeres aparecen como protagonistas con apoyo solamente de redes de vecindad y familiares (el Estado y el mercado no aparecen como soportes fuertes, con excepción de las transferencias). Entre las participantes hubo una mayoría de madres cabeza de familia. La pandemia es un evento de crisis, de muchos que han tenido en su ciclo de vida, y que han enfrentado con “rebusque”, es decir con trabajos muy precarios y cambiantes, como profundizamos más adelante

En este contexto, la transferencia de compensación de IVA aparece como un pequeño alivio, que llega durante la crisis de la pandemia. Esta última ha tenido efectos negativos a los hogares sobre salud, trabajo e ingresos y desafíos de cuidado de los menores de edad. Esto se puede observar en la Tabla 12 que presenta el impacto de la

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

transferencia del programa de Compensación de IVA en los ingresos totales per cápita de los hogares. Como se observa, los hogares control dentro del ancho de banda óptimo tienen un ingreso total mensual promedio, que incluye los ingresos laborales, de otros programas, remesas y rentas, de aproximadamente \$572.000. El coeficiente asociado al tratamiento es negativo e indica que los hogares beneficiarios poseen un ingreso total cerca de \$93.000 pesos menos que los hogares controles. Sin embargo, aunque su magnitud es económicamente importante, no es posible rechazar la hipótesis nula que ambos ingresos son estadísticamente iguales. Por supuesto, una vez se suma la transferencia del programa, la brecha de ingresos entre grupos se reduce y las diferencias continúan siendo no significativas⁶⁴.

Las últimas dos columnas de la tabla indican que, no obstante, la ayuda que el programa otorga a los hogares, el monto transferido no ha sido suficiente para lograr disminuir la probabilidad que los hogares caigan bien sea en la pobreza monetaria o en la pobreza monetaria extrema.

⁶⁴ Un análisis adicional usando la metodología de variable instrumental indica que los resultados para los ingresos sin incluir el IVA son negativos y significativos, tanto en la escala original como en logaritmo. Mientras que, al incluir el IVA, los resultados aunque son negativos, no son significativos ni en la escala original ni en logaritmo. Esto se encuentra en el Anexo cuantitativo, Tabla A7.



	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 4		

Tabla 18 - Impactos en ingresos del hogar y pobreza monetaria

	INGRESOS TOTALES HOGAR						POBREZA MONETARIA	
	TOTAL (PESOS)	TOTAL PER CÁPITA (PESOS)	TOTAL + IVA (PESOS)	TOTAL + IVA PER CÁPITA (PESOS)	TOTAL PER CÁPITA (LOGARITMO)	TOTAL + IVA PER CÁPITA (LOGARITMO)	POBREZA	POBREZA EXTREMA
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Robusto	-93,235	-20,756	-58,235	-11,976	-0.234**	-0.113	0.047	0.109
	(62,867)	(15,992)	(62,867)	(16,099)	(0.113)	(0.110)	(0.062)	(0.069)
Observaciones	3099	3099	3099	3099	3099	3099	3099	3099
Ancho banda	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55
Obs izquierda	1473	1473	1473	1473	1473	1473	1473	1473
Obs derecha	1626	1626	1626	1626	1626	1626	1626	1626
Beta primera etapa	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***
SE primera etapa	.069	.069	.069	.069	.069	.069	.069	.069
Media control	572,119	137,032	572,119	137,032	11.472	11.472	.819	.442

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.


	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

3.8. Oferta laboral

El modelo neoclásico de trabajo y ocio predice que cuando los individuos reciben una transferencia de dinero no esperada, estos deberían reducir su oferta laboral y con ello los ingresos laborales percibidos. En estos modelos, los individuos deciden cuanto trabajar evaluando los trade-offs entre el beneficio de trabajar más horas y obtener mayores ingresos versus el costo que esto implica en menos tiempo para el ocio. Al ser el ocio un bien normal, un aumento en los ingresos no laborales lo induciría a la persona a demandar más ocio y por lo tanto trabajar menos. Sin embargo, esta predicción puede no darse dado que la realidad es más compleja que el modelo sencillo arriba descrito. Como lo mencionan Baird, McKenzie y Ozler (2018), aspectos como la existencia de mercados incompletos que generan restricciones presupuestales podrían incentivar a que las transferencias incrementen la oferta laboral. Por ejemplo, cuando los hogares son tan pobres que no pueden incluso ni alimentarse bien, una transferencia podría mejorar la salud de los individuos y con ello aumentar su productividad, su salario y por tanto su oferta laboral. De manera similar, una transferencia podría permitirles invertir en sus propios negocios y expandirlos o simplemente darles la tranquilidad de buscar con más tiempo un mejor trabajo que en el largo plazo implique un mayor salario y una mayor oferta laboral. Adicionalmente, existen programas en donde las transferencias vienen condicionadas explícitamente a aspectos laborales de los beneficiarios por lo que, aun sin la existencia de mercados imperfectos, el dinero extra podría incrementar las horas trabajadas y los ingresos devengados por ello.

No sorprende por tanto que la evidencia relacionada con los impactos de diversos programas de transferencias en el mundo sea mixta. Aunque la mayoría de los estudios han encontrado que transferencias condicionadas y no condicionadas entregadas a hogares jóvenes no impactan la oferta laboral de los hogares beneficiarios (Parker y Todd, 2017; Banerjee et al., 2017; Haoushofer y Shapiro, 2016; Hoddinot et al., 2018; Hidrobo et al., 2014) existen algunas excepciones. Estudios como los realizados por de Hoop et al., (2014) y Prifti (2017) encontraron que las transferencias en Zambia y Malawi indujeron a una baja en la oferta laboral de los hogares beneficiarios en la oferta laboral asalariada, induciendo a trabajos agrícola propios. Además, la evidencia sugiere que programas de transferencias para la tercera edad tienen mayores impactos en la oferta laboral de los propios beneficiarios y de sus familiares que los programas dirigidos a otros rangos de edad poblacionales (Bertrand et al., 2003 y Ranchhod, 2006).

La evaluación de corto plazo del programa de Compensación de IVA de Londoño-Velez y Querubín (2020) y así como la de Ingreso Solidario de Gallego et al. (2021), consistente con la mayoría de los estudios arriba referenciados, no encuentran impactos de las transferencias recibidas durante la pandemia en la oferta laboral de los hogares beneficiarios. Vale la pena resaltar que ambos son estudios de corto plazo y que los

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA					04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS					VERSIÓN 4		


impactos pueden variar cuando los hogares han recibido la transferencia por un periodo de tiempo más prolongado. Más aun, el impacto de mediano plazo de la transferencia de Compensación de IVA puede arrojar impactos distintos a los observados en la literatura dado el contexto de pandemia que ha sido más largo que lo esperado por muchos. Las restricciones de movilidad - voluntarias y aquellas instauradas por los gobiernos - para reducir las curvas de contagio, la crisis económica que esto generó, la escasez de alimentos y la necesidad de cuidar a los menores de edad en casa son condiciones que no estaban presentes en las anteriores evaluaciones y que por tanto podrían explicar impactos laborales de mediano plazo muy distintos.

La Tabla 19 presenta una primera aproximación utilizando información de todas las personas de los hogares encuestados para esta evaluación, 7.967 adultos y 5.122 menores de edad. La encuesta preguntó, a cada uno de ellos información acerca de sus actividades durante los 30 días anteriores. Como es posible observar, la actividad principal de la mayoría de los adultos que hacen parte de los hogares del grupo control la semana anterior a la encuesta fue el trabajo (42%) o las actividades del hogar (40%). Cerca del 7% de los adultos se auto reportaron como desempleados, 4% mencionaron que su actividad principal fue el estudio y el restante 7% se dedicó a otra actividad. La única diferencia significativa entre estas respuestas y la de miembros de hogares beneficiarios es que, los adultos de hogares beneficiarios reportaron una mayor probabilidad de estar desempleados y buscando trabajo. Las diferencias son económicamente importantes y equivalen a 6 puntos porcentuales o cerca de 85%. Esto, como lo explican Baird et al. (2018), puede deberse a que la transferencia les permite un colchón de seguridad a los hogares para que algunos de sus miembros adultos dediquen un mayor tiempo a buscar un mejor trabajo acorde con sus expectativas.

Tabla 19 - Impactos en la actividad principal a la que se dedicaron la semana pasada

	ACTIVIDAD PRINCIPAL ADULTOS SEMANA PASADA					ACTIVIDAD PRINCIPAL MENORES		
	TRABAJO	DESEMPLEO	ESTUDIO	ACTIVIDAD DES HOGAR	OTRO	TRABAJO	ESTUDIO	ACTIVIDAD DES HOGAR
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(8)	(9)	(10)
Robusto	-0.064	0.063**	-0.045	0.022	0.011	-0.015	-0.024	0.029
	(0.058)	(0.031)	(0.030)	(0.054)	(0.021)	(0.009)	(0.037)	(0.028)
Observaciones	7967	7967	7967	7967	7967	5122	5122	5122
Ancho banda	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55
Obs izquierda	3837	3837	3837	3837	3837	2322	2322	2322
Obs derecha	4130	4130	4130	4130	4130	2800	2800	2800
Beta primera etapa	.888***	.888***	.888***	.888***	.888***	.906***	.906***	.906***
SE primera etapa	.038	.038	.038	.038	.038	.037	.037	.037
Media control	.417	.074	.037	.398	.066	.012	.821	.096

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.


La Tabla 20 investiga a mayor profundidad acerca de la oferta laboral de los miembros de los hogares beneficiarios comparados con los controles. Lo primero que vale la pena resaltar es que, la oferta laboral de los hombres es mayor que el de las mujeres, independiente si estos son o no los jefes del hogar. El 76% de los jefes de hogar hombres reportan estar trabajando comparado con el 40% de las mujeres jefes de hogar en aquellos hogares del grupo de control. Estos porcentajes bajan de 51% y al 17% para hombres y mujeres no jefes respectivamente para este mismo grupo de hogares. Los coeficientes obtenidos a través de la regresión discontinua dejan en evidencia que, como en el caso de las evaluaciones de corto plazo y de ingreso solidario, la Compensación de IVA no genera ningún impacto en las decisiones laborales de los hombres mayores de edad, ni de las mujeres cabeza de familia pertenecientes a los hogares beneficiarios. Sin embargo, esta transferencia está disminuyendo de manera importante la oferta laboral de mujeres no jefes de hogar en el grupo de beneficiarios comparados con los controles. Como se observa en la columna 4, la probabilidad que estas mujeres estén activas en el mercado laboral disminuye 12,4 puntos porcentuales para hogares beneficiarios, equivalente a una reducción del 79%.⁶⁵ Vale la pena mencionar que en su mayoría, las mujeres no jefes son las conyugues en el hogar y aquellas que reportaron estar trabajando al momento de la encuesta reportaron ganar salarios mensuales de un promedio de \$369.753 pesos para las que residen en el sector rural y de \$400.221 para las que residen en el sector urbano.

