

Serie documentos de trabajo N° 1 - 2021

Bases para el diseño operativo

de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado

Autoras:

**Yadira Díaz
Liliana Narváez**

Foto: Secretaría Distrital de Planeación



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE
PLANEACIÓN



Resumen

La Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (EIMG) en la ciudad de Bogotá se consolida a partir de los esfuerzos de la administración distrital por mitigar los impactos negativos del choque económico que generó la pandemia por la Covid-19. El EIMG se configura como una estrategia de confluencia de recursos públicos (Nación – Distrito) que integra programas de transferencias y subsidios de servicios básicos como forma de complementar el ingreso autónomo del hogar. Este documento busca sentar las bases operativas para el diseño de la EIMG para la ciudad, teniendo como referente no solo los avances locales sino las experiencias internacionales de implementación de este tipo de programas. Se analizan las experiencias en países desarrollados y países en vía de desarrollo, y con base en estas experiencias y el desarrollo mismo de la EIMG en la ciudad, propone criterios de focalización, criterios de permanencia y salida, montos a asignar teniendo como referente tres principios rectores: sensibilidad demográfica, progresividad y confluencia de recursos, y finalmente propone la gobernanza y los mecanismos para el traslado de recursos y desembolsos del IMG. Mediante estas bases para el diseño operativo de la EIMG se busca contribuir a consolidar la integralidad del sistema de beneficios y contribuciones, y asistencia social de la ciudad, de forma tal que se propenda por un mejor monitoreo de los recursos distritales y una mayor eficiencia del gasto público distrital.

1 Introducción

El funcionamiento de los sistemas de protección social durante las últimas décadas ha llevado a repensar, metodológicamente, la operatividad y la oferta de programas de asistencia social. Por ejemplo, durante los 1990s en Latinoamérica y a manera de reforma a los programas de pobreza existentes, se dio un crecimiento exponencial de programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas que luego se expande al resto de los países en vía de desarrollo (Ibarran, Medellín, Regalia, & Stampini, 2016). La coyuntura económica de las últimas dos décadas, en particular para los países de ingreso alto, impulsó también un rediseño de las estrategias antipobreza y de inclusión económica y social que, en el continente europeo en particular, tienen como bandera la implementación de esquemas de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG).

A nivel de sistemas de protección social, durante la última década del Siglo XX en el continente europeo se buscó la creación de sistemas que se basaran en tres principios: complementación de ingresos, mercados laborales inclusivos y acceso a servicios de calidad (Frazer & Marlier, 2016; EMPL Committee, 2017). De esta manera, en el año 2008 la Comisión Europea adopta la recomendación para activamente romper con la exclusión social y atender socialmente a la población que se encuentra excluida de los mercados laborales (EMPL Committee, 2017). De esta manera se materializó la implementación de estrategias comprensivas e integradas que promovieran, a nivel nacional, la inclusión social de dicha población. En particular se buscaba: "Reconocer el derecho básico de una persona a recursos suficientes y a asistencia social, para vivir de manera compatible con la dignidad humana y como parte de un impulso constante para combatir la exclusión social" (Frazer & Marlier, 2016, p. 3).

Bajo estas directivas y producto de las consecuencias económicas y sociales de la crisis financiera de 2008, los programas de IMG toman fuerza en Europa. Sin embargo, y a pesar de que este tipo de estrategia de asistencia social tiene ya sus réditos en los diferentes países europeos, en el resto del mundo su implementación es mucho más reciente, y en muchos casos ha respondido a la pandemia de la COVID-19. Por ejemplo, recientemente en el continente latinoamericano se han llevado a cabo implementaciones de IMG en Chile y Brasil como respuesta al choque económico producto de la pandemia.

El caso de Bogotá por su parte, no se aleja de la tendencia en el continente, de hecho, la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado surge del programa de Bogotá Solidaria en Casa (BSC), un programa de asistencia social que nace en 2020 como respuesta a la pandemia de la COVID-19 y que busca mitigar los efectos de la crisis en la población pobre y vulnerable. BSC además se configuró como un sistema que integró la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, dos programas de transferencias monetarias condicionadas (Reto a la U y Arriendo Solidario¹), y a su vez hizo entrega de productos en especie como mercados, bonos y comida caliente. Durante 2020, y en términos de transferencias monetarias no condicionadas, el programa atendió 801.081 hogares que recibieron 4 pagos durante el año.

La experiencia de BSC deja una huella importante que, como programa de asistencia social, puede mejorarse mediante la implementación de una estrategia más integrada y comprensiva que en el largo plazo se espera convertir en una política pública permanente del Distrito. IMG se concibe entonces con el fin de reducir los niveles de pobreza y vulnerabilidad en la ciudad, a su vez que, mejorar la eficiencia en la prestación de servicios sociales que se tienen para atender las necesidades de esta población.

En este orden de ideas, este capítulo tiene como objetivo presentar las bases para el diseño operativo de la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado, y documentar el proceso de migración de BSC hacia IMG en términos de sus principales logros y dificultades. El capítulo se divide en 6 secciones, la segunda sección luego de esta introducción presenta el marco conceptual a que se hace referencia en este capítulo, y un resumen de literatura que recoge las experiencias internacionales de implementación de programas de IMG en el ámbito internacional. La siguiente sección presenta el esquema de transición de BSC a IMG y sus diferentes fases. Seguidamente, se presentan las características operativas del programa de IMG que incluyen los criterios de focalización, permanencia y salida, los montos asignados por hogar, los análisis de suficiencia de recursos requeridos para establecer los montos y la propuesta de gobernanza. El capítulo concluye con apreciaciones finales que se presentan a manera de conclusión.

¹ Reto a la U se establece como un programa de la Secretaría de Educación que busca capacitar a los jóvenes en diversas áreas mediante cursos que luego puedan ser homologados o cambiados por créditos en las universidades cuando los beneficiarios ingresen a la institución de educación superior. Por su parte Arriendo Solidario surge como una iniciativa de la Secretaría de Hábitat que busca proveer ayudas a aquellos hogares que viven en arriendo y que, dados sus ingresos, se encuentran en dificultad para cubrir los gastos asociados a vivienda.

2 Definiciones básicas y experiencias de implementación en el ámbito internacional

Esta sección presenta primero las definiciones básicas más importantes que permiten entender los diferentes tipos de IMG en el contexto internacional y a su vez la gradualidad proyectada para Bogotá. Luego, se presenta un resumen de la literatura en términos de IMG en el contexto internacional, el cual permite derivar lecciones aprendidas para el caso bogotano.

Definiciones básicas

La protección social según la CEPAL se define como: “una variedad de acciones y políticas en diversos ámbitos que deben promover el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el mercado laboral, la alimentación, la salud, las pensiones y el cuidado; también debe buscarse el logro de ciertos niveles dignos de ingreso (CEPAL, 2019)”. De esta manera, un sistema de protección social se compone de seguridad social (protección a riesgos), promoción social (programas de vivienda digna, formación de capital humano, saneamiento básico e inserción en mercados laborales) y asistencia social (transferencias monetarias). IMG como programa se ubica en la franja de asistencia social focalizado por ingresos o por la línea de la pobreza (Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov, 2020). En general, los programas de IMG buscan garantizar que los hogares que se ubican debajo de la línea de la pobreza reciban una transferencia que les permitan alcanzar dicho umbral. Gentilini, et al. (2020, p. 45), plantea un marco que permite clasificar los programas de asistencia social de acuerdo con tres características fundamentales: el tipo de focalización: universal, categórico o por necesidades; si es condicional o no; y según la modalidad de la transferencia: especie, en dinero o mediante bonos. De acuerdo con este marco de clasificación los esquemas de IMG se caracterizan por ser: Focalizados de acuerdo con las necesidades, no condicional, y su canal de entrega es en dinero.

Los programas de IMG se diferencian de otro tipo de programas precisamente en estas características, por ejemplo, los programas de Renta Básica Universal (RBU), al igual que IMG son no condicionados y su canal de transferencia es monetaria, sin embargo, se caracterizan por focalización universal, es decir que todo ciudadano tiene derecho al beneficio. No obstante, existen debates respecto de la minoría de edad, por ejemplo, pero en principio una RBU supone ser universal en su cobertura.

Universalidad y cobertura no son lo mismo desde el punto de vista de asistencia social. Por ejemplo, un programa de IMG puede ser universal en cuanto cualquier ciudadano tiene derecho al beneficio si su ingreso cae por debajo de la línea de la pobreza. En este sentido, la cobertura de aseguramiento es universal, pero es un programa focalizado desde el punto de vista de asistencia social (Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov, 2020), a diferencia de RBU, la cual es no focalizada.

Dado lo anterior, IMG y RBU son sustancialmente diferentes, mientras que la cobertura de RBU es universal, la de IMG se concentra en la parte baja de la distribución dada la focalización del programa a aquellos hogares cuyo ingreso es menor a la línea de la pobreza. Asimismo, la RBU supone el pago de un monto en dinero uniforme a todos los hogares, mientras que IMG transfiere beneficios que -en su mayoría- se ajustan al espacio entre la posición del hogar y su distancia a la línea de la pobreza.

De hecho, al aplicar esquemas de clasificación revela que en la práctica muchos de los programas aplicados en el ámbito internacional actualmente operan como híbridos y que generar clasificaciones estrictas es, en muchos casos, es difícil.

Un tercer tipo de programa de asistencia social son las transferencias monetarias condicionadas (TMC), que se caracterizan por ser: focalizadas dependiendo de las necesidades, condicionadas y cuya modalidad de transferencia es en dinero o en especie. Las TMC son focalizadas mediante diferentes mecanismos: categóricos, por Proxy means test (PMT) o verified means test (VMT), por indicadores multidimensionales o por criterios geográficos (Ibarrán, Medellín, Regalia, & Stampini, 2016). Este tipo de programa tiene un gran legado de evaluaciones de impacto que en su mayoría muestra resultados positivos, lo cual las posiciona como una herramienta de asistencia social importante. También existen sin ser condicionadas pero su implementación se ha llevado a cabo mayoritariamente con condiciones con el objeto de estimular los causales estructurales de la pobreza y romper con las trampas de la misma.

Dentro de abanico general de la oferta de programas de asistencia social y dado el estímulo de la discusión hacia los programas tanto de IMG como de RBU, se hace indispensable establecer un marco de referencia en el cual dicho tipo de programas se implementaría. La clasificación presentada por Gentilini et al, 2020 resulta ser útil. Allí se hace referencia a la introducción de RBU a los esquemas de programas de asistencia social operantes, sin embargo, es posible referir esta tipificación a su vez a la introducción de programas de IMG. Se establecen tres modalidades: i). cuando los beneficios son introducidos como un sustituto, ii). Cuando los beneficios son introducidos como un complemento o top-up y iii). Cuando los beneficios son introducidos como una opción que elige el hogar y que busca llenar el vacío que deja la limitación en la oferta actual. Este marco ilustra la iteración de los programas de IMG y de RBU con los existentes de TMC/NC.