Tabla 20 - Impactos en trabajo de acuerdo con el sexo y parentesco del individuo

	TRABAJO HOMBRES JEFE	TRABAJO HOMBRES NO JEFE	TRABAJO MUJERES JEFE	TRABAJO MUJERES NO JEFE	PERSONAS TRABAJAN HOGAR PER CÁPITA
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Robusto	-0.067	-0.057	-0.028	-0.124**	-0.056**
	(0.089)	(0.169)	(0.099)	(0.051)	(0.026)
Observaciones	1316	2074	1782	2795	3099
Ancho banda	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55
Obs izquierda	689	977	783	1388	1473
Obs derecha	627	1097	999	1407	1626
Beta primera etapa	.924***	.785***	.904***	.940***	.888***
SE primera etapa	.043	.102	.072	.033	.069
Media control	.76	.506	.402	.157	.24

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

⁶⁵ Vale la pena mencionar, que al igual que con los ingresos del hogar, se llevaron a cabo ejercicios de robustez a través de una metodología variable instrumental. Esto permite hacer impactos heterogéneos por tipo de miembro del hogar a través de interacciones. Los resultados, presentados en la Tabla A8 del anexo cuantitativo, indican que los resultados para los impactos laborales desaparecen.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 4		

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.


Con el objetivo de complementar la información de la encuesta el equipo investigador utilizó también la información de las bases de datos de PILA descritas en la sección de datos. La estrategia de identificación consiste también en una regresión discontinua según la elegibilidad del puntaje Sisbén 3. Los análisis se hicieron utilizando la información a nivel de hogar, ya que no existía el identificador de persona en la base de PILA entregada al equipo consultor. Como es posible observar en la **Tabla 21**, los datos administrativos sugieren que no existe ninguna diferencia entre la participación en el mercado laboral formal de hogares tratados y controles. Es decir, el programa no tuvo impacto en la probabilidad que algún miembro del hogar trabajara formalmente, ni en el número de meses que trabajaron, ni en el logaritmo del salario total o per cápita. No existe impactos tampoco cuando se analizan por separado los resultados laborales de hombres y mujeres. En la Tabla A10 del anexo cuantitativo se encuentran los resultados según la jefatura del hogar, en estos casos tampoco hay impactos significativos.

Tabla 21. Tabla resultados laborales formales (PILA) – Metodología RD

	ALGUIEN DEL HOGAR TRABAJA	ALGÚN HOMBRE DEL HOGAR TRABAJA	ALGUNA MUJER DEL HOGAR TRABAJA	NÚMERO DE MESES AL AÑO QUE TRABAJARON PER CÁPITA	LOGARITMO SALARIO TOTAL HOGAR	LOGARITMO SALARIO PER CÁPITA HOGAR	HOMBRES LOGARITMO SALARIO PER CÁPITA HOGAR	MUJERES LOGARITMO SALARIO PER CÁPITA HOGAR
	-0.00354	-0.00065	-0.00596	-0.02916	-0.04317	-0.04430	-0.01296	-0.06428
Robusto	(0.00672)	(0.00775)	(0.00529)	(0.02999)	(0.08426)	(0.07256)	(0.09300)	(0.04992)
Observaciones	1,837,342	1,328,336	1,736,854	1,795,238	1,795,824	1,795,824	1,305,186	1,699,100
Ancho banda	1.193	1.193	1.193	1.193	1.193	1.193	1.193	1.193
Obs izquierda	66282	47337	62096	64791	64818	64818	46504	60778
Obs derecha	65968	46783	61521	64646	64661	64661	46005	60337
Beta primera etapa	132250	94120	123617	129437	129479	129479	92509	121115
SE primera etapa	.852***	.854***	.848***	.852***	.852***	.852***	.853***	.848***
Media control	.004	.005	.004	.004	.004	.004	.005	.004

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Dado que se cuenta con información tanto antes de la pandemia como después de ella, se llevaron a cabo también estimaciones bajo la estrategia de identificación de diferencias en diferencias de regresión discontinua. Básicamente, la estrategia permite controlar por cualquier diferencia que existiera en la probabilidad que los hogares tratados y controles trabajaran formalmente previo a la pandemia. En la Tabla 22 se observa que no hay ningún impacto en las variables de trabajo formal analizadas. En este caso, lo único

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

que se destaca es que en el periodo de pandemia hay una disminución en la probabilidad que las mujeres trabajen, en el salario total del hogar y en el salario de las mujeres per cápita, tanto para los tratados como para los no tratados por el programa, explicado principalmente por las afectaciones laborales de la pandemia.


Tabla 22. Tabla resultados laborales formales (PILA) – Metodología RD con DD

	ALGUIEN DEL HOGAR TRABAJA	ALGÚN HOMBRE DEL HOGAR TRABAJA	ALGUNA MUJER DEL HOGAR TRABAJA	NÚMERO DE MESES AL AÑO QUE TRABAJARON PER CÁPITA	LOGARITMO SALARIO TOTAL HOGAR	LOGARITMO SALARIO PER CÁPITA HOGAR	HOMBRES LOGARITMO SALARIO PER CÁPITA HOGAR	MUJERES LOGARITMO SALARIO PER CÁPITA HOGAR
Elegible * Periodo	0.00000 (0.00551)	-0.00244 (0.00658)	0.00221 (0.00428)	-0.00618 (0.02494)	-0.00850 (0.06888)	-0.00815 (0.05922)	-0.04418 (0.06737)	0.02674 (0.04018)
Elegible	-0.00448 (0.00448)	0.00216 (0.00529)	-0.00827** (0.00348)	-0.01272 (0.02068)	-0.04300 (0.05660)	-0.04033 (0.04870)	0.03821 (0.05485)	-0.08112** (0.03361)
Periodo	0.00000 (0.00254)	0.00683** (0.00303)	0.00209 (0.00196)	-0.03647*** (0.01177)	-0.09470*** (0.03192)	-0.08064*** (0.02753)	-0.02999 (0.03148)	-0.07176*** (0.01851)
Distancia Sisben 3 * Elegible	0.00066 (0.00623)	0.01500** (0.00743)	-0.01013** (0.00480)	0.00402 (0.02878)	0.00372 (0.07842)	0.00606 (0.06749)	0.16889** (0.07699)	-0.11676** (0.04591)
Dist. Sisben 3 * Elegible * Periodo	-0.00000 (0.00708)	-0.00077 (0.00851)	-0.00262 (0.00550)	0.03579 (0.03220)	0.05799 (0.08823)	0.05120 (0.07583)	0.06047 (0.08710)	0.01602 (0.05133)
Distancia Sisben 3	-0.00705* (0.00372)	-0.01691*** (0.00442)	0.00550* (0.00289)	-0.03689** (0.01732)	-0.10128** (0.04672)	-0.08907** (0.04033)	-0.19738*** (0.04574)	0.05968** (0.02738)
Constante	0.11742*** (0.00285)	0.11095*** (0.00334)	0.06629*** (0.00225)	0.36149*** (0.01316)	1.34768*** (0.03597)	1.15884*** (0.03102)	0.99179*** (0.03463)	0.54186*** (0.02172)
Observaciones	132,250	94,120	123,617	129,437	129,479	129,479	92,509	121,115
R-cuadrado	0.00044	0.00051	0.00034	0.00042	0.00052	0.00054	0.00048	0.00043
Ancho banda	1.19343	1.19343	1.19343	1.19343	1.19343	1.19343	1.19343	1.19343
Media	.11542	.11927	.06035	.34209	1.28709	1.1063	1.04503	.43975

Nota: La tabla presenta los resultados de una estimación de DID con regresión discontinua utilizando la información disponible en la base de datos de PILA. Errores estándar en paréntesis. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

A pesar de los fuertes impactos acá encontrados, la información cualitativa arroja evidencia contraria en este punto. La mayoría de las beneficiarias participantes no creen que la transferencia por la Compensación de IVA haya desincentivado el trabajo, y el argumento más recurrente para justificar este argumento es la cantidad de dinero que, como ilustra la siguiente interacción, no alcanzaría para reemplazar un salario:

-Moderador: Ninguna de ustedes dijo la opción C que dice, es posible que a partir de recibir el beneficio de la Compensación de IVA las mujeres hayan sentido que no vale la pena salir a trabajar porque lo que lo que ganarían es similar a lo que ahora les llega por la compensación de IVA (...) ¿Por qué esa opción no, por qué está descartada, ¿qué opinan ustedes de esa opción?

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

-Ent. 4: Pues esa opción es inválida para mí porque siempre vale la pena trabajar porque siempre es bueno tener una ayudita extra. Y pues aparte el valor de la Compensación de IVA pues como no es muy alto, pues no supe el valor de un día de trabajo, bueno, de un día de trabajo es posible que sí, de dos días de trabajo, pero no de un mes de trabajo (Taller Participativo de nodos temáticos, beneficiarias de Compensación de IVA, de distintos lugares del país, 2021)

Los datos cualitativos permiten evidenciar una enorme precariedad en el tipo de empleos a los que las mujeres (las participantes de los talleres de FA fueron todas mujeres), jefas y cónyuges tienen acceso. Estos empleos son generalmente de rebusque, informales, en muchos casos por días, cambiantes, muy precarios y, según ellas relatan, incluso empeoran o desaparecen durante la pandemia. Las historias recurrentes fueron del tipo ayer no trabajé, hoy hago tapabocas, mañana salgo a vender “algo”, pasado limpio una casa, trabajo en “lo que salga”. Esta informalidad podría explicar por qué la elasticidad de la oferta laboral de las mujeres puede ser tan alta.

Otras explicaciones pueden tener que ver con la existencia de roles tradicionales de género (en lo que profundizaremos más adelante) y con los desafíos de cuidado de la pandemia, que pueden haber empujado a las mujeres cónyuges a cuidar más y trabajar un poco menos. Sin embargo, fueron pocos los testimonios que apoyan los datos cuantitativos de menos trabajo para mujeres. La siguiente es una cita de una de esas excepciones:


“Hola sí, vea, yo soy una de las que sí me salí de trabajar para el cuidado de los niños porque los niños comenzaron por lo del Covid, los niños comenzaron a estudiar virtual, entonces ya estaban más tiempo en casa, ya tenía que atenderlos más y estar al cuidado de ellos, entonces por ese motivo sí me tocó salir de trabajar” (Taller Participativo de nodos temáticos, beneficiarias de Compensación de IVA, de distintos lugares del país, 2021)

En los datos cualitativos, sin embargo, en la mayoría de los casos, y claramente en las mujeres jefas, estos desafíos de cuidado se suman y no se cambian por el empleo. La siguiente cita ilustra esto:

“La verdad es que en mi caso yo no he dejado de buscar empleo y tampoco de solicitar otra opción, porque de igual manera, en lo personal, a mí no me alcanzaría la devolución de IVA para suplirme mis necesidades porque en el hogar mío tengo 5 hijos y yo soy sola, no tengo marido, no tengo esposo, entonces los gastos se me incrementan muchísimo más. Entonces yo no dejaría de trabajar por estar pensando que con la Compensación del IVA me va a alcanzar, no”. (Taller de nodos temáticos, beneficiarias de distintos lugares del país).

3.9. Salud y salud mental de los hogares

La encuesta incluyó también un módulo que indagaba por el estado de salud general de todos los miembros del hogar, incluyendo la incidencia de COVID, y otro módulo específico acerca de la salud mental del adulto que contestó la encuesta.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

Cerca del 17% de los miembros de los hogares en el grupo de control reportaron haber tenido algún problema de salud, siendo un poco mayor la incidencia para mujeres que para los hombres. Los resultados de la Tabla 23 no permiten rechazar la hipótesis nula que la transferencia de IVA no tuvo ningún impacto en la salud física general de los hogares receptores durante los 30 días previos a la realización de la encuesta. Respecto al contagio de COVID, en la cuarta y quinta columna de la misma tabla se observa que, desde el comienzo de la pandemia, en cerca del 14% de los hogares en el grupo de control al menos una persona sufrió de esta enfermedad. Los coeficientes asociados a los hogares beneficiarios son negativos y aunque su magnitud es importante, estos no son estadísticamente significativos sugiriendo que, en promedio, la Compensación tampoco ha traído impactos en este aspecto.


Tabla 23 - Salud física y mental de los integrantes de los hogares

	PROBLEMAS DE SALUD GENERAL EN LOS ÚLTIMOS 30 DÍAS			COVID		SALUD MENTAL (DASS 21)
	TODOS	HOMBRE	MUJER	ALGUIEN DEL HOGAR TUVO COVID 19	NÚMERO CONTAGIADOS DE COVID	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Robusto	0.003	0.016	-0.007	-0.032	-0.149	0.096
	(0.026)	(0.039)	(0.036)	(0.047)	(0.096)	(0.094)
Observaciones	14141	6567	7574	3099	3099	3098
Ancho banda	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55
Obs izquierda	6627	3096	3531	1473	1473	1472
Obs derecha	7514	3471	4043	1626	1626	1626
Beta primera etapa	.901***	.861***	.936***	.888***	.888***	.888***
SE primera etapa	.025	.043	.025	.069	.069	.069
Media control	.171	.15	.189	.149	.292	1.555

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.

Con el objetivo de complementar la información de la encuesta el equipo investigador utilizó también la información de las bases de datos de RIPS descritas en la sección de datos. Dado que se cuenta con información tanto antes de la pandemia como después de ella, la estrategia de identificación utiliza una regresión de diferencias en diferencias de regresión discontinua. Básicamente, la estrategia permite controlar por cualquier diferencia que existiera en la probabilidad que los hogares tratados y controles asistieran a los servicios médicos en el país. Los análisis se hicieron utilizando la información tanto a nivel individual como a nivel de hogar. Como es posible observar en la Tabla 24, los datos indican lo que

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

mostraban las estadísticas descriptivas. El coeficiente asociado a la variable periodo, que es la dummy que identifica el año de pandemia, es negativo y significativo. Las consultas cayeron significativamente y de manera importante durante el año de pandemia. El coeficiente de interés es el primero, la interacción entre ser beneficiario y la dummy de pandemia. Como es posible observar, ningún coeficiente es significativo lo que implica que el programa no tuvo ningún impacto en estas variables en los hogares que recibieron la compensación.


Tabla 24 – Consultas médicas a nivel de persona y nivel de hogar utilizando la información de RIPS.

VARIABLES	NIVEL PERSONA			NIVEL HOGAR		
	TOTAL CONSULTAS	TOTAL CONSULTAS RESPIRATORIAS	TOTAL CONSULTAS COVID	TOTAL CONSULTAS PER CÁPITA	TOTAL CONSULTAS RESPIRATORIAS PER CÁPITA	TOTAL CONSULTAS COVID PER CÁPITA
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Elegible * Periodo	-0.02779 (0.04750)	-0.00297 (0.00634)	0.00282 (0.00317)	-0.02909 (0.06590)	-0.00304 (0.00691)	0.00386 (0.00386)
Elegible	0.08442** (0.04076)	0.00984* (0.00561)		0.14394** (0.05726)	0.01053 (0.00645)	
Periodo	-0.81145*** (0.01677)	-0.09124*** (0.00225)		-0.82406*** (0.02149)	-0.08881*** (0.00281)	
Distancia Sisben 3 * Elegible	-0.12181** (0.05906)	0.00588 (0.00829)	-0.00040 (0.00503)	-0.12564 (0.07714)	0.00542 (0.00991)	0.00672 (0.00630)
Dist. Sisben 3 * Elegible * Periodo	0.00877 (0.06583)	-0.00305 (0.00850)		-0.02090 (0.08636)	-0.00455 (0.00991)	
Distancia Sisben 3	0.03743 (0.02676)	-0.00248 (0.00356)	-0.00379 (0.00366)	0.01614 (0.03423)	-0.00223 (0.00418)	-0.00767* (0.00454)
Constante	2.34360*** (0.01910)	0.13729*** (0.00257)	0.03439*** (0.00228)	2.37769*** (0.02413)	0.13472*** (0.00338)	0.03343*** (0.00273)
Observaciones	608,188	608,188	304,094	120,144	120,144	60,072
R-cuadrado	0.00635	0.00425	0.00001	0.01628	0.01580	0.00006
Ancho banda	1.086	1.086	1.086	1.086	1.086	1.086
Media	1.941	.097	.036	1.994	.096	.037

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador de diferencias en diferencias en regresión discontinua. Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.

Por su parte, la **¡Error! La autoreferencia al marcador no es válida.** muestra los impactos del programa de Compensación de IVA en la probabilidad que las madres lleven a sus hijos a los controles médicos correspondientes utilizando la información de RIPS también. Este resultado, además de mostrar impactos en salud está relacionado también con la pregunta orientadora acerca del cumplimiento de requisitos del programa familias en acción. La tabla presenta los resultados utilizando la misma estrategia de identificación que

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

la tabla anterior. Como es posible observar, el programa no ha tenido impactos tampoco en este resultado de interés.




 	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

Tabla 25 – Consultas de controles médicos de niños con información de RIPS

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	NIVEL PERSONAS							
	AÑOS 0 - 14		AÑOS 0 - 5		AÑOS 6 - 10		AÑOS 11 - 14	
VARIABLES	TOTAL CONSULTAS CONTROL	DUMMY CONSULTAS CONTROL	TOTAL CONSULTAS CONTROL	DUMMY CONSULTAS CONTROL	TOTAL CONSULTAS CONTROL	DUMMY CONSULTAS CONTROL	TOTAL CONSULTAS CONTROL	DUMMY CONSULTAS CONTROL
Elegible * Periodo	0.00064 (0.00979)	0.00481 (0.00449)	-0.01785 (0.03299)	0.00568 (0.01388)	0.00145 (0.00539)	0.00143 (0.00360)	0.00077 (0.00155)	-0.00028 (0.00116)
Elegible	0.00448 (0.00891)	-0.00259 (0.00386)	0.02841 (0.02853)	-0.00342 (0.01098)	0.00032 (0.00499)	-0.00022 (0.00310)	-0.00108 (0.00135)	-0.00006 (0.00104)
Periodo	-0.13159*** (0.00428)	-0.05660*** (0.00204)	-0.38029*** (0.01446)	-0.13877*** (0.00634)	-0.02280*** (0.00238)	-0.01523*** (0.00163)	-0.00199** (0.00078)	-0.00136** (0.00055)
Distancia Sisben 3 * Elegible	0.01535 (0.01355)	0.01278** (0.00587)	0.00060 (0.04325)	0.01969 (0.01675)	-0.00025 (0.00749)	0.00042 (0.00466)	-0.00390** (0.00180)	-0.00292** (0.00143)
Dist. Sisben 3 * Elegible * Periodo	-0.01058 (0.01406)	-0.00620 (0.00638)	0.00469 (0.04678)	-0.00519 (0.01952)	0.00120 (0.00772)	0.00217 (0.00509)	0.00083 (0.00189)	0.00130 (0.00150)
Distancia Sisben 3	-0.00200 (0.00692)	-0.00395 (0.00327)	-0.00468 (0.02373)	-0.01273 (0.01013)	-0.00050 (0.00390)	-0.00112 (0.00253)	0.00168 (0.00123)	0.00094 (0.00083)
Constante	0.26439*** (0.00518)	0.14213*** (0.00237)	0.92422*** (0.01706)	0.48180*** (0.00702)	0.04425*** (0.00301)	0.03302*** (0.00187)	0.00524*** (0.00098)	0.00381*** (0.00064)
Observaciones	195,180	195,180	48,926	48,926	75,553	75,553	70,701	70,701
R-cuadrado	0.00922	0.00754	0.02584	0.01908	0.00213	0.00191	0.00023	0.00022
Ancho banda	1.086	1.086	1.086	1.086	1.086	1.086	1.086	1.086
Media	.207	.118	.768	.425	.034	.026	.003	.002

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador de diferencias en diferencias en regresión discontinua. Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		


Para entender si la transferencia ha traído algún impacto a la salud mental de los hogares la encuesta incluyó 21 preguntas específicas de la escala de depresión, ansiedad y estrés, DASS-21. Esta es un conjunto de tres sub-escalas, del tipo Likert, de 4 puntos, de auto-respuesta, cada una compuesta por 7 ítems, destinados a evaluar los tres estados emocionales respectivamente. Como se observa en la Tabla A10, una proporción importante de los individuos que respondieron la encuesta sufren de algún tipo enfermedad mental. El 29% sufre de algún nivel de depresión leve o de mayor magnitud, el 35% de ansiedad y el 21% de estrés. De acuerdo con esta escala, el 6% sufre de depresión o estrés grave y el 14% de ansiedad grave. Como se observa en dicha Tabla y en la Tabla 23, no es posible identificar que la Compensación de IVA ha logrado impactar de alguna manera este aspecto en los hogares beneficiarios.

Los análisis cualitativos llevan a conclusiones similares en este último aspecto. En los talleres encontramos situaciones de mucho estrés por la sobrevivencia. Aunque la transferencia de compensación de IVA alivia un poco, el estrés sigue porque los problemas de la sobrevivencia diaria siguen. En los datos cualitativos esto es más saliente en las mujeres jefas que sienten toda la responsabilidad sobre sus hombros. La siguiente cita ejemplifica el estrés causado por necesidades económicas entre las beneficiarias:

“No, yo no he hablado con nadie, preocupada porque pues pagamos arriendo y la preocupación del arriendo, de los servicios y el mercado, y tenemos tres niñas, no, eso no, yo era centrada en lo del arriendo, o sea, así, fue duro. O sea, hablando no, hablando qué, yo no, sí me enfermé, incluso todavía como que me da dolor aquí en la nuca, en el cuello, entonces no. La opción que está preguntando qué solucionó hablando y que el IVA le arregló, no, porque yo con el IVA no alcanzo a pagar el arriendo, pero sí cositas de mercado, entonces pues es un contentillo que uno recibe, no es mucho, pero sí ayuda, claro” (Taller Participativo con beneficiarias de Familias en Acción y Compensación de IVA, Bogotá. 2021).

3.10. Roles de género y violencia intrafamiliar

La encuesta incluye también preguntas que permiten entender quien en el hogar toma decisiones importantes relacionadas con los niños y niñas y aspectos relacionados con violencia intrafamiliar. Estos temas han sido analizados por autores en estudios previos que indican que el impacto de las transferencias en los niveles de violencia doméstica y empoderamiento es mixto. Algunos estudios encuentran que, gracias a las transferencias, la violencia física en contra de las mujeres efectivamente disminuye (Haushofer y Shapiro, 2013; Hidrobo et al., 2014). Otros encuentran que, aunque la violencia física cae, la violencia psicológica aumenta (Bobonis et al., 2013) o incluso aumenta la violencia en general para cierto tipo de hogares (Angelucci, 2008; Hidrobo y Fernald, 2013). Recientemente, Camacho y Rodríguez (2020) analizan el impacto de Familias en Acción en los índices de empoderamiento y violencia doméstica en Colombia. Las autoras encuentran que, al menos en los primeros años del programa, la recepción de las transferencias no

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

llevó a un empoderamiento de la mujer dentro del hogar medido por quien es el encargado de la toma de decisiones. Por el contrario, los resultados sugieren que incluso, debido al programa, los hombres toman ahora con una mayor probabilidad decisiones escolares y de salud de los niños. Sin embargo, las autoras sí encuentran una reducción en los índices de violencia doméstica los meses de pago explicado por reducciones en el nivel de estrés generado por la escasez en las que estas familias viven y que la transferencia logra reducir.