Ahora bien, habiendo establecido las definiciones básicas y las diferencias normativas entre los diferentes tipos de programas de asistencia social de interés, a su vez que la interacción operativa entre los mismos se procede al resumen de literatura que ilustra los casos comunes de implementación de esquemas de IMG a nivel global.

IMG en la práctica: evidencia de implementaciones en el ámbito internacional

El objetivo de esta sección es comparar operativamente los diferentes programas de IMG en el ámbito internacional, dividiendo las experiencias en casos de países europeos y países en vía de desarrollo. Esta comparación por tipo de ingreso se hace relevante para la ciudad de Bogotá puesto que es una ciudad con un producto interno bruto per cápita de \$9.057 USD (2019), lo cual la hace comparable con países de ingreso medio-alto.

De esta manera, se presentan a continuación las experiencias de implementación en dos secciones. La primera se refiere a las experiencias en los países europeos de ingreso alto² y la segunda recoge las experiencias de implementación en países en vía de desarrollo³. La Tabla 1 presenta los casos incluidos en este análisis y su clasificación.

Tabla 1. Casos incluidos en el análisis

Grupo de Países	Países incluidos	Fuentes
Desarrollados (ingreso alto con excepción de Bulgaria)	33 países europeos: Austria, Bulgaria, Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Croacia, Irlanda, Liechtenstein, Latvia, Macedonia, Noruega, Serbia, Eslovenia, Bélgica, Suiza, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Lituania, Holanda, Polonia, Portugal, Rumania, Reino Unido, Suecia, Malta, España, Francia, Luxemburgo, Eslovaquia, Chipre	Frazer & Marlier, (2016) Gallo, (2019) Jessoula, et al., (2019) Curci, et al., (2020) Colombino & Islam, (2018) Gentilini et al., (2020) Kangas et al., (2019)
En vía de desarrollo: (tipo de ingreso inferior a ingreso alto con excepción de Chile)	8 países: Brazil, Chile, Namibia, India, Brazil (Marica), Kenya, Uganda, Irán	Gentilini et al., 2020 Salehi-Isfahani & Mostafavi-Dehzoeei (2018) Coady & Prady, (2018) Harmann et al., (2009) Davalá et al. (2015) Jauch, (2015)

Fuente: Elaboración propia

Para el caso de los países en vía de desarrollo se incluyen además experiencias de implementación de pilotos de RBU por dos razones fundamentales, el primer lugar, la experiencia de implementación de esquemas de IMG en estos países es limitada; en segundo lugar, para estos países la implementación extensiva de programas de TMC/NC ha estimulado el debate sobre los costos extensivos de focalización lo que conlleva a preguntarse si la implementación de programas universales es más eficiente (Banerjee, Niehaus, & Suri, 2019).

² Ingreso alto equivale a un PIB per cápita superior a US\$12.535 al año. En la presentación de resultados se incluye Bulgaria en este grupo por ser un país europeo, pero su clasificación de ingreso es medio alto (Banco Mundial, 2020).

³ Economías de ingreso medio alto y menor, con excepción de Chile que es clasificada como de ingreso Alto (Banco Mundial, 2020).

Ingreso Mínimo Garantizado en países desarrollados

Los esquemas de ingreso mínimo han sido particularmente populares a lo largo de las últimas décadas. Los 28 países miembros de la Unión Europea tienen algún tipo de esquema de ingreso mínimo en funcionamiento (Frazer & Marlier, 2016). En el caso del continente europeo el ingreso mínimo se entiende como “beneficios para aquellas personas que no poseen recursos necesarios para un estándar de vida decente. Se entrega a aquellas personas en edad de trabajo, y los beneficios deben incluir requerimientos para la participación y la reintegración al mercado laboral” (EMPL Committee, 2017, pág. 34). De esta definición general se desprende la interpretación e implementación única a cada país. En general los sistemas de protección social europeos y su operatividad son sustancialmente diferentes de caso a caso, influenciado por las diferencias culturales y las tradiciones asociadas al bienestar de cada país.

Las características del programa en sí y su interacción con los demás programas de asistencia social operantes en el país permite dividir los esquemas de IMG en 5 categorías cuyos límites no son mutuamente excluyentes sino más bien porosos entre sí. Mientras el comité de asuntos sociales y de empleo de la comisión europea clasifica los esquemas de ingreso mínimo en tres: i). Generales o universales, ii). Categóricos y iii). Condicionales; Frazer & Marlier (2016), presentan una clasificación que se consolida alrededor de tres características:

1. Tipo de sistema: Busca determinar la interacción del esquema de IMG con los demás programas de asistencia social.

a. Articulado: Se refiere a una interacción sistémica entre IMG y los demás programas que conforman el sistema de protección social. Esta categoría agrupa los sistemas que se componen de programas simples en su diseño y que apuntan a suplir varias de las necesidades del hogar pero que se encuentran coordinados entre sí para generar una respuesta más integral ante las necesidades de la población.

b. Fragmentado: Se refiere a la interacción descoordinada entre IMG y la red de programas de asistencia.

2. Diseño operativo: Analiza las características operativas del programa de IMG con respecto a dos rasgos fundamentales:

a. Focalización: Agrupa aquellos casos en los cuales IMG se focaliza de acuerdo con criterios categóricos como: discapacitados, hogares con menores de edad, hogares de padres solteros entre otros; y/o de pobreza.

b. Cobertura: Clasifica y agrupa los casos de IMG de acuerdo con el nivel de cobertura de la población en necesidad.

De esta forma, Frazer & Marlier (2016), propone una clasificación de los programas de IMG, la cual los agrupa de menos efectivos a más efectivos: El nivel 5 de esta clasificación corresponde a los casos de implementación que tienen como característica el ser fragmentados, categóricos y de baja cobertura, se restringen a segmentos de la población y no cubre la mayoría de la población en necesidad. El nivel 4 agrupa los casos de implementación fragmentada, que son usualmente categóricos, se traslapan entre sí y proveen una cobertura que beneficia la mayoría de la población en necesidad. El siguiente nivel, el 3, agrupa los casos de esquemas generales articulados, pero donde el acceso al programa es de último recurso, presentan criterios de elegibilidad categóricos adicionales y presenta una buena cobertura. El nivel 2 presenta los casos donde los programas son más articulados, no emplean focalización categórica y presentan buena cobertura y finalmente, el tipo 1 que agrupa las implementaciones integradas y unificadas, con buena cobertura y sin focalización categórica. En uso de esta clasificación los IMG de los países analizados se pueden agrupar según niveles como se presenta en la Tabla 2.

Para la mayoría de los 33 países europeos incluidos en el análisis y a pesar de las diferentes modalidades de implementación de IMG, estos no aplican criterios categóricos, siendo esta una característica para los programas clasificados en el nivel 3 a 5. A su vez, estos tienen en general varias características comunes: i) Emplean medidas proxy de ingresos, ii) Son condicionales al tiempo de residencia en el país de implementación. iv) Exigen un mínimo de edad y un compromiso de participación en proyectos de empleo o de desarrollo humano (Gallo, 2019), y v). Son focalizados en su mayoría a nivel del individuo y no del hogar.

Tabla 2. Clasificación de esquemas de ingreso mínimo en países europeos según sus características

Esquema de IMG según tipo	País	Mecanismos de establecimiento de montos del beneficio	Condicionalidad	Duración / temporalidad
Tipo 5. Esquemas muy limitados, parciales o fragmentarios que se restringen a categorías reducidas de personas y no cubren a muchos de los que necesitan apoyo. Fragmentado Categorico Baja Cobertura	Bulgaria	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Poco estricta	Sin límite
Tipo 4. Red compleja de esquemas diferentes, categoricos y que se traslapan, cubren a la mayoría de las personas que necesitan apoyo Fragmentado Categorico Buena Cobertura	Francia	Salario Mínimo	Poco estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Irlanda	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Poco estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Malta	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Poco estricta	Sin límite
	Rumania	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
Tipo 3. Esquema general de último recurso con beneficios categoricos adicionales que cubren a la mayoría de las personas que necesitan apoyo. Articulado No Categorico Buena cobertura	Alemania	Otro	Muy estricta	Sin límite
	Latvia	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo, sin límite para aquellos aptos para trabajar
	Macedonia	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Polonia	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Poco estricta	Sin límite (beneficio permanente) y tiempo limitado (beneficio temporal)
	Reino Unido	Otro	Muy estricta	Sin límite
Tipo 2. Esquema articulado y no categorico, pero con elegibilidad y cobertura bastante restringidas Articulado No categorico Baja cobertura	Austria	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta (de jure) limitado (de facto)	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Grecia	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Limitada	Tiempo limitado (beneficio temporal)
	Croacia	No mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta (en teoría) limitado (en práctica)	Sin límite
	Hungría	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Lituania	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Tiempo limitado para población apta para trabajar
	Portugal	Otro	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Serbia	Otro	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo

Esquema de IMG según tipo	País	Mecanismos de establecimiento de montos del beneficio	Condicionalidad	Duración / temporalidad
Tipo 1: Esquema articulado e integral, abierto a todos ciudadanos con medios insuficientes para mantenerse Articulado No categórico Buena cobertura	Bélgica	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Poco estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Suiza	Otro	Poco estricta	Sin límite
	Chipre	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Dinamarca	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Poco estricta	Sin límite
	Estonia	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Poco estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	España	Otro (mayoría de regiones), salario mínimo (Andalucía, Navarra, País Vasco, Melilla)	Poco estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo (Aragón, Extremadura, Basque Country, Rioja, Ceuta, Melilla, Asturias, Balearic Islands, Castilla-Leon, Galicia, Madrid), Tiempo limitado (Andalucía, Cantabria, Islas Canarias, Castile-La Mancha, Catalonia, Murcia, Navarra, Valencia)
	Finlandia	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Poco estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Islandia	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Italia	Media de ingresos (línea relativa de pobreza)	Muy estricta	Tiempo limitado (beneficio temporal)
	Liechtestein	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Muy estricta	Sin límite
	Luxemburgo	Otro	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo
	Holanda	Salario Mínimo	Muy estricta	Sin límite
	Noruega	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Sin límite
	Suecia	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Poco estricta	Sin límite
Eslovenia	Estándares de vida (línea de pobreza absoluta)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo, sin límite para algunos casos categóricos	
Eslovaquia	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Muy estricta	Evaluación periódica pero no necesariamente límite en el tiempo	

Fuente: Adaptado de (Frazer & Marlier, 2016) *Actualmente el sistema alemán supone una red compleja categórica que no se traslapa en cobertura y que cubre, en principio a la mayoría de la población en necesidad.

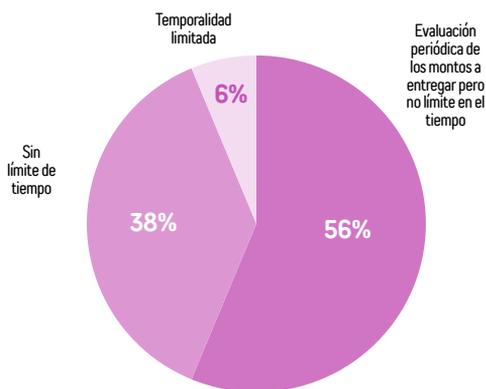
Ahora, en términos de criterios de entrada a los esquemas de ingreso mínimo en Europa, la mayoría define la elegibilidad teniendo como referencia alguna línea de pobreza. Se tiene en cuenta el ingreso y/o patrimonio y los rangos de edad, que varían dependiendo del país. Predomina la entrega de beneficios al individuo y no al hogar. En algunos casos, se tiene en cuenta los niveles de discapacidad de la persona y otros tipos de vulnerabilidad (Jessoula, Natili, & Raitano, 2019). Todos los casos están sujetos a revisión de la nacionalidad, ciudadanía y tiempo de residencia en el país (Frazer & Marlier, 2016) & (EMPL Committee, 2017)

Los programas de IMG en Europa suelen estar asociados a incentivos relacionados con el empleo o el desarrollo humano. Muchos son condicionados a la aceptación de ofertas de empleo, o a la participación en capacitaciones o actividades de desarrollo personal o profesional. Se exige, además, que se informe a las autoridades sobre los cambios en la situación laboral o personal. Aunque existen estos mecanismos de condicionalidad, en la práctica no son estrictos, el 59% de los programas demuestran ser poco estrictos en la exigencia de estas condiciones, mientras que el 41% si lo es.

Un ejemplo de condicionalidad no estricta se refiere a Holanda en donde se prefiere prevenir el subempleo antes que hacer cumplir la condicionalidad, de esta manera, la condicionalidad de aceptar ofertas de empleo se relaja si el individuo tiene mejores oportunidades. Adicionalmente y en general a la mayoría de los programas, si los hogares se componen de padres solteros, los criterios de capacitación y desarrollo humano se relajan (Frazer & Marlier, 2016).

En términos de criterios de salida, la mayoría de los esquemas de IMG no consideran criterios de salida o "graduación". Es decir, no hay un límite en el tiempo para permanecer en el programa, mientras se mantengan las condiciones de elegibilidad, que en la mayoría de los casos se asocian a niveles de ingreso insuficientes. Sin embargo, si tienen una evaluación periódica de los montos a entregar de acuerdo con las condiciones de vida de la persona, este es el caso del 56% de los países analizados.

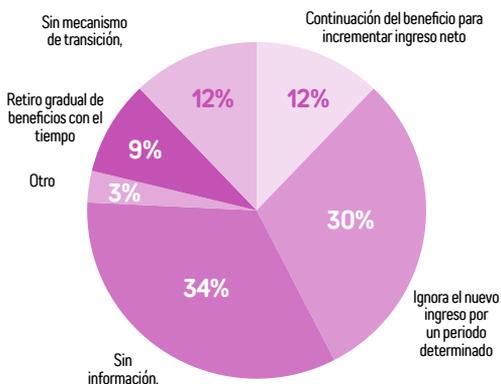
Figura 1. Duración/temporalidad del beneficio como criterio de salida, 33 países, 2016



Fuente: (Frazer & Marlier, 2016)

Además, cuando se supera el umbral de los ingresos existe una diversidad de respuestas, y no siempre implica salida del programa. Por ejemplo, en Bélgica, Finlandia, Irlanda, País Vasco en España y Malta, se continúa con la entrega de los beneficios con el objeto de incrementar el ingreso neto. En otros casos se ignora el nuevo ingreso por un periodo determinado, antes de que se haga efectiva la salida del programa (Chipre, Suiza, Alemania, Galicia en España, Holanda, Luxemburgo, Islandia, Portugal, Rumania entre otros). En los casos restantes se realiza un retiro gradual de los beneficios disminuyéndolos de manera progresiva. En otros casos particulares, como en Bulgaria, se restan los nuevos ingresos del monto de los beneficios asignados (Ver Figura 2). Es importante mencionar que la mayoría de los países cubren población empleada y desempleada, tan solo Hungría considera como beneficiarios únicamente a la población desempleada. Dinamarca, Croacia, Irlanda, Lituania, Malta, Portugal y Eslovaquia le dan prioridad a la población desempleada.

Figura 2. ¿Qué pasa con los beneficios en caso de empleo?, 33 países, 2016



Fuente: (Frazer & Marlier, 2016)

En la mayoría de los países, el ingreso mínimo se complementa con otros programas focalizados también por ingreso. Entre los beneficios adicionales se destacan subsidios a la vivienda, a la energía y calefacción, ayudas para cuidado infantil, seguro médico y dental, comedores escolares, apoyo para la compra de libros, uniformes etc., subsidios por discapacidad, descuentos en transporte público y actividades culturales.

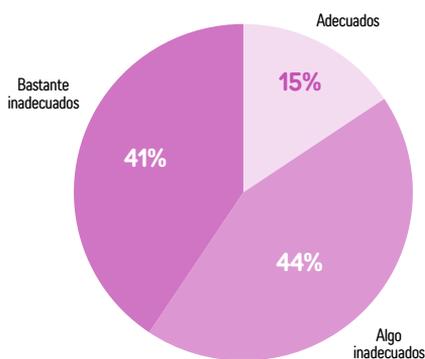
Otra fuente de discusión sobre las diferentes implementaciones de IMG en Europa se refiere al monto o nivel de los pagos a cada beneficiario, como se señaló anteriormente, la mayoría de los pagos son mensuales y corresponden a cálculos que tienen en cuenta la composición del hogar. Mayoritariamente se emplean medidas que contemplan la media o mediana de ingresos o una proporción de esta, como la línea relativa de la pobreza; otros estiman los estándares de calidad de vida como precios de la canasta básica y la línea absoluta de pobreza, otros calculan con respecto al

salario mínimo como en Holanda o Francia. También se emplean otros métodos, en Suiza, por ejemplo, se estima la capacidad del hogar de disponer del 10% de su ingreso para bienes o servicios no necesarios o inmediatos (disposable income), y en otros casos como en Dinamarca o Austria, por ejemplo, no existe un mecanismo claro, siendo este más bien subjetivo y arbitrario. Para el caso de España e Italia, los montos de pago se estiman mediante el uso de indicadores, el Indicador público de renta de efectos múltiples y el Indicador de situación económica equiparable, respectivamente. En el caso de España el indicador concibe ayudas recibidas de otros programas sociales, el caso de Italia el indicador mide los ingresos y la riqueza de los hogares.

En lo que respecta a los montos, la discusión de impacto de estos programas demuestra que los programas en los cuales los montos entregados como beneficio son adecuados son aquellos casos que presentan mejores resultados, por el contrario, los casos en donde el monto del beneficio es categorizado como inadecuado presentan resultados marginales (Frazer & Marlier, 2016) & (EMPL Committee, 2017). Aquellos casos de monto inadecuado son aquellos que se ubican por debajo de la línea de vulnerabilidad (At-risk-of-poverty line). Estos montos, para hogares de una sola persona están entre el 24% y el 29% de la línea de vulnerabilidad, mientras que para los programas más generosos los beneficios de ingreso representan entre el 71% y el 91% de la línea de vulnerabilidad⁴ (EMPL Committee, 2017, pág. 25).

La Figura 3 que se presenta a continuación, muestra que tan solo el 15% de los beneficios son categorizados como adecuados para la muestra de los 33 países incluidos en el análisis. Asimismo, el 41% de los montos son descritos como inadecuados según las características referenciadas en el párrafo anterior. De hecho, conjuntamente el 85% de los montos de entrega para los 33 países analizados son inadecuados o algo inadecuados.

Figura 3. ¿Qué tan adecuado es el nivel de los beneficios del Ingreso Mínimo? 33 países, 2016.



Fuente: (EMPL Committee, 2017)

⁴ La línea de vulnerabilidad o de riesgo de caer en pobreza se define a nivel de la Unión Europea, pero se calcula independientemente en cada país: 60% de la mediana del ingreso nacional total equivalente al hogar.

Dada la heterogeneidad de los países en términos del monto que ofrece su IMG, los países en análisis se pueden agrupar de acuerdo con el porcentaje que representa el monto de su umbral de pobreza. El monto más alto es ofrecido por Dinamarca, país en donde el monto del IMG representa más del 50% del umbral de pobreza de dicho país. A su vez, los montos más bajos son ofrecidos por países como Latvia, Polonia, Bulgaria, y Slovakia; países en donde el monto que ofrece IMG representa menos del 20% de su línea de pobreza. La Tabla 3 presenta esta clasificación. De acuerdo con Figari (2013), en promedio el beneficio debe acercarse al 40% para lograr cambios notorios en las condiciones de pobreza de los hogares.

Tabla 3. Tamaño del beneficio en proporción al umbral de pobreza nacional, según país

Nivel del beneficio	Países
Nivel alto (más del 50%)	Dinamarca
Nivel medio-alto (40-50%)	Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Lituania, Islandia, Holanda, Austria.
Nivel medio-bajo (30-40%)	Reino Unido, Malta, Finlandia, España, Alemania, Francia, Chipre
Nivel bajo (20-30%)	Portugal, Hungría, Rumania, Suecia, Estonia
Nivel muy bajo (menor al 20%)	Latvia, Polonia, Bulgaria, Slovakia

Fuente: (EMPL Committee, 2017, pág. 36)

Del análisis de los 33 casos de IMG en Europa se derivan las siguientes conclusiones. i) El beneficiario debe ser el individuo y no el hogar. ii) Los criterios de permanencia suelen ser flexibles. iii) Es frecuente establecer condicionalidades relacionadas con la vinculación al mercado laboral, y con la aceptación de programas de formación y desarrollo del capital humano. iv) Las condiciones de salida están muy relacionadas con el logro de un cierto nivel de ingreso. Sin embargo, en la mayoría de los programas no se retiran los beneficios inmediatamente, sino de manera gradual. v) El monto de la transferencia es de crucial importancia a la hora de determinar los impactos del programa. Son más efectivos los programas que transfieren montos que se juzgan adecuados teniendo como referencia la línea de vulnerabilidad (Son, 2008; Heise, et al., 2013; Skoufias, et al., 2001)

Renta Básica Universal e Ingreso Mínimo Garantizado en países en vía de desarrollo

Existe un fuerte contraste en lo que respecta a la inversión social entre países en vía de desarrollo y aquellos de ingreso alto. Mientras que en los países de ingreso alto se gasta en promedio 121 a 123 dólares per cápita en asistencia social, en los países en vía de desarrollo este gasto promedio equivale a 7 o 9,5 dólares per cápita si se integran los programas de empleo y previsión social (Gray Molina & Ortiz Juárez, 2020).