La Tabla 26 muestra evidencia acerca del impacto que la transferencia entregada por el programa de Compensación de IVA ha traído en temas de empoderamiento y violencia intrafamiliar. Para analizar estos temas, utilizamos información únicamente de aquellos hogares donde la persona que respondió la encuesta es una mujer casada o en unión libres. Esto disminuye la muestra a cerca de 1,500 hogares. Las primeras 6 columnas están relacionadas con temas de empoderamiento. Como es posible observar, en cerca de un tercio de los hogares son las mujeres las únicas tomadoras de decisiones respecto a salud, escuela y vestimenta de los niños. Por el contrario, cuando se trata de decisiones de gasto en comida o gastos extras tan solo en el 20% y 10% de los casos son las mujeres las únicas tomadoras de la decisión. Como se observa, los resultados indican que la transferencia aumenta el empoderamiento de las mujeres beneficiarias en el tema de decisiones médicas de los niños en 15 puntos porcentuales a un nivel de significancia del 10%.



	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

Tabla 26 - Empoderamiento y violencia intrafamiliar

	DECISIONES TOMADAS EXCLUSIVAMENTE POR LAS MADRES					VIOLENCIA INTRAFAMILIAR			
	TEMAS SALUD HIJOS	TEMAS ESCOLARES HIJOS	GASTOS VESTUARIO HIJOS	GASTO EN COMIDA	GASTOS EXTRA	FÍSICA	EMOCIONAL	ECONÓMICA	SEXUAL
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Robusto	0.153*	0.134	0.087	-0.105	-0.131	-0.012	0.051	0.069	0.024
	(0.089)	(0.085)	(0.077)	(0.144)	(0.139)	(0.048)	(0.050)	(0.057)	(0.019)
Observaciones	1469	1447	1464	1476	1420	1432	1432	1432	1432
Ancho banda	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55
Obs izquierda	687	672	684	693	667	678	678	678	678
Obs derecha	782	775	780	783	753	754	754	754	754
Beta primera etapa	.95***	.95***	.95***	.94***	.94***	.945***	.945***	.945***	.945***
SE primera etapa	.033	.033	.033	.034	.036	.035	.035	.035	.035
Media control	.329	.353	.233	.213	.135	.03	.091	.081	.031

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estandar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

Las últimas columnas muestran que, cerca del 10% de las mujeres en el grupo de control reportan sufrir violencia emocional o económica por parte de sus parejas y el 3% reporta sufrir de violencia sexual o física. Los resultados no permiten rechazar la hipótesis nula que esta transferencia no está generando ningún impacto en este aspecto de la convivencia en pareja en los hogares beneficiarios. Es decir, la violencia emocional, económica y sexual a la que se enfrentan las mujeres que viven en pareja en el grupo de hogares beneficiarios es igual a la que se enfrentan aquellas mujeres en hogares del grupo de control.

En general en los talleres participativos aparecen roles muy tradicionales de género en la división de tareas en el hogar. Según la gran mayoría de las mujeres y los pocos hombres que participaron en los talleres, las madres cuidan mejor, así trabajen también por fuera del hogar. Los hombres no son buenos cuidadores. Entre las razones aparecen dotes naturales para el cuidado de las mujeres y el temor de la violencia sexual de los hombres hacia los niños. Cuidar es muy difícil en estos contextos y las mujeres, que se rebuscan para trabajar, deben rebuscarse también para cuidar, por ejemplo, pidiendo ayuda otras mujeres, dejando un hijo con familiares en otra ciudad o dejarlos solos y vivir el estrés de estar por fuera con hijos pequeños en la casa. En pandemia, la educación virtual ha agudizado los retos de cuidado.


La siguiente cita muestra la prevalencia de los roles tradicionales de género.

“Pues en mi caso pues mi esposo no me deja trabajar porque dice que más que la mamá quién cuida a los hijos bien, entonces el que sale a trabajar es mi esposo, yo me quedo en casa cuidando los niños” (Taller Participativo con beneficiarias de Familias en Acción y Compensación de IVA, Florencia. 2021).

Los retos de cuidado son tan grandes que compiten y se superponen con los de obtener ingresos, sobre todo en este momento de crisis de cuidados de la pandemia. Esta cita ilustra la disyuntiva, en relación con una situación imaginaria disparadora de los talleres:

“Tocaría mirar que la situación y qué es más bien para la economía y lo otro también ver la estabilidad de los niños porque es que ahorita también debemos tener en cuenta que no podemos dejar mucho a nuestros niños solos por las situaciones que se han venido presentando y hemos visto muchas violaciones dentro de la familia entonces, eso es un riesgo que se puede tomar entre otro mirar la economía, quién le entra mejor la economía si al esposo de Juana qué es el vendedor ambulante o a Juana que tiene un trabajo fijo, pero es el mío entonces sería un diálogo entre pareja para tomar una buena decisión por el beneficio de los niños en mi opinión” (Taller Participativo con beneficiarias de Familias en Acción y Compensación de IVA, Arauquita. 2021).

Esta cita ilustra la superposición de los desafíos de cuidado estructurales y los más coyunturales de la pandemia, que las madres y otras mujeres como abuelas llevan en sus hombros y deben gestionar, con la separación, la culpa y las multitareas.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

“Yo estoy viviendo algo parecido, Yo tengo dos niños el uno lo tengo en Cúcuta y el otro lo tengo yo y yo trabajo en este caso ahorita que no hay clases toca ahora entonces virtual que entregan guías buenas las tareas y eso el niño a veces me toca dejarlo donde mi hermana o donde mi mamá o a veces me toca traerlo hasta para el trabajo y como ya está grandecito y este un pueblo pequeño, pues solamente cuando me descuido se me pierde y se sale pero es complicado porque hay que estar pendiente mucho de los niños, porque muchos casos se han visto por ahí pero es una situación muy difícil y ahorita pandemia pues más”. (Taller Participativo con beneficiarias de Familias en Acción y Compensación de IVA, Arauquita. 2021).

Tanto en los datos cuantitativos como en los cualitativos, se ven roles muy tradicionales de género tanto entre beneficiarias como en no beneficiarias.




3.11. Cumplimiento de los requisitos de Familias en Acción

Como se explicó en la parte metodológica, la primera focalización en el 2020 seleccionó a aquellos hogares beneficiarios del Programa Familias en Acción más vulnerables. No sorprendería entonces que quizás muchos de ellos piensan que el dinero recibido puede estar condicionado también y que por tanto hayan aumentado el cumplimiento de requisitos del programa original. De hecho, como se presentó en la Tabla 12, cerca del 9% de los hogares encuestados consideran que el programa de Compensación de IVA es un complemento a las transferencias entregadas por Familias en Acción.

La Tabla 27 explora esta posibilidad al analizar si los hogares beneficiarios incrementaron la asistencia de los niños menores de cinco años a los controles médicos y si las madres se aseguraron de que los hijos continuaran asistiendo, aunque sea de manera virtual, a la escuela. Como es posible observar, el 60% de los niños entre 0 y 5 años fueron a los controles de crecimiento en el último año, el 26% fue a vacunas o exámenes médicos y tan solo el 12 % fue por un tema de enfermedad. Respecto a las decisiones educativas, como se observa, la gran mayoría de los menores de 17 años al momento de la encuesta estaban asistiendo a un centro educativo, aunque fuese de manera virtual. Las últimas tres columnas de la tabla muestran que el 93,2% de los niños entre 5 y 17 años asistía a una institución educativa al momento de la encuesta (96.6% para aquellos entre 5 y 12 años y un 90.7% para aquellos entre 12 y 17 años). Los resultados sugieren que recibir la transferencia de compensación de IVA no impacta de manera significativa el cumplimiento de las condicionalidades del programa Familias en Acción.

Tabla 27 – Cumplimiento de las condiciones del programa Familias en Acción

	HA ASISTIDO AL MÉDICO EN EL ÚLTIMO AÑO			ASISTE A UNA INSTITUCIÓN EDUCATIVA		
	POR ENFERMEDAD	POR EXÁMENES O VACUNAS	POR CONTROLES CRECIMIENTO	DE 5 A 17 AÑOS	DE 5 A 10 AÑOS	DE 11 A 17 AÑOS
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

  	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

	HA ASISTIDO AL MÉDICO EN EL ÚLTIMO AÑO			ASISTE A UNA INSTITUCIÓN EDUCATIVA		
	POR ENFERMEDAD	POR EXÁMENES O VACUNAS	POR CONTROLES CRECIMIENTO	DE 5 A 17 AÑOS	DE 5 A 10 AÑOS	DE 11 A 17 AÑOS
Robusto	-0.019	-0.047	-0.111	-0.021	-0.008	-0.028
	(0.085)	(0.103)	(0.115)	(0.026)	(0.028)	(0.044)
Observaciones	1314	1314	1314	5122	2094	3028
Ancho banda	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55	1.55
Obs izquierda	594	594	594	2322	954	1368
Obs derecha	720	720	720	2800	1140	1660
Beta primera etapa	.96***	.96***	.96***	.906***	.947***	.878***
SE primera etapa	.041	.041	.041	.037	.025	.057
Media control	.121	.262	.609	.932	.966	.907

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.


Los resultados cualitativos tampoco encuentran ninguna tendencia significativa. Como se menciona más arriba, más bien hay un efecto contagio de FA en el gasto de compensación de IVA, que así no sea condicionada también se gasta prioritariamente en niños. Ver sección de gasto.⁶⁶

3.12. Impactos heterogéneos

La literatura de evaluación de impacto de programas sociales deja claro que los impactos que los programas traen a sus beneficiarios dependen del contexto en el que ellos se encuentran. Por tanto, incluir el análisis de impactos heterogéneos en una evaluación de impacto es importante ya que entrega una mirada más detallada de cómo los programas afectan o no la vida de sus beneficiarios. Todos los impactos presentados en las tablas anteriores se estimaron también de manera separada para evaluar posibles impactos heterogéneos de acuerdo con la zona de residencia de los hogares (urbana vs. rural), de acuerdo con el sexo del jefe de hogar y de acuerdo con el nivel educativo del jefe de hogar (primaria o menos vs. secundaria o más).