Los programas de asistencia social en los países en vía de desarrollo se componen en gran medida de programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. A grandes rasgos, meta-estudios concluyen un efecto positivo en una serie de áreas que no solamente se circunscriben al hogar, sino que también suponen efectos en la economía local (Angelucci & De Giorgi, 2009) & (Harvey & Marongwe, 2006) & (Ibarran, Medellín, Regalia, & Stampini, 2016)

Para el caso de ingreso mínimo o de renta básica universal, existen pocos casos de implementación en países en vía de desarrollo. A la fecha, se encuentran 7 casos de pilotos implementados en diferentes continentes, 4 actualmente en proceso de los cuales 1 caso fue implementado a causa de la pandemia de la COVID-19 y 3 pilotos finalizados que cuentan con evaluaciones de impacto.

Tabla 4. Pilotos e implementación de IMG o RBU en países en vía de desarrollo

Pilotos implementados a causa de la pandemia	Pilotos anteriores o en funcionamiento	Políticas en funcionamiento
Chile (IMG)	Namibia (RBU)*	Irán (RBU)*
	India (RBU)*	Maricá Brasil (IMG)
	Kenya – (RBU)	
	Uganda (RBU)	

*Cuentan con evaluación de impacto
Fuente: Elaboración propia.

Es indudable que la coyuntura actual de la COVID-19 puso al frente de la discusión la necesidad a nivel global, pero más enfáticamente en los países en vía de desarrollo, de mejorar los sistemas de protección social. El contexto de medio y bajo ingreso de estos países también supone una porción de la población altamente vulnerable a choques económicos, esto en adición a la ya gran cantidad de población categorizada como pobre. Gray Molina & Ortiz-Juárez (2020, pág. 5) calculan que antes de la pandemia entre la mitad o dos tercios de la población en países en vía de desarrollo eran pobres o en alto riesgo de caer en pobreza. Las características asociadas a dicho segmento de la población (informalidad y poca cobertura de programas de apoyo al empleo)

pusieron en la discusión la opción de implementar esquemas de ingreso mínimo como instrumentos de mitigación de la crisis.

Por ejemplo, dado que el programa de transferencias monetarias de Chile Solidario ha tenido resultados satisfactorios en su evaluación (Martorano & Sanfilippo, 2012; Larrañaga, et al., 2012), en este caso y como respuesta ante la crisis producto de la pandemia, se implementó como complemento una estrategia de ingreso mínimo garantizado operante desde abril-mayo 2020 que buscó cubrir a población vulnerable. La focalización estuvo dirigida a trabajadores dependientes con jornada ordinaria mayor a 30 horas semanales. El objetivo fue complementar el ingreso del hogar para que este alcance un umbral razonable, en términos de calidad de vida (MDSF, 2020). En este caso, los criterios de entrada combinan registros administrativos y declaraciones del potencial beneficiario. Las transferencias son mensuales, siempre y cuando se mantengan los criterios de elegibilidad. Quien recibe IMG está excluido de otros beneficios.

Otro caso es el que se gestó en Maricá (Brasil) en donde actualmente se desarrolla un programa de IMG que comenzó en 2015 pero que a raíz de la pandemia incrementó los montos de los beneficios. La focalización se realiza por ingresos, siendo el criterio de elegibilidad tener ingresos a nivel del hogar tres veces menores al salario mínimo (Jain Family institute & Universidad Federal Fluminense, 2020).

Otros casos encontrados corresponden a pilotos de RBU. El piloto en Kenya por ejemplo, es conducido por GiveDirectly una ONG que trabaja con transferencias monetarias en países con altos índices de pobreza. El objetivo del piloto es evaluar si los programas de RBU pueden llegar a ser igual de efectivos a las TMC. Este piloto resulta ser el experimento más grande en RBU que se ha realizado hasta ahora. Su duración es de 12 años, mientras que otros pilotos apenas han durado entre 1-2 años. En este caso 20.000 individuos, distribuidos en 197 aldeas rurales, participan en el programa. A su vez, se observa un grupo de control de 100 aldeas. Los 20.000 individuos participantes conforman tres grupos (A, B y C), los cuales varían entre sí de acuerdo con los pagos que reciben. Mientras los individuos participantes del grupo A recibe pagos mensuales por 12 años, los del grupo B reciben pagos mensuales por dos años. iii), el grupo C recibe el mismo ingreso que el grupo B, pero de contado (GiveDirectly, 2020). A raíz del Covid-19, los investigadores decidieron presentar algunos resultados de corto plazo, en los cuales se evidencia que los beneficiarios presentaron mejorías en nutrición, salud y estado de ánimo (a pesar de la pandemia), pero en muchos casos perdieron los ingresos provenientes de emprendimientos no agrícolas. Los niveles de hambre disminuyeron (GiveDirectly, 2020).

De otro lado, Uganda por su parte efectuó un piloto de RBU que es conducido también por una ONG "Eight". Este cubre 50 hogares y tiene una duración de 2 años. Se entregan 18,25 dólares mensuales por cada adulto y 9,13 dólares por menores de edad, lo que equivale a cerca del 30% del ingreso promedio de las familias de poco ingreso. El piloto finalizó en 2019 y sus resultados fueron

planeados para ser divulgados en documentales antes que en revistas indexadas. Los resultados fueron positivos en aspectos en temas como la autonomía y el capital humano (Colombino, 2015).

Solamente tres pilotos implementados en países en vía de desarrollo han publicado oficialmente los resultados de sus evaluaciones de impacto: el proyecto BIG Basic Income Guarantee en Namibia, Programa universal de transferencias monetarias en Irán y el piloto de renta básica universal en Madhya Pradesh en India.

El programa BIG en Namibia se implementó en Otjivero de enero de 2008 a diciembre de 2009. Se le entregó N\$100 a todos los habitantes de Otjivero menores de 60 años y que hubiesen estado viviendo allí desde 2007. El programa se implementó de la mano de la comunidad y fue sujeto a monitoreos periódicos. Los resultados fueron positivos. El 37% de la población superó la línea de pobreza en el primer año de implementación del piloto (Jauch, 2015). La economía local del área se reactivó significativamente. La población mayor de 15 años que se empleó en proyectos de emprendimiento pasó de un 44% a un 55%. La tasa de desempleo cayó del 60% al 45% y se incrementó el ingreso de los hogares significativamente.

El dinero que recibieron los hogares no fue gastado en alcohol, que era una preocupación inicial. Además, disminuyó la desnutrición infantil. En 2007 el 42% estaban por debajo de peso, en junio de 2008 tan solo el 17%, y en noviembre de 2008 el 10% (Haarmann, Haarmann, Jauch, & Shidondola-Mote, 2019). La asistencia escolar también mejoró, el 90% de los padres de familia pudieron pagar las matrículas de los estudiantes. Hubo empoderamiento de género y muchas mujeres dejaron de emplearse en prostitución.

En el caso de Madhya Pradesh en India, se llevaron a cabo dos pilotos de RBU. El primero, más grande, se basó en la entrega de pagos mensuales por individuo en 8 aldeas. El grupo de control estaba conformado por otras 12 aldeas. El segundo piloto se llevó a cabo en una aldea tribal donde se pagó el beneficio a todos los miembros de la comunidad. El grupo de control fue otra aldea tribal sin ningún tipo de insumo (Davala, Jhabvala, & Kapoor, 2015, pág. 44). En ambos casos, el monto del beneficio se calculó empleando la línea de la pobreza, fijada en Rs\$327 per cápita o en Rs\$ 1.635 mensuales para una familia de cinco miembros. Las familias vulnerables se clasificaron como aquellas cuyo gasto per cápita equivalía a menos del doble de la línea de la pobreza. El 31% de la población de Madhya Pradesh vivía debajo de la línea de pobreza y el 50% debajo de la línea de vulnerabilidad. El ingreso mínimo fue calculado en SRs. 700-800 en promedio por familia, dependiendo del número de miembros. El beneficio pagado final fue de Rs\$300 por adulto y de Rs\$150 por menor de edad (Davala, Jhabvala, & Kapoor, 2015).

La evaluación mostró que hubo cambios significativos en educación, condiciones de la vivienda, nutrición, salud, economía local y emprendimientos. Uno de cada 6 hogares construyó letrinas, mientras que en el grupo de control solamente lo hizo uno

de cada 10 hogares. Estos logros en vivienda tuvieron incidencia positiva en la salud (Davala, Jhabvala, & Kapoor, 2015). También hubo avances en el acceso a agua potable, ya que la mayoría de las viviendas instaló pozos. Los hogares además mejoraron las paredes y techos de las unidades de vivienda. La educación también tuvo mejorías significativas, la asistencia escolar para niños de entre 14 a 18 años llegó a 76%, muy superior al 36.1% de los grupos de control, y con mejores resultados en las mujeres que en los hombres. También hubo avances en la creación de nuevos emprendimientos, sobre todo agrícolas. Y, en general, con mayor participación de las mujeres.

Irán parece ser el único caso de implementación nacional de un programa de RBU. Comenzó en 2011 y cerca de 75 millones de individuos recibieron la transferencia. El monto mensual es de US\$90 dólares, que es el 28% de la mediana del ingreso per cápita del hogar (Salehi Isfahani & Mostafavi Dehzoel, 2018).

La RBU en Irán surge de la mano de las reformas de subsidios de energía (Guillaume, Zyttek, & Reza, 2011). Para este programa se temía que este programa tuviera un impacto negativo en la oferta laboral, sin embargo, Salehi-Isfahani & Mostafavi-Dehzoeei (2018, pág. 13) encuentran que no sucedió así; tampoco se observó un efecto negativo sobre el empleo agrícola. Las mujeres tuvieron más movilidad que los hombres.

Como se observa, las evaluaciones son bastante favorables a las diversas modalidades de RBU. Al respecto, Banerjee, et al. (2019) sugieren que los programas de renta básica son más costo-efectivos que los programas focalizados para el objetivo de lucha contra la pobreza.

Tabla 5. Pilotos de RBU con evaluación de impacto en países en vía de desarrollo

País	Elegibilidad	Condicionalidad	Monto	Cobertura	Resultados
Irán	Bancarización Presentar certificados de nacimientos de todos los miembros del hogar	Ninguna	455.000 riales por cada miembro del hogar (USD 10)	Universal	No efecto negativo sobre la oferta laboral. No reducción de las horas promedio de trabajo.
India (piloto)	Geográfica, estar en el área de residencia del piloto. Los migrantes al área no participaron.	Ninguna	De acuerdo con la línea de la pobreza. A nivel del hogar se calculó el monto en Rs.700–800 por familia, finalmente se fijó el monto en Rs. 200 por cada adulto y en Rs. 100 por cada menor de edad pagados mensualmente. El monto se ajustó a inflación en 2012 llegando a Rs. 300 por cada adulto y Rs. 150 por cada menor de edad.	6,000 hombres, mujeres y niños en nueve pueblos de Madhya Pradesh	Las familias que recibieron el beneficio lograron mejoras significativas en sus condiciones de vida, particularmente en calidad de la vivienda. Mejoras significativas en nutrición infantil. Acceso constante a medicinas. Mejoras en asistencia escolar. Mejoras en inversión para nuevos emprendimientos.
Namibia (BIG piloto)	Menores de 60 años. Autoselección en enrolamiento biométrico.	Ninguna	\$100 N (cerca de US\$12 al momento de implementación), cerca de un tercio del rango necesario para alcanzar la línea de la pobreza.	1000 personas	Respecto de la línea de pobreza extrema, 37% de los participantes salieron de esta línea. Los emprendimientos aumentaron en 44% a 55%. Creación de un mercado interno. Mejoras significativas en nutrición infantil. Mejoras significativas en asistencia escolar. Crimen se redujo en un 42%.

Fuente: Adaptado de (Coady & Prady, 2018) & (Jauch, 2015) & (Davala, Jhabvala, & Kapoor, 2015) & (Salehi Isfahani & Mostafavi Dehzoel, 2018) & (Haarmann, Haarmann, Jauch, & Shidondola-Mote, 2019)

3 ¿Por qué un IMG para Bogotá?

La coyuntura actual de la pandemia de la COVID-19 obligó al gobierno nacional y a los gobiernos locales a responder a los choques económicos y a mitigar los efectos negativos sobre el empleo y el ingreso de los hogares mediante programas de asistencia social. Para el caso de Bogotá se implementó como programa de emergencia BSC el cual distribuyó ayudas bajo las modalidades de transferencias monetarias, en especie y mediante bonos canjeables. A pesar de que BSC y los programas de ayudas extraordinarias estatales tuvieron un efecto positivo sobre los índices de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema (Díaz, Narváez, Alvarado, & Chávez, 2021), los choques negativos producto de la pandemia son estructurales lo que demanda a su vez soluciones estructurales y más integrales.

Bogotá ha seguido el patrón internacional de implementación de transferencias monetarias cuyos resultados han sido reportados como mayoritariamente positivos. Sin embargo, a pesar de este resultado positivo, la implementación masiva de TM puede generar también efectos secundarios inesperados, como la desconexión y descoordinación inadvertida entre los programas operantes, lo que a su vez puede incentivar la ineficiencia del gasto público (Banerjee, Niehaus, & Suri, 2019). La introducción de BSC como programa complementario develó la poca integración preexistente de los programas de asistencia social operantes en el Distrito.

De esta manera, el paso hacia una estrategia de IMG para la ciudad se justifica desde dos ángulos: en primer lugar, permite centralizar y coordinar la oferta de programas sociales, conllevando a un gasto más eficiente de recursos públicos; y, en segundo lugar, permite a su vez una oferta integral de servicios que puede cubrir más necesidades que solo las monetarias. Se espera que la estrategia de IMG se constituya en una fase intermedia durante el paso gradual, en el largo plazo, hacia una RBU.



Foto Archivo: Alcaldía Mayor de Bogotá

En comparación con la operatividad de los esquemas de IMG en Europa, la operatividad de IMG para Bogotá tiene previsto una integración programática mucho más extensiva. En Europa la evidencia muestra que los programas de IMG operan independientemente a otros programas de asistencia social, no obstante, con diferentes grados de integración dependiendo del caso y demostrando mejores resultados en los niveles más altos de integración (programas articulados). La estructura de IMG en el caso de Bogotá es de plena integración puesto que IMG operaría no paralelamente sino integralmente a los demás programas de la oferta social. Este esquema de integración escalonado y gradual tiene por fin generar una ruta para la implementación de RBU en el largo plazo.

De acuerdo con la tipificación de esquemas de subsidios presentada por Gentilini, et al. (2020), IMG en Bogotá opera en la modalidad de top-up a los esquemas de TMC/NC existentes. De esta manera, IMG se conforma como una TM que busca complementar el ingreso autónomo del hogar y la recepción de beneficios de la oferta sectorial que recibe el hogar (ver sección 4 a continuación) y que en el largo plazo busca consolidarse como una RBU.

4 Esquema de transición de BSC a IMG y RBU

Ingreso Mínimo Garantizado se concibe como una estrategia de confluencia de recursos que busca complementar el ingreso autónomo del hogar mediante transferencias monetarias no condicionadas, beneficios de la oferta sectorial en las modalidades de TMC, bonos canjeables o ayudas en especie y la complementariedad producto de los programas de estímulos económicos, asistencia a servicios públicos, créditos y/o financiación.

De acuerdo con lo anterior, la estrategia IMG está compuesta entonces de programas de transferencias monetarias tanto no condicionadas, como condicionadas, bonos y/o transferencias en especie, los cuales se complementan con programas sociales. Así, el ingreso autónomo del hogar participante de IMG está compuesto tal como se explica abajo en la Figura 4.

Figura 4. Ingreso de los hogares elegibles dentro de la estrategia de IMG



Fuente: SDP

La implementación de IMG se concibe de manera escalonada partiendo desde la unificación de las transferencias monetarias existentes, culminando con la integración de la complementariedad de los programas sociales. Este proceso escalonado se muestra en la siguiente gráfica.

Figura 5. Niveles de integración gradual hacia IMG



Fuente: Elaboración propia

Esta implementación escalonada y gradual, se compone entonces de los siguientes niveles:

Nivel 0

Transferencias monetarias y en especie atomizadas: Se refiere al conjunto de oferta de transferencias monetarias y en especie ofrecidas por el organismo público (nacional o local) que no es objeto de coordinación o comunicación intersectorial o interinstitucional. Esta etapa corresponde a la situación anterior al Sistema de Bogotá Solidaria en Casa, en el cual no existía integración alguna de las transferencias monetarias.

Nivel 1

Transferencias monetarias integradas: Se refiere a los casos en que el conjunto de transferencias monetarias y en especie que hacen parte de la oferta de asistencia social y que están integradas y coordinadas intersectorial e interinstitucionalmente, conformando un sistema único de transferencias monetarias por lo menos a nivel distrital. Este nivel se alcanzó dada la necesidad de implementar el programa de BSC y de establecer los primeros pasos hacia la coordinación interinstitucional de la oferta.

Nivel 2:

Ingreso Mínimo Garantizado: Se refiere a la entrega de beneficios focalizados monetarios o en especie, que integra recursos de proyectos que lo constituyen y que busca complementar el ingreso autónomo del hogar con el objetivo normativo de alcanzar la línea de la pobreza. Luego de la implementación de BSC, se establece la estrategia de IMG que busca a su vez integrar el resto de los programas de la oferta sectorial correspondientes a TM, en especie y bonos canjeables.

Nivel 3:

Sistema integrado de complementariedad de programas sociales en el distrito. Se refiere a aquellos programas focalizados que complementan la estrategia de IMG generando así un esquema de complementariedad de recursos públicos en el distrito en pro del nivel de vida de la población pobre y vulnerable. Entre los beneficios adicionales se destacan, por ejemplo, subsidios de servicios públicos, seguros y atenciones médicas, comedores escolares, actividades culturales, y créditos de financiación.

Nivel 4:

Renta Básica: La renta básica es universal, incondicional y permanente.

En este orden de ideas, la estrategia de IMG en el distrito surge del esquema de BSC y se concibe como una etapa intermedia antes de llegar a una RBU. La implementación del esquema de IMG ha sido gradual desde la puesta en marcha de BSC, de manera tal que la consolidación del sistema BSC se constituye en la base para una estrategia más integral, IMG. Esta consolidación toma lugar durante el último trimestre de 2020. En estos tres meses se diseñó una estrategia de integración de los programas de transferencias monetarias de la oferta sectorial, la cual busca comenzar la migración del nivel 1 de transferencias monetarias integradas a el nivel 2 con una estrategia de IMG que luego se complementa con programas suplementarios para llegar a el nivel 3 en donde exista un sistema integrado de complementariedad de recursos públicos en el hogar.

El diseño de la migración operativa se planea entonces a través de cuatro fases, en donde la primera ya tuvo lugar y se prevén tres fases subsecuentes adicionales. Las cuatro fases previstas son las siguientes:

Fase I

BSC y sus pilotos. Esta fase tuvo lugar durante el segundo semestre de 2020, durante la misma BSC se integra con dos pilotos que, de no ser por la coyuntura de la pandemia, operarían de forma independiente, manteniéndose en el nivel 0 de transferencias atomizadas. La integración entonces de BSC y los pilotos de los programas de Arriendo Solidario y Reto a la U pueden entenderse como los primeros momentos de la migración hacia IMG, cuando su implementación era inminente pero inadvertida.

Fase II

Canal de transferencias monetarias y bonos consolidado. Luego de implementada la primera fase, se prevé la integración de los proyectos de transferencias monetarias en dinero, y de los proyectos cuyo canal de entrega son bonos canjeables.

Fase III

Canal de transferencias en especie consolidado. En tercer lugar y luego de haber consolidado un sistema único de transferencias monetarias en el distrito, se busca la integración de las transferencias en especie o cuyo canal de transferencia es mixto (especie y dinero al mismo tiempo).

Fase IV

Complementariedad de servicios. Finalmente, como segunda cuarta y última fase se busca integrar aquellos proyectos de la oferta sectorial que son identificados como complementarios y que se interpretan como de oferta económica. Esta fase agrupa aquellos proyectos que proveen i). Créditos y financiación, ii) Estímulos económicos, y ii). Suministro de servicios.

Para estos efectos se lleva a cabo un ejercicio inicial que tuvo como objetivo el identificar los proyectos del plan operativo anual de inversiones que, por sus características, pueden ser candidatos para integrarse a la estrategia de IMG. El criterio de inclusión dictamina que el proyecto de inversión debe incluir en su operatividad la entrega de beneficios en forma de transferencias monetarias, en especie, en créditos y financiación o por medio de suministro o apoyo a bienes y servicios. De las 1.899 metas proyecto del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) se encontraron 54 metas proyectos que cumplen con estos criterios y que por tanto pueden ser candidatos para ser parte de IMG. La Tabla 6 abajo incluida presenta los resultados de dicho ejercicio.