Esta sección resume los impactos heterogéneos encontrados en aquellas variables de interés en donde se evidenciaron efectos significativos del programa de Compensación de IVA. Las estimaciones de impacto se llevaron a cabo bajo la metodología de regresión discontinua dividiendo las muestras en los grupos respectivos. Por supuesto, para cada

⁶⁶ Aunque no era parte de las preguntas orientadoras de la presente evaluación, la encuesta incluyó una sección que indagaba acerca de la percepción de los hogares respecto al manejo de la pandemia por parte del gobierno. Estas se incluyeron para verificar si los impactos encontrados en la evaluación de corto plazo del programa se mantuvieron o no. Los principales resultados se presentan en la Tabla A11 del anexo cuantitativo. Como es posible observar, los hogares beneficiarios continúan apoyando más que los hogares controles el manejo de la pandemia por parte de las autoridades. El índice de actitudes positivas en cuanto a ayudar a los demás y percepciones del gobierno es significativo y positivo también al igual que en la evaluación de corto plazo.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

grupo se evaluó primero si las condiciones de salto en la probabilidad de tratamiento, no manipulación y balance en las características se mantenían. En todos los casos las tres condiciones necesarias para implementar la estrategia se cumplieron por lo que los análisis acá presentados son válidos.⁶⁷

La Tabla 28 presenta el resumen de los impactos heterogéneos en las decisiones laborales de los hogares. Consistente con los resultados para la muestra completa, solo se encuentran impactos para las decisiones de las mujeres no jefes en los hogares. Los resultados indican que son las mujeres no jefas de hogares que residen en las zonas rurales y donde la educación del jefe es únicamente de primaria o menos las que están disminuyendo su participación en el mercado laboral. No se encuentra ningún impacto de la transferencia en las mujeres no jefes que residen en las zonas urbanas o aquellas cuya pareja alcanza un nivel educativo de secundaria o más. Tampoco se encuentran impactos significativos para ningún miembro del hogar cuando la mujer es la que reporta ser la jefe de hogar.

Tabla 28 – Impactos laborales heterogéneos


Estimador robusto	Trabajo hombres jefe	Trabajo hombres no jefe	Trabajo mujeres jefe	Trabajo mujeres no jefe
	(1)	(2)	(3)	(4)
Muestra completa	-0.067 (0.089)	-0.057 (0.169)	-0.028 (0.099)	-0.124** (0.051)
Muestra urbana	-0.090 (0.126)	-0.058 (0.302)	-0.020 (0.163)	-0.039 (0.061)
Muestra rural	-0.055 (0.131)	-0.066 (0.131)	-0.017 (0.143)	-0.208*** (0.077)
Jefe Educ. Primaria	-0.080 (0.120)	-0.169 (0.125)	-0.007 (0.182)	-0.199*** (0.061)
Jefe educ. Secundaria	-0.035 (0.122)	0.086 (0.368)	-0.052 (0.136)	-0.035 (0.072)
Jefe hogar hombre	-0.067 (0.089)	0.135 (0.202)		
Jefe hogar mujer			-0.028 (0.099)	-0.076 (0.123)

Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.

Por supuesto, los impactos en las decisiones laborales de las mujeres no jefes impactan en los ingresos laborales del hogar. Sin embargo, como se observa en la Tabla

⁶⁷ Es importante mencionar que tanto las pruebas de validez de cumplimiento para poder implementar los análisis de regresión discontinua de los distintos grupos heterogéneos, así como los resultados de las demás variables de interés no presentados en la sección, están disponibles a través de los investigadores para el lector interesado. En general, para ninguno de los demás resultados de impacto de interés se encontró evidencia de que existiera algún tipo de impacto. Por cuestiones de espacio estos no se presentan en este informe.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

29, la transferencia de IVA logra compensar en parte la disminución de los ingresos de los hogares. Como se observa, no existen diferencias significativas entre los ingresos y los niveles de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema entre los hogares que reciben la transferencia y aquellos que no la reciben.

Tabla 29 – Impactos heterogéneos en ingreso del hogar y pobreza monetaria

	TOTAL HOGAR	TOTAL HOGAR PER CÁPITA	TOTAL HOGAR + IVA	TOTAL HOGAR + IVA PER CÁPITA	POBREZA	POBREZA EXTREMA
Muestra urbana	-0.271 (0.193)	-0.370* (0.197)	-0.154 (0.188)	-0.253 (0.193)	0.041 (0.029)	0.146 (0.140)
Muestra rural	-0.091 (0.161)	-0.107 (0.167)	0.032 (0.155)	0.016 (0.162)	0.050 (0.098)	0.068 (0.083)
Jefe Educ. Primaria	-0.177 (0.149)	-0.260* (0.153)	-0.061 (0.144)	-0.144 (0.149)	0.053 (0.083)	0.119 (0.092)
Jefe educ. Secundaria	-0.172 (0.191)	-0.196 (0.167)	-0.047 (0.185)	-0.071 (0.161)	0.038 (0.079)	0.094 (0.096)
Jefe hogar hombre	-0.176 (0.151)	-0.188 (0.157)	-0.077 (0.145)	-0.089 (0.152)	0.074 (0.094)	0.105 (0.090)
Jefe hogar mujer	-0.114 (0.179)	-0.239 (0.157)	0.023 (0.175)	-0.102 (0.153)	0.011 (0.070)	0.076 (0.093)


Nota: La tabla presenta los resultados del estimador robusto de RD propuesto por Cattaneo et al. (2019). Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando micro datos administrativos de DNP, DPS y datos de encuestas.

En el ámbito de salud financiera, uno de los impactos más importantes es la reducción en la necesidad de los hogares de tener que pedir prestado o vender pertenencias para pagar alimentos, atención médica, pagar arriendo u otros gastos. Como se observa en la Tabla A8 del anexo cuantitativo, estos impactos son particularmente importantes para hogares urbanos y donde el jefe de hogar es una mujer. No existen diferencias significativas en el impacto de acuerdo con el nivel de educación del jefe de hogar. Finalmente, la Tabla A13 en el anexo cuantitativo muestra que, probablemente inducido por la menor participación de las mujeres no jefes de hogar, en los hogares rurales y donde el jefe de hogar es un hombre se observa una reducción en la probabilidad de contagio de COVID. Sin embargo, la significancia es únicamente al 10%

3.13. Impactos de estrategias comportamentales en estructura de gasto y compras formales

Como se detalló en la sección metodológica, el grupo de hogares beneficiarios encuestados fue dividido aleatoriamente en tres grupos en donde dos de estos recibieron un mensaje de texto semanal durante cuatro semanas. En el primer grupo los mensajes de texto estaban relacionados con consejos que les incentivaban a dar una alimentación

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

saludable a sus hijos asegurando el consumo de una variedad de grupos alimentarios. En el segundo grupo, los mensajes buscaban resaltar la importancia de la compra formal de productos que asegure el pago del impuesto de IVA y así incrementar los recursos del gobierno para invertir en los más vulnerables.⁶⁸

Para evaluar el impacto de estos nudges, se volvieron a encuestar estos hogares una semana después de recibido el último mensaje para preguntarles aspectos relacionados con el gasto del hogar en distintos rubros, con la seguridad alimentaria y con el pago de IVA y la exigencia de facturas. La firma encuestadora logró contactar un total de 1.453 hogares con una atrición de tan solo 9,1%. La Tabla A14 presenta evidencia de que esta atrición, o pérdida de muestra entre la primera y segunda encuesta de esta evaluación de mediano plazo, es aleatoria y no depende de ninguna característica observable de los hogares que respondieron a la segunda encuesta y los que no fue posible volver a encuestar. De todas las variables pretratamiento de que existen en la base de datos de Sisbén III tan solo dos son marginalmente distintas entre los que contestaron la segunda encuesta y los que no lo hicieron entregando evidencia de la validez interna del experimento aleatorio.


La Tabla 30 presenta para cada uno de los tres grupos el porcentaje de hogares que respondió la encuesta, el porcentaje que respondió recibir cada uno de los mensajes y, para los que reportaron haberlos recibido, cuántos de ellos desearían continuar recibiendo este tipo de información. Como se puede observar, la tasa de respuesta de la segunda encuesta en los tres grupos es similar y cercano al 91%. Del grupo de hogares que respondieron la encuesta, el 71% de los hogares en el grupo de mensaje de alimentación y el 69% de hogares en el grupo de mensajes de IVA afirmaron haber recibido los mensajes. A su vez, como se observa en la última fila de la Tabla 30, casi a la totalidad de ellos les gustaría continuar recibiendo este tipo de información.

Tabla 30 – Recepción y deseabilidad de los mensajes de texto por grupo de tratamiento

	GRUPO EXPERIMENTAL		
	MENSAJE ALIMENTACIÓN	MENSAJE IVA	CONTROL
Total Hogares	530	531	532
No. respuestas segunda encuesta	482	486	485
	90.9%	91.5%	91.2%
No. hogares que reporto haber recibido mensaje	344	337	0
	71.4%	69.3%	0.0%
No. hogares desearía continuar recibiendo mensajes	330	330	-
	95.9%	98.0%	-

Fuente: Cálculos de los autores utilizando micro datos administrativos de DNP, DPS y datos de la segunda encuesta de hogares beneficiarios realizada para la evaluación de impacto de los nudges.

⁶⁸ Los mensajes exactos que fueron enviados a cada grupo se referencian en los pies de páginas de la sección de metodología cuantitativa.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

Dado el carácter experimental de la recepción de mensajes, el análisis de impacto es sencillo y se basa en la comparación de medias entre los tres grupos en los aspectos directamente relacionados con ellos. Los resultados presentados en esta subsección se basan por tanto en estimaciones de mínimos cuadrados ordinarios. Vale la pena aclarar que, dado que no todos los hogares asignados en cada grupo de tratamiento reportaron haber recibido los mensajes de texto, estas estimaciones permitirán estimar lo que se conoce como el impacto de intención de tratamiento (ITT).


La Tabla 31 presenta el primer grupo de resultados que analiza como los mensajes impactaron aspectos relacionados con el consumo de alimentos y la estructura de gasto de los hogares. Las primeras dos columnas presentan el impacto de los mensajes en el índice de variedad alimentaria DHHS utilizado para evaluar el impacto de la transferencia en la Tabla 13. Como es posible observar, en promedio los hogares beneficiarios en el grupo de control consumieron la semana anterior a la encuesta 10 tipos de grupos alimentarios sin ningún impacto evidente de los mensajes de texto en este indicador. Sin embargo, al analizar la probabilidad de que un hogar consuma un número promedio de grupos alimentarios mayor o igual a 11 – mayor que la mediana del consumo- esta aumenta en 8 puntos porcentuales para aquellos hogares que recibieron los mensajes de texto relacionados con alimentación. Este es un impacto altamente significativo y además económicamente importante cercano al 20%. Como era de esperarse no se encuentra ningún impacto para aquellos hogares que recibieron un mensaje de texto relacionado con el pago de IVA.