Tabla 6. Clasificación de metas proyecto del POAI

	Tipo de beneficio de la Transferencia	Número de metas proyecto	Etapas de integración
Oferta Sectorial	Transferencias Monetarias	14	Fase II
	Bonos	5	
	Especie y dinero	2	Fase III
	Especie	17	
	Subtotal	38	
Complementariedad	Créditos, financiación	8	Fase IV
	Estímulos económicos	5	
	Suministro de servicios	4	
	Subtotal	17	
	Total	55	

Fuente: Matriz POAI, Secretaría Distrital de Planeación.

A continuación, se describe en detalle cada una de las fases de integración, comenzando por la fase de BSC y sus pilotos, y culminando con la fase de integración de los programas complementarios de servicios.

Fase 1: Sistema Bogotá Solidaria en casa y sus pilotos

La migración de BSC a IMG comienza con la integración de Arriendo Solidario y Reto a la U al programa de BSC, esta operación se lleva a cabo durante el segundo semestre de 2020.

El programa de Arriendo Solidario surge como una iniciativa de la Secretaría de Hábitat que busca proveer ayudas a aquellos hogares que viven en arriendo y que, dados sus ingresos, se encuentran en dificultad para cubrir los gastos asociados a vivienda. Inicialmente el programa se concentró en aquellas zonas de la ciudad en donde, según la Secretaría de Hábitat, podría capturarse población candidata a beneficios del programa. Sin embargo, arriendo Solidario también se concentró en llevar ayudas a los hogares que presentaron dificultades extremas a causa de la pandemia, como minorías étnicas y desplazados por el conflicto armado.

En sus inicios el proyecto de Arriendo Solidario se consideró como mutuamente excluyente al programa de Bogotá Solidaria. Esto significó que los hogares beneficiados por el programa de Bogotá Solidaria no podían ser beneficiarios de Arriendo Solidario y viceversa. Bogotá Solidaria usa como base de datos la Base Maestra y Arriendo Solidario tenía su propia base de datos administrada por la Secretaría de Hábitat, esta base de Arriendo Solidario, a su vez que el mecanismo de focalización fue refinado a lo largo de la consecución del programa, por ejemplo, se cruzaron los registros de la base con bases de notariado y registro, con el objeto de identificar beneficiarios que eran propietarios y que por tanto no deberían ser beneficiarios del programa.

A causa del mecanismo mutuamente excluyente, las bases de datos de Bogotá Solidaria y de Arriendo Solidario eran cruzadas, el resultado de este ejercicio arrojaba algunos hogares que se encontraban dentro de la Base Maestra y otros que no. Los que sí cruzaban con la Base Maestra solo podrían ser beneficiarios de alguno de los dos programas. Sin embargo, a mediados de 2020 mediante la implementación de un comité interinstitucional, se concluyó que las ayudas derivadas del programa no deberían ser excluyentes al programa de Bogotá Solidaria y por tanto beneficiarios de Bogotá Solidaria también podrían recibir Arriendo Solidario y viceversa. El requisito para recibir Arriendo Solidario era que el beneficiario viviera en arriendo, y para Bogotá Solidaria que su puntaje del Sisbén IV fuese grupo A (o Sisbén III menor a 30,56). De esta manera se integró el programa de Arriendo Solidario a Bogotá Solidaria.

Reto a la U por su parte, es un programa de la Secretaría de Educación que busca capacitar a los jóvenes en diversas áreas mediante cursos que luego puedan ser homologados o cambiados por créditos en las universidades cuando los beneficiarios ingresen a la institución de educación superior. El programa de Reto a la U tenía como canal de entrega transferencias monetarias que le permitían a los estudiantes comprar los insumos necesarios (computador, materiales etc.) para desarrollar el curso y prepararse para su posterior ingreso a las universidades. Durante el diseño del programa, la Secretaría de Educación debía, en primera instancia, definir la población objeto,

definiendo que jóvenes podrían ser beneficiarios del programa y segundo, definir cuál era el canal financiero más adecuado para el desembolso de las transferencias monetarias.

Durante esta etapa, se sugiere que el canal de transferencias sea a través del programa de Bogotá Solidaria. La Secretaría de Educación entonces procede a remitir las bases de datos de los jóvenes inscritos dentro del programa a la Secretaría de Planeación quien cruza las listas de la Secretaría de Educación con la Base Maestra y remite los resultados de la clasificación de los jóvenes de acuerdo con su puntaje Sisbén. La Secretaría de Educación, empleando los resultados del cruce de las bases establece montos diferenciales acordes a los puntajes del Sisbén en donde el grupo A recibe una transferencia monetaria de mayor valor a diferencia de los demás grupos de clasificación del Sisbén.

El programa de Reto a la U comenzó en agosto 2020 y a lo largo de su implementación se evidenciaron retos significativos en la identificación de los hogares. Por ejemplo, hogares en donde el beneficiario era menor de edad y por tanto no cruzaba con el registro de la Base Maestra (la Base Maestra solo contiene mayores de edad). Esto sugirió crear soluciones inmediatas que conllevaron a poder identificar aquellos hogares de beneficiarios que no estaban necesariamente en la Base Maestra pero que deberían ser beneficiarios de Reto a la U y por tanto requerían del puntaje Sisbén para determinar el monto de los desembolsos. Paralelamente se llevó a cabo un proceso en el cual se identificaron los hogares ya bancarizados y se cruzaron los datos con las listas de la Secretaría de Educación. Para los hogares beneficiarios no bancarizados se generaron campañas de bancarización y a la fecha de este documento se ha logrado generar 30 dispersiones de recursos que cubren cerca de la mitad de los beneficiarios.

Fase 2: Integración de los proyectos de transferencias monetarias y bonos canjeables a IMG

Esta fase de migración hacia IMG supone la integración de los proyectos que son transferencias monetarias a la bolsa de proyectos condicionados que hacen parte de la estrategia de IMG para luego dar paso a la integración de los programas de bonos canjeables.

Cada proyecto de inversión candidato debe atravesar por una ruta de evaluación que permite establecer si el proyecto es apto y viable para hacer parte de IMG. A continuación, se detallan las 4 etapas de la ruta de evaluación que los proyectos de inversión deben atravesar para poder ser integrados al programa de IMG en la modalidad de transferencias monetarias o bonos. El proceso de integración tiene como meta evaluar el universo de proyectos de inversión con el objeto de establecer una integración gradual que tiene pronosticada culminar a final de 2021.

Como lo muestra la Tabla 6 arriba, IMG está integrado por la transferencia monetaria que se realiza para complementar el ingreso del hogar más la sumatoria de beneficios de los diferentes proyectos de la oferta sectorial para los cuales el hogar es elegible.

La sumatoria de beneficios de los diferentes proyectos de inversión se establece mediante una bolsa común donde se integran los beneficios de las diferentes transferencias: monetarias, bonos y/o especie. La bolsa de beneficios confluentes de diferentes proyectos de inversión es única a cada hogar. El sistema único de transferencias monetarias como la experiencia europea lo demuestra (ver resumen de literatura sección 2 arriba) es más eficiente para la ejecución del gasto y a su vez permite un mejor monitoreo de los hogares y sus condiciones de vida.

Para llegar a este escenario se construyó una ruta de análisis de los proyectos de inversión que tiene como objetivo determinar si el proyecto de inversión es apto y viable para pertenecer a la estrategia de IMG. Esta ruta consta de 4 etapas: 1. Identificación, 2. Caracterización, 3. Viabilidad y 4. Preparación. La integración de los proyectos de inversión a IMG significa que los beneficios entregados por cada proyecto cuentan dentro del monto total estimado como ingreso del hogar (ver Tabla 6 arriba). La integración de los proyectos evaluados como aptos para migrar hacia IMG no supone en sí un cambio en el beneficio ni la eliminación del proyecto, se busca más bien sumar los beneficios de los diferentes proyectos aptos para hacer parte de la estrategia de IMG conservando la autonomía de los ordenadores del gasto.

a) Identificación y caracterización

Durante la fase de identificación se seleccionaron las metas proyecto de los proyectos de inversión cuyo canal de transferencia es monetario. Como lo indica la Tabla 6 arriba, la SDP en conjunto con la SHD encuentran 19 metas proyecto candidatas a comenzar la integración a IMG durante esta primera fase.

Seguidamente, como parte de la etapa de caracterización, la SHD realizó mesas de trabajo con los diferentes sectores y entidades responsables de cada uno de los proyectos de inversión seleccionados. Dentro de este proceso, las entidades proveyeron la información necesaria para el diligenciamiento de la ficha técnica creada por SHD por cada proyecto de inversión. Es esta ficha se establece información clave que permite evaluar al detalle las características del proyecto en preparación para la fase de viabilidad subsiguiente. La ficha contiene información de cada meta proyecto con respecto a: i). Descripción general del programa y tipo de beneficio a entregar, ii). Criterios de focalización y si se cuenta con una base de beneficiarios, iii). Criterios de inclusión y permanencia del programa, condicionalidades y acciones en caso del no cumplimiento de estas, iv). Número de beneficiarios y metas de entrega de beneficios, v). Montos de transacción, periodicidad y frecuencia y, finalmente, vi). Características de las transferencias como canal, costos indirectos, y fuente de los recursos. Las fichas técnicas de cada proyecto fueron diligenciadas por la SHD. Durante las mesas de trabajo, se aclararon detalles específicos de los proyectos. La etapa de caracterización permite así el análisis operativo de cada proyecto, dando paso a la siguiente etapa en donde se evalúa la viabilidad del programa para pertenecer a la estrategia IMG de acuerdo con criterios puntuales.

b) Viabilidad y preparación

Al finalizar el proceso de caracterización de cada proyecto de inversión y cada meta proyecto seleccionada se da paso a la tercera etapa: Viabilidad. Dentro de esta etapa, se evalúa al detalle las características del programa de acuerdo con los siguientes 5 criterios:

1. Canal: Transferencias monetarias
2. Dirigido a población pobre o vulnerable⁵.
3. Programa de asistencia social, buscando suplir necesidades básicas (alimentación, servicios públicos, educación, vivienda o transporte).
4. Pagos periódicos y desembolsables a algún miembro del hogar (mínimo un pago al año).
5. El programa debe tener metas de atención y recursos disponibles para la vigencia 2021, en este caso, y en adelante para la vigencia siguiente al análisis de inclusión de este a la estrategia IMG.