Tabla 31 – Consumo de alimentos y estructura de gasto de los hogares

VARIABLES	ÍNDICE ALIMENTOS TOTAL	DUMMY ÍNDICE CONSUMO \geq MEDIANA 11	ÍNDICE DÍAS TOTAL	DUMMY ÍNDICE DÍAS CONSUMO $>$ MEDIANA 45	ÍNDICE GASTO ALIMENTOS	GASTO ALCOHOL CIGARRILLOS	ÍNDICE GASTO EDUCACIÓN
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Tratamiento Alimentación	0.090 (0.126)	0.088** (0.039)	-0.106 (0.972)	-0.034 (0.039)	0.011 (0.011)	0.006 (0.007)	0.003 (0.014)
Tratamiento Pago de IVA	0.073 (0.119)	0.040 (0.039)	-0.191 (0.892)	-0.011 (0.039)	0.013 (0.011)	0.002 (0.007)	0.018 (0.014)
Constante	10.169*** (0.082)	0.455*** (0.028)	44.668*** (0.667)	0.529*** (0.028)	0.753*** (0.008)	0.010** (0.005)	0.192*** (0.010)
Observación	1,453	1,453	1,453	1,453	1,453	1,453	1,453
R2	0.001	0.005	0.000	0.001	0.001	0.001	0.001

Nota: La tabla presenta los resultados de una regresión de Mínimos cuadrados ordinarios con la información de los hogares incluidos en el experimento de nudges. Errores estándar en paréntesis. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando micro datos administrativos de DNP, DPS y datos de la segunda encuesta de hogares.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

Por su parte, las columnas tres a siete nos muestran que, como era de esperarse el aumento en el número de grupos alimenticios que consumen los hogares que recibieron los nudges se debió a una reestructuración del gasto alimenticio, más no en la cantidad de dinero asignado a este rubro. El número de días que reportan consumir los hogares de los distintos grupos no aumenta y los índices de gasto total en aspectos como alimentos, alcohol y cigarrillos y educación no cambian tampoco.⁶⁹ Esto no es sorprendente ya que estos hogares son ya vulnerables y durante la recepción de los mensajes no recibieron recursos adicionales que les permitiesen incrementar el gasto dedicado a la alimentación. Así, los resultados sugieren que, aunque el gasto total de los hogares no se ve afectado, al igual que en el caso del experimento de mensajes de texto enviados a padres de familia en Perú, información alimenticia entregada por este medio sencillo pareciera ser una herramienta con el potencial de influir el comportamiento de los hogares en este aspecto variando la composición del gasto alimenticio (Banco Mundial, 2018).

La Tabla 32 muestra los impactos de los nudges en la percepción que tienen los hogares respecto al pago de IVA y la exigencia de facturas. Como es evidente en la tabla, mientras los mensajes relacionados con temas de alimentación saludable lograron un cambio en la cantidad de grupos alimenticios consumidos por la familia sugiriendo un cambio en su conocimiento más no su capacidad adquisitiva, los mensajes de texto relacionados con el IVA fueron poderosos también al cambiar las creencias de los hogares que los recibieron. Comparado con los hogares que no estaban asignados en este grupo de tratamiento, aquellos que si lo estaban tienen una probabilidad 7 puntos porcentuales menor (17,8%) de no haber recibido ninguna factura en sus últimas diez compras y una probabilidad 8,9 puntos porcentuales (19%) más alta de exigir factura en sus compras. Adicionalmente, aumenta en un 30% la proporción de hogares en este grupo que considera que exigir facturas es muy importante y aumenta en cerca del 20% la probabilidad que ellos reporten haber pagado IVA en los últimos 30 días.

Las últimas columnas muestran que los hogares en el grupo de tratamiento de nudges de IVA reportan también un mayor pago en este impuesto y en estar más de acuerdo con que la evasión de IVA es incorrecta. Es evidente que estos mensajes de texto disuadieron de manera positiva y significativa las percepciones de estos hogares alrededor de este impuesto.

⁶⁹ La Tabla A15 reporta que, en efecto, ninguna de las distintas medidas de gasto que se pueden estimar de la información de la encuesta se vieron impactadas por alguno de los nudges enviados en el experimento.





  	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

Tabla 32 – Impactos en la exigencia de facturas y pago de IVA

VARIABLES	EN LAS ÚLTIMAS DIEZ COMPRAS....			CREE QUE LA ENTREGA DE FACTURAS ES						
	NO RECIBIÓ FACTURA	RECIBIÓ FACTURA EN LA MITAD	RECIBIÓ FACTURA EN TODAS	EXIGE FACTURA LA MAYORÍA DE LAS VECES	POCO IMPORTANT E	IMPORTANT E	MUY IMPORTANT E	PAGÓ IVA EN LOS ÚLTIMOS 30 DÍAS	PAGA MÁS DE 30000 MENSUAL ES EN IVA	NO ESTA DE ACUERDO CON LA EVASIÓN DE IVA
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(11)	(12)	(14)
Tratamiento Alimentación	0.052 (0.039)	-0.050 (0.036)	-0.002 (0.033)	0.008 (0.039)	-0.009 (0.023)	-0.039 (0.038)	0.048 (0.036)	-0.021 (0.039)	0.075 (0.060)	-0.009 (0.041)
Tratamiento Pago de IVA	-0.071* (0.038)	0.026 (0.037)	0.045 (0.034)	0.089** (0.039)	-0.037* (0.020)	-0.042 (0.038)	0.079** (0.036)	0.111*** (0.039)	0.127** (0.059)	0.102** (0.041)
Constante	0.401*** (0.028)	0.391*** (0.026)	0.208*** (0.025)	0.464*** (0.028)	0.089*** (0.016)	0.640*** (0.027)	0.271*** (0.025)	0.530*** (0.028)	0.365*** (0.041)	0.404*** (0.030)
Observaciones	1,453	1,453	1,453	1,453	1,453	1,453	1,453	1,453	563	1,322
R2	0.010	0.004	0.003	0.006	0.004	0.002	0.005	0.013	0.012	0.010

Nota: La tabla presenta los resultados de una regresión de Mínimos cuadrados ordinarios con la información de los hogares incluidos en el experimento de nudges. Errores estandar en paréntesis. ***p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando micro datos administrativos de DNP, DPS y datos de la segunda encuesta de hogares.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

La evidencia cualitativa deja claro también el poder que tiene este tipo de nudges en la población objetivo. En los talleres participativos con beneficiarios que habían recibido mensajes de texto fue muy interesante ver cómo los participantes articulaban sus opiniones usando claramente información que venía de los mensajes de texto y que no había aparecido antes en los discursos de los talleres. Los mensajes que más llegaron, a juzgar por los grupos focales, fueron tres: asociación factura-impuestos (que no era tan clara antes, pues como dijimos muchos piensan que pagan siempre IVA así no reciban factura), la relación impuestos-programas de transferencias (idea de reciprocidad, de que con los impuestos se pagan programas como de los que ellos son beneficiarios) y la importancia de los alimentos saludables.

A continuación, dos citas ilustran la respuesta de beneficiarias antes y después de los mensajes. Mientras antes de los mensajes, las beneficiarias mencionaban criterios para seleccionar donde comprar como los descritos más arriba (sección 3.6), básicamente precio, distancia y posibilidad de menudeo y fianza, en los talleres de nodos temáticos posteriores a los nudges, aparecen nuevos argumentos relacionados con la formalidad y su relación con la reciprocidad, siempre y cuando el precio lo posibilite.


“Pues como yo salgo a veces a la Esmeralda a cobrar, ahí mismo hay cosas más baratas que aquí en la vereda donde vivimos entonces las traigo de allá y acá compró también” (Taller Participativo con beneficiarias de Familias en Acción y Compensación de IVA, Arauquita, 2021).

“Sí, claro que sí porque la verdad pues, cuando no tenía el conocimiento, pues uno siempre va a la tienda de barrio, a las plazas de mercado tradicionales en donde no se paga el impuesto y la verdad, no tenía ningún conocimiento, ya que siempre elijo como estos lugares a hacer el mercado, por la facilidad, por lo que queda cerca o a veces la tienda de barrio, el vecino, si uno no tiene en ese momento, le facilita lo básico que a veces uno necesita, era muy esporádico que hacía mis compras en almacenes de cadena o donde sí se cobra el IVA. Pero pues ahora ya tengo la información, eso lo incentiva a uno que, si de pronto hay algún descuento, pues uno va como para contribuir también. Aparte de que uno también es beneficiario”. (Taller Participativo de nodos temáticos, beneficiarias de Compensación de IVA, de distintos lugares del país, 2021)

3.14. Impactos cualitativos de la Compensación de IVA en población priorizada para Colombia Mayor

La evaluación de impacto cualitativa profundizó en un grupo de beneficiarios no incluidos en la encuesta, los priorizados de Colombia Mayor. Con ellos se realizaron seis grupos focales, cuatro con beneficiarios de Compensación de IVA y dos con no beneficiarios, en diversos lugares del país. Los resultados son similares a los encontrados con los beneficiarios de FA pero hay algunas diferencias que aquí se señalan.

En primer lugar, se trata de una población a la que a la vulnerabilidad socioeconómica se le agrega la vulnerabilidad de la edad. Recordemos que, por focalización del programa CM, se trata de beneficiarios de más edad (54 para mujeres y 59

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

para hombres) y sin ingresos. No reciben pensión puesto que sus empleos han sido informales durante su vida activa, no tienen posibilidades de seguir trabajando por su edad (sea porque por salud no pueden o, en varios casos, porque no encuentran trabajo con esa edad, así estén en la mitad de los 50s). Han tenido vidas igualmente duras a las de las beneficiarias de FA y hoy, entrada en la tercera edad, no tienen una pensión con la que contar y se enfrentan a distintos problemas de salud. En este contexto, el ingreso de la compensación de IVA aparece no solo para satisfacer las enormes necesidades existentes sino además con un efecto simbólico importante, dando dignidad y libertad para poder aportar al hogar que suele estar a cargo de los hijos. Además, entre los gastos principales del dinero de la Compensación de IVA, aparecen los de salud como medicinas y citas médicas, acompañando los gastos en alimentación. Como señala esta cita

“Sirve para eso, para irnos a la clínica, a las citas médicas, todo eso sí, mejor con eso, ya no sólo depender del hijo, sino que también uno pueda comprar la comida, el aceite, el arroz, se puede comprar la paqueta de 25 libras y el aceite de 3 litros (Taller Participativo con beneficiarios de Colombia Mayor, Bogotá. 2021).


Los beneficiarios priorizados de CM no solo son pobres hoy sino que suelen tener historias de pobreza. Esta beneficiaria, madre cabeza de hogar, ilustra una trayectoria de mucha precariedad.

“Hubo un tiempo que si me toco salir a trabajar porque el papá de mis hijos se enfermó y no podía trabajar, y me toco salir a trabajar a lavar en casas de familia, me hacía dos lavadas al día y me pagaban treinta mil el mes de lavado y yo tuve ocho muchachos hay dos con discapacidad el que tiene un lunar en la cara el trabajo que hace es vender mandarinas es lo que hace, he tenido ocasiones muy difíciles luego el papá se accidentó y se murió y de ahí para delante me tocó sola con mis hijos sacarlos adelante así trabajando y he podido superar esa situación” (Taller Participativo con beneficiarios de Colombia Mayor, Arauquita. 2021).

En este contexto, la compensación llega en la pandemia, como un nuevo episodio en una serie de momentos de crisis a lo largo del ciclo de vida. Como las beneficiarias de FA participantes en los grupos focales, los beneficiarios priorizados en CM (aquí los grupos fueron un poquito más diversos en términos de género y participaron algunos pocos hombres), identifican la transferencia con una ayuda en pandemia, como lo señala el siguiente testimonio:

“Realmente cuando apareció el programa pues cuando el apogeo de la pandemia, pues yo no sabía porque alguien estuvo orando y entonces fue una vecina la que me dijo que estaban llegando unos subsidios que fuera y averiguara y si yo había salido si y tocaba colocar la huella para recibir el pago, no es mucho pero le solventa a uno la situación” (Taller Participativo con beneficiarios de Colombia Mayor, Arauquita. 2021).

La población objetivo de CM beneficiaria de Compensación siente que ha llegado a la vejez sin ayudas, sin pensión, muy desamparada. Y que la compensación es una ayuda

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

muy pequeña, que no compensa todo lo que ellos han hecho y aportado en sus vidas o lo que necesitan, como se ve en las siguientes citas.

“Bueno agradecida primeramente con Dios, y del Gobierno por la ayuda y ojalá nos la aumentaran, por lo que yo no tengo pensión soy muy pobre del puntaje del SISBEN aparecí muy alto nosotros no tenemos casi nada porque nosotros no ganamos sueldo no tenemos nada estamos a la voluntad de Dios y ojalá que de verdad nos aumenten me llegue la pensión no tengo la pensión, porque sufro de muchas enfermedades de la Diabetes, Osteoporosis de la Hipertensión” (Taller Participativo con beneficiarios de Colombia Mayor, Arauquita. 2021).

“En mi caso yo sí creo que nos falta un aumento porque con el correr de los años ya cumpla cincuenta y nueve años ya yo creo que le he aportado mucho IVA al Estado yo soy muy franca, muy sincera y agradezco porque con este subsidio me he ayudado a mucho, pero si hace falta porque si uno a esta edad si ha aportado con su trabajo y con los aportes entonces uno si ha dado suficiente entonces sí creo que hace falta el centavo para el peso y me disculpan que soy muy franca porque esa es mi forma de ser, y así hablamos nosotros ¿vale?” (Taller Participativo con beneficiarios de Colombia Mayor, Arauquita. 2021).

4. CONCLUSIONES


A continuación, se presentan las conclusiones derivadas de la evaluación de operaciones e impacto del Programa de Compensación del IVA. Para tal fin, y siguiendo la estructura misma de la evaluación, se dividen las conclusiones para cada uno de los componentes del estudio (operaciones e impacto).

4.1. Conclusiones del componente de operaciones

La operación de un programa de transferencias sea o no condicionadas es un reto dado que su diseño, puesta en marcha, control, seguimiento y evaluación requieren de acciones de coordinación precisas para cumplir con la entrega de los bienes o recursos que busca transferir. El caso del Programa de Compensación del IVA no solo no es ajeno a tal reto, sino que además incluye la coordinación de diferentes entidades estatales en el marco de un evento sin precedentes como lo es la pandemia causada por el Covid-19. Si bien el programa fue diseñado y aprobado en tiempos previos a la declaración de emergencia sanitaria⁷⁰, su implementación hizo parte de la respuesta del Gobierno nacional para aliviar las difíciles condiciones de la población más vulnerable dado los efectos de la pandemia mencionada.

Desde esta perspectiva fue requerido un proceso de adaptación relevante de las entidades públicas y los operadores financieros involucrados, asunto que conllevó incluso a que durante 2020 ocurrieran, entre otros, cambios operativos relevantes como ampliar su alcance de 300 mil a un millón de hogares beneficiarios -llegando en 2021 a dos millones de hogares- y poner en cabeza del DPS la coordinación del programa.

⁷⁰ Mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Dicho decreto establece que, por consideraciones de salud pública, de efectos económicos y de la emergencia sanitaria internacional, se decreta en el todo el territorio dicha condición lo que permite expedir decretos legislativos que ayuden a conjurar la crisis generada por la pandemia del Covid-19.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 4		


La presente evaluación, tanto en el componente de operaciones como el de impacto, toma en cuenta el contexto en el que se desarrolló el Programa de Compensación del IVA, siendo en ese marco desde donde se analiza la información primaria y secundaria recogida y se generan los resultados presentados en las secciones previas.

En cuanto a los resultados del componente de operaciones se destaca sobre la implementación del programa, incluyendo las principales fortalezas y debilidades, que este se desarrolló de acuerdo con el manual operativo con algunas adaptaciones, según las capacidades de los territorios. La socialización en cascada desde el nivel nacional hacia el regional y la población beneficiaria permitió alinear la operación de manera efectiva con lo establecido dentro del manual. En adición, la principal fortaleza identificada en la operación fue la pertinencia de la transferencia para las necesidades de la población vulnerable. Además, se resalta la articulación fluida entre entidades tanto del nivel nacional como del nivel territorial, durante la operación del 2020, con algunas dificultades en el 2021 debido al cambio en aspectos operativos que no fueron compartidos de manera oportuna con los territorios. A su vez la relación directa entre la operación del Programa de Compensación del IVA y el de Familias en Acción, tuvo ventajas notables para la implementación del primero, pues ayudó a lograr en un corto tiempo la puesta en marcha de una intervención de un millón de hogares, sin mayores inconvenientes.

Además, durante la operación se resaltó la adaptación de las entidades involucradas, ya que en general fue fluida y favorable, contribuyendo a la implementación y entrega efectiva de los recursos a los beneficiarios del Programa de Compensación del IVA, en los tiempos propuestos. Se destaca la rápida adaptación del operador de pagos Daviplata en cuanto a pasar de la presencialidad a la virtualidad, así como la ampliación de los acuerdos que el Ministerio del Trabajo tuvo con Fiduagraria para definir una cuenta separada para el pago de la compensación del IVA a los priorizados del Programa Colombia Mayor.

Por el lado de los cuellos de botella, los más mencionados fueron: la falta de claridad sobre los criterios de focalización, y de las fechas o cambios de fechas de pagos de la compensación en los primeros momentos de la operación, que tiene también relación con la información de bases de datos y verificación de novedades, que se identifican como un cuello de botella durante todo el 2020. La conectividad y acceso por parte de población rural y rural dispersa, para hacer efectiva su transferencia, fue también una dificultad, por no contar con puntos de pago cercanos, lo que podía incurrir en altos gastos de transporte. Finalmente, los operadores y canales para el giro de la transferencia, específicamente Daviplata, para algunos que no tenían celulares apropiados o no contaban con conectividad, fue un cuello de botella.

En cuanto al seguimiento del Programa de Compensación del IVA, no se evidencia consenso ni claridad sobre algún proceso estandarizado de seguimiento, así como no se reconocen indicadores generales de la operación, que asegure la incorporación de medidas correctivas con base en los elementos evidenciados durante su implementación. Sin

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 4		


embargo, durante la ejecución se reconocen algunas estrategias de seguimiento que se han implementado aleatoriamente y no son aplicadas en una cantidad significativa, estas son: seguimiento de los pagos y entrega de informes al nivel nacional, búsqueda activa de beneficiarios y seguimiento a una muestra de hogares para identificar avances y dificultades, contacto directo y periódico con beneficiarios por medio de las madres líderes de Familias en Acción.

Frente al cumplimiento del cronograma previsto para la realización del pago de la compensación del IVA se encuentra que fue oportuno considerando la emergencia y la coyuntura relacionada con la pandemia del COVID-19. Finalmente, se observa en el cambio de operación en 2021 algunos efectos desfavorables en la oportunidad y la programación del pago, principalmente en los primeros giros del año, donde no se tuvo información certera en los territorios sobre los cambios del esquema de pagos y los posibles efectos de éste en el cronograma.

Con respecto a la eficiencia se concluye que mantener la modalidad de compensación frente a la de devolución resulta eficiente. Ello, aunque el monto de recursos que compensa a la población vulnerable que paga IVA, tomando como referencia el promedio del IVA implícito pagado por los hogares tratamiento de la encuesta es de \$16.146,35 (promedio del IVA efectivo es de \$8.234,38) que sin descontar el costo financiero de la transferencia, muestra que se estaría sobreestimando el valor del desembolso que hace el programa a los beneficiarios en cerca de \$21.237 mensuales, dado que resultaría poco eficiente implementar la modalidad de devolución ante el proceso complejo que esta suscitaría para la estimación para cada beneficiario bimestralmente del monto a ser devuelto (ej. recolección y allegamiento de facturas de parte de los beneficiarios), lo cual se efectuaría principalmente a cargo de los responsables del programa.

En ese sentido, es necesario considerar operativamente adelantar una caracterización de las estructuras de gasto de los hogares a través de una encuesta con representatividad estadística en un contexto post pandemia para así establecer si son similares a las encontradas en 2017 o a las de 2021. Si resultan ser similares a las encontradas en 2017, y el valor del IVA implícito y efectivo continúa siendo menor al valor compensado en su momento y con una dispersión alta, se suscitaría un escenario que conlleve a establecer bajo un contexto no pandémico su eficiencia y, por tanto, la efectividad frente a los beneficiarios con base en los criterios descritos anteriormente.

Por su parte, en términos de la efectividad de la compensación si bien desde la percepción de los beneficiarios se obtiene que el 48% considera que el monto de la transferencia es menor a lo pagado por estos; el 16% que el monto de la transferencia es igual; mientras que el 11% percibe que es mayor; el 25% no sabe o no responde, se observa que el nivel de dispersión del IVA implícito es alto, es decir se estima que los hogares pagan IVA de manera heterogénea. Esto indica que la compensación resulta no ser efectiva pues ocasiona errores en el monto compensado a los hogares beneficiarios, asunto que, aunque

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 4		

bajo la modalidad de devolución podría hacer que se devuelva a cada beneficiario lo gastado en IVA (efectividad), tiene los efectos de operación de la modalidad de devolución mencionados previamente.

En términos de eficiencia de los canales escogidos para realizar la compensación se observa, con base en los datos expuestos, que en 2020 fueron eficientes dado el contexto y particularidades del proceso los dos canales empleados: transferencia bancaria y giro postal. Cabe señalar, como complemento de este análisis, que en una hipotética modalidad de devolución del IVA en comparación de la modalidad de compensación actual, según los hallazgos de los ejercicios cualitativos realizados con los operadores no habría un diferencial de costos por el tipo de modalidad.


Ahora bien, sobre focalización del programa se observa, con base en el resultado del indicador compuesto de eficiencia desarrollado que se ubicó en 52%, existen oportunidades de mejora pues si bien se ha avanzado en la cobertura de la población más vulnerable, esta se encuentra distante de lograr la cobertura de los hogares potenciales de recibir la compensación del IVA. En lo relacionado con equidad, se observa que la brecha se ha cerrado en cuanto a proveer recursos a la población más pobre que contrarresten la regresividad de impuestos como el del IVA; ello con base el cálculo del IVA implícito realizado en el marco de esta evaluación.

De igual forma, se concluye que al no haber dos operaciones diferentes, no es posible definir el mejor modelo operativo, puesto que lo que se evidenció fue la evolución natural del modelo inicial que ha tenido ajustes pertinentes como la centralización de las acciones en Prosperidad Social y la definición de actores clave para la implementación del programa. Para sustentar dicha conclusión, se rescatan algunas fortalezas y dificultades del modelo implementado en el 2020 y también del 2021, para tener en cuenta en un nuevo modelo, como: frente al cambio de operador de Daviplata (2020) a Supergiros (2021), se encuentran ventajas referidas a la cobertura y acceso que presenta el segundo operador, como desventaja se mencionó la poca flexibilidad de poder recibir el pago desde cualquier municipio.

Finalmente, sobre la operación, las estrategias de comunicación fueron diversas, se ajustaron según los territorios, favoreciendo estrategias virtuales, por la pandemia, algunas fueron direccionadas a una comunicación masiva y en otros casos fue más personalizada, por tal se considera que se tuvo en cuenta varias alternativas según las particularidades territoriales y necesidades actuales. Las más frecuentes fueron: medios de comunicación (redes, radio, televisión, WhatsApp, página web, YouTube, correo electrónico), otra estrategia fue apoyándose en canales de otros programas específicamente Familias en Acción; atención personalizada; llamadas telefónicas; voz a voz; y mensajes masivos.