Para el caso de los bonos los criterios a cumplirse para su inclusión son:

1. Debe dar cuenta de un monto monetario equivalente
2. Dirigido a población pobre y vulnerable
3. Debe ir dirigido a cubrir necesidades básicas del hogar como acceso a servicios públicos, alimentación, transporte, y vivienda.
4. Puede ser periódico o extraordinario.
5. Debe contar con recursos y metas de atención disponible para la vigencia.

Las metas proyecto de los proyectos de inversión en las modalidades de transferencias monetarias y bonos deben cumplir con estos criterios para poder ser considerados como aptos para hacer parte de la estrategia IMG y así pasar a contribuir a la confluencia de recursos públicos calculados dentro del monto total de IMG. De esta manera, el desenlace de esta fase permite establecer si el proyecto de inversión es viable para IMG, si el proyecto requiere de una concertación u discusión más profunda para poder hacer parte de IMG, o si el proyecto debe ser descartado y no podrá hacer parte de IMG. Dentro de la fase de viabilidad se seleccionan los proyectos que siguen a la siguiente etapa. Los que continúan a la fase final: preparación, entran en una fase de ajustes finales que culmina la ruta de análisis del proyecto.

⁵ Los programas pueden tener criterios de focalización dirigidos a otras poblaciones minoritarias específicas, pero la población categorizada como pobre y vulnerable debe ser necesariamente un subconjunto de la población focalizada. Si el hogar es beneficiario, pero no se encuentra en la Base Maestra puede pedir la Encuesta Sisbén.

Esta etapa implementó la ruta de análisis para ocho proyectos de inversión de la oferta sectorial. Los ocho proyectos son: 6 del sector de integración social: Generación Jóvenes con Derechos en Bogotá, Compromiso por una alimentación integral el Bogotá, Compromiso Social por la diversidad en Bogotá, Compromiso con el envejecimiento activo y una Bogotá cuidadora e incluyente y Fortalecimiento de las oportunidades de inclusión de las personas con discapacidad, familias y sus cuidadores-as en Bogotá. Un proyecto del sector movilidad: Subsidios y transferencias para la equidad, y un proyecto del sector educación: Jóvenes con capacidades: Proyecto de vida para la ciudadanía, la innovación y el trabajo del siglo XXI.

Se analizaron en la etapa de caracterización y viabilidad, un total de 12 meta proyectos correspondientes a estos 8 proyectos de inversión. Dentro de esta fase, 4 se encuentran en etapa de preparación a la fecha del presente documento, 7 están en transición a la fase de preparación dada su categoría de viable y 5 fueron descartados por no cumplir con los criterios o porque su naturaleza no permite la integración a IMG.

Fase 3: Integración de los proyectos de transferencias en especie a IMG

Las transferencias en especie candidatas de integración a IMG son aquellas en donde el hogar recibe un bien específico. Por ejemplo, son transferencias en especie los comedores comunitarios, la entrega de mercados o la provisión de kits (educativos, humanitarios).

Al igual que las transferencias monetarias y bonos, las transferencias en especie deben atravesar por una ruta de evaluación que permite establecer su posibilidad de integración a IMG. La ruta de análisis de los programas en especie busca definir el tipo de beneficio que está sujeto a integrarse a IMG. En este sentido, los criterios de inclusión de las transferencias en especie son los siguientes:

1. El beneficio debe ser físico: las transferencias en especie para esta fase deben proveer un beneficio que sea material y tangible, no un servicio.
2. Debe estar dirigido a población pobre y vulnerable.
3. Debe ser un proyecto de asistencia social que cubra necesidades básicas como alimentación⁶, insumos escolares o insumos para vivienda.
4. Periodicidad: si el beneficio es perecible debe ser periódico, si el beneficio es no perecible no necesariamente debe ser periódico.
5. De contar con recursos y metas de atención disponible para la vigencia.

Dentro de esta fase se evaluaron 12 metas proyecto correspondientes a 12 proyectos de inversión. El proceso de evaluación para ingreso a IMG surte las etapas descritas para las transferencias monetarias: Identificación, Caracterización, Viabilidad y Preparación. Adicionalmente, dentro de esta etapa se aplica también la ruta de análisis para aquellos proyectos que tienen un canal mixto, entregando beneficios en especie y a su vez en dinero.

Fase 4: Sistema integrado de complementariedad de programas sociales en el distrito

La fase 4 de la consolidación hacia IMG supone coordinar la complementariedad de otros proyectos de inversión de la oferta sectorial que se interpretan como de oferta económica. Dentro de esta etapa se busca fundamentalmente generar comunicación y coordinación interinstitucional y transversal para integrar proyectos de suministro de servicios públicos, créditos y programas de financiación a la estrategia de IMG. Los criterios de viabilidad propuestos para cada una de las modalidades se presentan a continuación:

a) Créditos y financiación:

Busca establecer un vehículo financiero para arreglos habitacionales, emprendimientos, o pequeños propietarios entre otros.

Dirigido a población pobre y vulnerable.

Debe estar orientado a personas naturales y ser condonable total o parcialmente.

Puede ser periódico o extraordinario.

Debe contar con recursos y metas de atención disponible para la vigencia.

b) Suministro de bienes y servicios:

Busca proveer subsidios como suplemento a servicios públicos.

Dirigido a población pobre y vulnerable.

Debe ser periódico.

Debe contar con recursos y metas de atención disponible para la vigencia.

c) Estímulos económicos:

Busca entregar estímulos económicos para el fomento o fortalecimiento de artistas y agentes culturales.

Dirigido a población pobre y vulnerable.

Puede ser periódico o extraordinario.

Debe contar con recursos y metas de atención disponible para la vigencia.

La consecución de esta fase se espera realizar a partir de 2022.

⁶ Se excluyen comedores escolares.

5 Operación de IMG

Esta sección describe las principales características operativas de IMG. Se definen características tales como la gobernanza de la estrategia, la focalización, los criterios de permanencia y de salida, los montos a entregar y el proceso de traslado de recursos de los programas. A continuación, se presenta cada uno de estos.

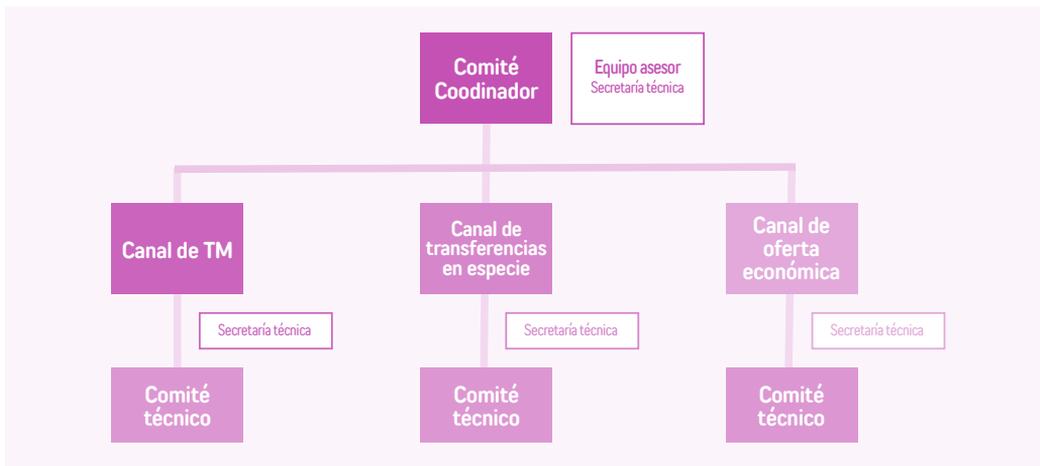
Propuesta de gobernanza

El programa de IMG como se ha documentado a lo largo de este capítulo, nace del programa BSC, el cual a su vez surge como una respuesta a la pandemia derivada de la COVID-19. El programa de BSC en su momento resultó en un reto operativo innovador que conllevó a las diferentes entidades a generar la mayor eficacia posible en un periodo de tiempo muy corto. Importantes resultados se derivaron de esto, uno de ellos es precisamente el diseño operativo de BSC y

por su puesto su gobernanza. Dados los resultados de operatividad que alcanzó BSC y el cumplimiento de los objetivos de cubrir las metas de hogares propuestas por ciclo de transferencia es pertinente proponer que IMG adquiera una gobernanza similar al programa de BSC.

La gobernanza propuesta para IMG emula entonces la organización de BSC, sin embargo, realizando modificaciones a las funciones de cada uno de los comités operantes. El proceso de definición del esquema de gobernanza, además de las funciones propuestas para los comités se deriva de un análisis al funcionamiento actual de BSC que responde a cómo operó BSC, que retos y operaciones satisfactorias alcanzó y que nudos críticos deberían resolverse y corregirse en la operación de IMG. La Figura 6 a continuación ilustra la propuesta de gobernanza para IMG:

Figura 6. Propuesta de esquema de gobernanza para IMG



Fuente: SDP y SHD

La gobernanza propuesta supone la creación de comités por cada uno de los canales de transferencia, un equipo asesor y un comité coordinador general. Cada entidad rectora de cada uno de los proyectos integrados a IMG tanto de la oferta sectorial como de complementariedad entendido como el canal de oferta económica, gestionaría su proyecto internamente teniendo como responsabilidad el traslado de los fondos y la construcción de listas de beneficiarios, a su vez que, ejercer las condicionalidades de los proyectos a su cargo.

El comité coordinador tiene como función aprobar los montos finales de pagos por cada hogar de acuerdo con las recomendaciones del equipo asesor, realizar la toma de decisiones respecto del direccionamiento del programa para garantizar la consecución de los objetivos y finalmente, monitorear el cronograma de pagos. Por su parte, el comité asesor, en cabeza de la SDP y la SHD tiene como función, establecer las directrices generales del Programa, generando recomendaciones de política que permitan el mejoramiento del programa y la consecución de los objetivos propuestos. Esta información y las funciones propuestas para cada canal de transferencia se presenta con más detalle en Tabla 7.