4.2. Conclusiones del componente de impacto

La inmensa literatura de evaluación de impacto de programas de transferencias condicionadas y sin condicionar en Colombia y en el mundo deja claro que los resultados que traen este tipo de ayudas sociales varían de manera importante de acuerdo con el


	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 4		

contexto en el que se encuentran inmersos los hogares y del monto y características de la transferencia entregada. Por supuesto, estos programas fueron evaluados bajo contextos de normalidad, muy distintos a la crisis de salud y económica que el mundo está viviendo a causa del COVID19 y las restricciones impuestas para controlar su contagio. A pesar de que, la mayoría de los países implementó en tiempo récord algún tipo de transferencia para hogares vulnerables dentro de la pandemia, son pocos las evaluaciones de impacto que se conocen que analicen los efectos que estos programas trajeron a los hogares.

A nivel internacional, Banerjee et al. (2020), encuentran que el ingreso básico entregado en Kenia logró mejorar en el muy corto plazo el bienestar de los hogares al disminuir los indicadores de inseguridad alimentaria, enfermedad y depresión. Vale la pena mencionar que el estudio utiliza información de mayo de 2020, justo al comienzo de la crisis y que los impactos en mediano plazo podrían variar. Para Colombia, dos estudios analizan los impactos también de corto plazo de transferencias entregadas a hogares de contexto vulnerable en el país. Gallego et al. (2021) encuentran que el programa de Ingreso Solidario, que entregaba una transferencia mensual de \$160.000 logró mantener niveles positivos de ingreso en las familias sin desincentivar la participación laboral de sus miembros. Además, aunque en promedio no logró impactar positivamente el consumo de alimentos, sí logró mejorarlo en hogares que habían sido duramente golpeados por la crisis económica y pérdida de empleo que el COVID trajo consigo. Además, logró también impactos positivos en términos de inclusión financiera. En el segundo estudio, Londoño-Velez y Querubín (2021) presentan los impactos de corto plazo del programa de Compensación de IVA que ascendió a \$74.000 bimensuales. Los autores encuentran muchos menos impactos positivos que los reportados para Ingreso Solidario. De hecho, solo se encontraron efectos modestos de la transferencia en la salud financiera de los hogares, un incremento en las inversiones en educación de los hijos y un mayor apoyo a las medidas tomadas por el gobierno para manejar la crisis del COVID.

Los resultados de mediano plazo encontrados y resumidos en este informe sugieren que, al igual que en la evaluación de corto plazo, son pocos los impactos que el programa ha traído en el bienestar de los hogares colombianos. Al comparar hogares que han recibido seis o más transferencias de Compensación de IVA desde el inicio de la pandemia con hogares que no han recibido ninguna de estas transferencias – pero sí otras como Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción – tan solo permanecen los impactos positivos en salud financiera. De hecho, utilizando los mismos índices que Londoño-Velez y Querubín (2021), encontramos que la probabilidad que los hogares beneficiarios hayan tenido que vender o empeñar pertenencias, o pedir prestado desde el inicio de la pandemia se reduce incluso más que lo encontrado en el corto plazo ($0,149\sigma$ vs. $0,055\sigma$).

Un impacto económicamente importante del programa en los hogares beneficiarios es la reducción en la participación laboral de las mujeres. Este efecto se da únicamente para las mujeres que no son jefes de hogar y particularmente aquellas que residen en las zonas rurales y en donde el jefe de hogar alcanza solo un nivel educativo de primaria o

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 4		


menos. Los impactos son económicamente importantes, reduciendo la oferta laboral de este grupo de personas en cerca de 12 puntos porcentuales (80%). Esta reducción sin embargo no se traduce en reducciones de ingresos totales recibidos por el hogar ni tampoco en medidas de pobreza monetaria ya que, la transferencia de compensación de IVA parece cubrir la disminución natural en los ingresos laborales del hogar debido a esta decisión.

Finalmente, el estudio presenta los impactos que nudges que buscan influir en las decisiones respecto alimentación de los hogares y la percepción y pago de IVA tienen en el corto plazo. Los resultados experimentales permiten concluir que estos mensajes son muy poderosos e influyen efectivamente en las personas. Con tan solo 4 mensajes de texto, los resultados muestran que los hogares incrementaron la variedad de grupos alimenticios consumidos por un lado y por el otro aumentaron la exigencia de facturas y están más de acuerdo en que pagar IVA es importante.

En los talleres participativos emerge con claridad la situación de enorme precariedad de las familias objetivo de la transferencia. En este contexto, la transferencia de compensación de IVA es un pequeño alivio, que llega en un momento de crisis como lo es la pandemia. Los desafíos de la pandemia han implicado pérdida de empleos (que ya eran precarios y de rebusque por lo general), alza de precios y retos de cuidado de los niños con el cierre de colegios. Estos retos son más grandes para las mujeres, que en un contexto de roles tradicionales de género, se ven recargadas de necesidades de cuidado.


La transferencia es percibida por las beneficiarias (casi todas las participantes fueron mujeres) como un alivio que ayuda a comprar sobre todo alimentos y a gestionar el hambre. Los niños y los alimentos aparecen priorizados en los gastos. Aquí encontramos una diferencia grande con el grupo de beneficiarios de CM, puesto que por su edad, ya no tienen niños a cargo y sus gastos son otros. En particular, estos beneficiarios gastan su transferencia en salud (medicinas, citas médicas) y también en ayudar a sus hijos, de quienes muchos son dependientes, a comprar alimentos u otras cosas del mercado. De forma interesante, este grupo, que al haber tenido empleos precarios no tiene pensión y que por su edad no tiene otros ingresos por empleo, siente que la transferencia les da algo de libertad y dignidad, en el sentido de sentirse menos como una carga para sus hijos y poder aportar.

Para todos, la compensación de IVA se percibe como una ayuda del estado en su situación precaria. Solo en los talleres realizados luego de haberles brindado información a través de mensajes de texto, aparece en los discursos de los beneficiarios la idea de que la factura, la compensación y el impuesto están relacionados. Estos grupos fueron muy interesantes puesto que las personas comenzaron a usar frases provenientes de los mensajes para articular sus opiniones. En particular, la idea de que con el pago de IVA se financian programas de los que ellos mismos pueden ser beneficiarios, fue una idea que resonó entre los participantes.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA	04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS	VERSIÓN 4		

5. BIBLIOGRAFÍA

- Aker, J. Boumniel, R., McClell, A., Tierney, N. (2011). Zap It to Me: The Short-Term Impacts of a Mobile Cash Transfer Programme.
- Aker, J. (2013). Cash or Coupons? Testing the Impacts of Cash versus Vouchers in the Democratic Republic of Congo - Working Paper 320.
- Anderson, M. (2008). "Multiple Inference and Gender Differences in the Effects of Early Intervention: A Reevaluation of the Abecedarian, Perry Preschool, and Early Training Projects," *Journal of the American Statistical Association*, 103, 1481–1495.
- Baird, Sarah; McKenzie, David; Ozler, Berk. (2018). The Effects of Cash Transfers on Adult Labor Market Outcomes. *Journal of Development Economics and Migration*, 8:22.
- Banerjee AV, Hanna R, Kreindler GE, Olken BA (2017). Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs. *World Bank Res Obs.*;32(2):155–84.
- Banco Mundial (2018). Mensajes Poderosos: promoviendo el mejoramiento de la nutrición. Quito Ecuador.
- AnyConnector. (18 de marzo de 2021). *AnyConnector*. Obtenido de Introducción al modelo operativo: <https://anyconnector.com/es/it-strategy/target-operating-model.html>
- Banerjee, A., Faye, M., Krueger, A., Niehaus, P., & Suri, T. (2020). Effects of a Universal Basic Income during the pandemic. *Working Paper*.
- Cattaneo, M. I. (2019). *A Practical Introduction to Regression Discontinuity Designs: Foundations, with Cambridge Elements: Quantitative and Computational Methods for Social Science*. Cambridge University Press.
- CONPES. (2020). *CONPES 3986. Política de compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable*. Bogotá.
- CONPES 3986. (2020). *CONPES 3986. Política de compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable*. Bogotá.
- Creswell, J., & Piano, V. (2014). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. SAGE Publications.
- DNP - DSEPP . (2014). *Guía metodológica para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas*. BOGOTÁ D.C.
- DNP - TdR. (2020). *PROCESO DE SELECCIÓN POR CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO n.º CM-013-20. PROYECTO PLIEGO DE CONDICIONES*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- DNP. (2012). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. BOGOTÁ D.C.
- DPS. (2021). *Manual Operativo Compensación del Impuesto sobre las Ventas – IVA*. Bogotá D.C.: Prosperidad Social.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

DPS. (s.f.). *Prosperidad Social*. Obtenido de Colombia Mayor: <https://prosperidadsocial.gov.co/colombia-mayor/>

Gobierno de Colombia. (2020). *Manual Operativo Esquema de Compensación del IVA a los hogares más vulnerables versión 2.0*. Bogotá D.C.

Gobierno de Colombia. (2020). *Manual Operativo, Versión 2.0. Esquema de Compensación del IVA a los hogares más vulnerables*.

Jaramillo Pineda, N. (7 de agosto de 2020). *Asuntos Legales*. Obtenido de Algunas consideraciones sobre los depósitos de bajo monto: <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/consideraciones-sobre-los-creados-depositos-de-bajo-monto-3042061>


Londoño, J., & Querubin, P. (2020). The Impact of Emergency Cash Assistance in a Pandemic: Experimental Evidence from Colombia. *Organización Innovation for Poverty Action (IPA)*.

PROGRAMA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (Octubre de 2021). *Página web Programa Colombia Compra Eficiente*. Obtenido de <https://colombiacompra.gov.co/content/que-es-agregar-demanda>

Robson, C., & McCartan, K. (2011). *Real world research*. Wiley.

Semana. (5 de agosto de 2020). *Semana*. Obtenido de ¿Qué tiene el negocio de los giros que cada vez hay más competidores?: <https://www.semana.com/empresas/articulo/quienes-son-los-nuevos-jugadores-del-negocio-de-giros/294717/>

Schwab, B., Margolies, A., Hoddinott, J. (2013) Impact Evaluation of Cash and Food Transfers for the Seasonal Emergency Safety Net in Hajjah and Ibb Governorates, Yemen. Endline Report.

	EVALUACIÓN DE MEDIANO PLAZO DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE IVA			04	11	2021
	PRODUCTO 4 - INFORME FINAL DE RESULTADOS			VERSIÓN 4		

6. ANEXOS

ANEXO 1 - RESPUESTA A PREGUNTAS ORIENTADORAS

ANEXO 2 - NESSTAR BASE DE DATOS CUANTITATIVOS

ANEXO 3 - COMPONENTE DE OPERACIONES

ANEXO 4 - COMPONENTE DE IMPACTO

ANEXO 5 - CÓDIGO DE SELECCIÓN MARCO MUESTRAL

ANEXO 6 - TABLAS DE RESULTADOS CUANTITATIVOS

ANEXO 7 - ENTREGA DE INFORMACIÓN CUANTITATIVA

ANEXO 8 - BASE DE DATOS CUALITATIVA