Tabla 7. Funciones propuestas por comité IMG

Comité	Entidades que integran el comité	Funciones
Comité coordinador	<ul style="list-style-type: none"> · Planeación · Gobierno · Hacienda · Hábitat · Mujer · Integración Social (Delegado despacho alcaldesa) 	Establecer las directrices generales de la estrategia IMG para la consecución de los objetivos.
		Realizar la toma de decisiones para la focalización, asignación, seguimiento y evaluación de las transferencias monetarias no condicionadas entregadas en el marco de IMG
		Hacer la planeación estratégica y operativa del sistema de acuerdo con las necesidades que vayan surgiendo.
		Dar lineamientos y orientaciones estratégicas sobre bases de datos, recursos de financiación y la estrategia integral de operación de la estrategia IMG de acuerdo con las competencias asignadas a través de Acuerdos y Decretos Distritales vigentes.
		Aprobar las modificaciones al manual operativo de la estrategia IMG.
		Emitir las recomendaciones técnicas y financieras para cada dispersión de transferencias monetarias.
		Recibir los reportes de la SDH y SDP, con su correspondiente análisis sobre el desarrollo y comportamiento de la Estrategia.
		Equipo Asesor y Secretaría técnica comité coordinador
Presentar de manera escrita y previo a la reunión del comité coordinador los puntos de la agenda a discutir.		
Revisar el quórum de cada una de las sesiones del comité coordinador.		
Hacer seguimiento a los compromisos adquiridos en las discusiones del comité coordinador.		
Custodiar, conservar y coordinar el archivo y control de las actas del Comité, así como de los demás documentos que se posean, tanto en medio físico como electrónico.		
Proveer los elementos técnicos que permitan establecer las directrices generales de la estrategia IMG.		
Realizar las recomendaciones que considere pertinentes para lograr el cumplimiento de los objetivos de la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado.		
Realizar el análisis de confluencia, centralizando los listados de todos los proyectos pertenecientes a IMG, consolidando los listados de los beneficiarios en base maestra y llevando registro histórico de las transferencias realizadas.		
Proveer recomendaciones para la determinación de los montos de pagos de transferencias monetarias, bonos y en especie, para cada hogar. Este proceso será periódico.		
Analizar y presentar recomendaciones acerca de los hogares aprobados para dispersión pero que fueron rechazados durante el proceso de dispersión.		
Emitir recomendaciones técnicas sobre los procesos de bancarización que se planeen ejecutar con los operadores financieros.		
Secretaría técnica de cada canal	Según los integrantes del comité técnico de cada canal	Proponer recomendaciones técnicas operativas para el funcionamiento del canal al equipo asesor.
		Convocar a sesiones a los integrantes del comité del canal, indicando: hora, día y lugar de la reunión.
		Programar la agenda del Comité y enviarla previamente a cada uno de los integrantes del Comité.
		Recoger los listados por cada programa/proyecto que hace parte del canal para la consolidación por parte de SDP.
		Organizar la logística y los recursos técnicos necesarias para el funcionamiento del Comité.
		Custodiar, conservar y coordinar el archivo y control de las actas del Comité, así como de los demás documentos que se posean, tanto en medio físico como electrónico.
		Hacer seguimiento a las decisiones adoptadas y compromisos adquiridos por el Comité.
		Coordinar la elaboración, con la orientación y apoyo del Comité Coordinador, de los informes que debe presentarse al Concejo de Bogotá.

Comité	Entidades que integran el comité	Funciones
Comité técnico de cada canal	TM: • <u>Integración social</u> • Hacienda • Gobierno • Hábitat Especie: • <u>Gobierno</u> • Integración Social • Director o delegado IDIGER Oferta económica: • <u>Desarrollo Económico</u> • Hábitat • Cultura, Recreación y Deporte • Hábitat	Orientar el funcionamiento del canal con base en los lineamientos del Comité Técnico y los desarrollos de los demás canales de IMG.
		Tomar las decisiones que considere pertinentes para lograr el cumplimiento de los objetivos del canal.
		Revisar los lineamientos y orientaciones estratégicas para la focalización, asignación, seguimiento y evaluación del canal y de cada uno de los proyectos/programas que lo integran, en el marco de IMG.
		Elevar solicitudes pertinentes al Comité Coordinador de IMG, teniendo en cuenta las necesidades que se evidencien en la operación del canal y que se requieran para su adecuado funcionamiento.
		Atender las solicitudes relacionadas con la operación de la estrategia IMG en lo referente al canal y cada uno de los programas/proyectos que lo conforman, adelantando las articulaciones que se consideren pertinentes con otros actores del Sistema.
		Hacer seguimiento a la ejecución del canal.
		Adoptar las decisiones y lineamientos dados por el Comité Coordinador en lo referente al canal.
		Las demás que se requieran para la operatividad del canal.
		<u>TM y bonos:</u> Emitir las recomendaciones técnicas y financieras a las propuestas económicas para la entrada de nuevos operadores financieros para el pago de transferencias monetarias y aprobar su ingreso.

Fuente: Adaptado de gobernanza BSC.

Se propone que los canales se vayan activando conforme se van integrando los proyectos a la estrategia de IMG. A su vez, para el correcto funcionamiento de la estrategia se proponen las siguientes acciones de buen gobierno:

Verificación del quórum y toma de decisiones:

- Para la validez de las decisiones adoptadas se deberá verificar el quórum del comité coordinador. El quórum para toma de decisiones se cumple cuando se hallen presentes al menos las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros del comité.
- En caso de no conformarse el quórum dentro de los 20 minutos siguientes a la hora fijada la sesión se aplazará y se convocará nuevamente por la Secretaría técnica. Se podrá en esa misma sesión fijar la nueva fecha y hora por parte de los miembros asistentes.
- La ausencia de los integrantes a las sesiones debe ser informada a la Secretaría técnica con el fin de ser comunicadas al pleno de la misma.

Elaboración y custodia de actas:

- De todas las sesiones del comité coordinador se redactará la respectiva acta con las decisiones que se adopten y contarán con una numeración consecutiva seguida del mes y año en números
- Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la realización de la sesión, el acta será enviada por la Secretaría técnica a los integrantes de la instancia, a través de correo electrónico u otra

alternativa informada previamente para que en el término de cinco días (5) hábiles realicen sus observaciones.

- La secretaría técnica dispone de dos días hábiles para resolverlas y presentar el acta final. Si no se reciben observaciones en los plazos establecidos se da por entendido que están de acuerdo con lo plasmado en la misma.
 - El acta final será suscrita por el presidente del comité coordinador y el secretario técnico de la instancia y contendrá las decisiones tomadas, los compromisos y tareas de los integrantes y los documentos que hagan parte de cada sesión.
 - En el evento de que no se reúna el quórum o no se realice la sesión, la Secretaría técnica elaborará el acta en la que se evidencie la razón.
 - La Secretaría técnica custodiará el archivo virtual de actas en el Drive designado para tal efecto. El archivo debe estar organizado en carpetas organizadas por mes y año correspondiente. Cada mes debe contener las actas de las reuniones y los documentos adjuntos, si es el caso, de cada sesión.
- Seguimiento a los compromisos y avances del plan de trabajo:
- El equipo asesor se reunirá cada 15 día para determinar el avance del plan de trabajo.
 - El comité coordinador se reunirá en sesiones extraordinarias con el objeto de monitorear el cumplimiento del plan de trabajo.

Focalización

Los programas de IMG son focalizados por capacidad de pago del hogar, definido este a través del instrumento de focalización SISBEN IV. Estos buscan garantizar que los hogares que se ubican debajo de la línea de la pobreza reciban una transferencia que les permitan alcanzar dicho umbral. En términos de unidad de análisis, la experiencia internacional nos muestra que estos programas focalizan a nivel de los individuos, sin embargo, en un primer momento, la focalización de IMG para Bogotá se propone a nivel del hogar, por ser esta unidad la que usa el Sisbén como herramienta central de focalización.

De esta forma, la cobertura de la estrategia de IMG se establece para hogares cuyo ingreso per cápita de la unidad de gasto se encuentre por debajo de la línea de pobreza o de la línea de vulnerabilidad. Es decir, el universo de hogares elegibles para IMG está determinado por los hogares A - pobres extremos -, B - pobres - y C -vulnerables del Sisbén IV. No obstante, cada uno de los programas del distrito, dependiendo de la entidad rectora del mismo, aplica criterios autónomos de focalización.

Ahora, en términos de las transferencias monetarias no condicionadas que integran el IMG, luego de analizar el ingreso per cápita de la unidad de gasto de los hogares según su clasificación en el instrumento de focalización SISBEN-IV se propone que la estrategia cubra los hogares clasificados hasta grupo C, subgrupo 16 del SISBEN IV, por cuanto el ingreso per cápita de los subgrupos 17 en adelante no son estadísticamente diferentes de los ingresos de los hogares clasificados como grupo D. De acuerdo con lo anterior y en uso de la GEIH 2020 en Bogotá 1'819,630 hogares podrían catalogarse en estos grupos. Los datos de la base maestra a la fecha indican que los hogares en sisben III con puntaje inferior a 30.56 adicional a los hogares en Sisbene IV en los grupos A, B y hasta C05 corresponden a 744.340 hogares.

Aquellos hogares sin Sisben IV, pero con Sisben III podran pertenecer al componente de transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) de la estrategia IMG si tienen un puntaje inferior a 30.56. Estos hogares tendrán la oportunidad de solicitar la encuesta SISBEN durante los tres meses subsiguientes a su incorporación al programa para poder continuar recibiendo TMNC. Continuarán recibiendo TMNC aquellos que luego de actualizado su SISBEN, resulten clasificados en los grupos priorizados para cada programa. Aquellos hogares que no soliciten la actualización, no podrán continuar como beneficiarios de la estrategia.

Los diferentes programas operados por las entidades conservan sus criterios de focalización, definidos estos previamente por cada una de estas entidades. No obstante, los hogares deben ser integrados a la Base Maestra. Es decir, los hogares seleccionados como elegibles por cada uno de los programas deben estar también dentro de la Base Maestra. Previa entrega de los beneficios, si los hogares elegibles de cada programa no están en la Base Maestra, estos deben solicitar la encuesta, con el objeto de incorporarlos, y evaluar

su posible elegibilidad para el componente de transferencias monetarias no condicionadas. Este ejercicio implica un trabajo concertado entre la SDP y las demás entidades. Esto aplica también para los proyectos integrados en la fase de complementariedad.

Figura 7. Focalización IMG



Fuente: SDP, SHD

Criterios de permanencia y salida

Los criterios de permanencia y salida estipulan en qué medida, una vez se evaluó la elegibilidad de un hogar, este puede mantenerse dentro del programa, durante cuánto tiempo y en qué condiciones dejaría de ser beneficiario. La experiencia internacional nos muestra que existen criterios de permanencia, tales como aceptar ofertas de empleo, participar en capacitaciones o actividades de desarrollo personal o profesional, sin embargo, en la práctica dichos criterios resultan ser poco estrictos y los beneficios, cuando el hogar es elegible, normalmente se mantienen así no se cumpla con los criterios y/o el hogar vaya incrementando sus ingresos.

Para el caso de IMG en Bogotá el criterio de permanencia para el segmento de transferencia monetaria no condicionadas depende de su clasificación en el Sisbén IV. El hogar debe estar en los grupos A, B o C (hasta el subgrupo 16), y mantenerse dentro de estos grupos para permanecer en el programa, si el hogar es reclasificado por fuera de estos grupos se realiza un retiro del programa para lo que las verificaciones correspondientes de elegibilidad se realizarán cada tres años.

Todo hogar debe entonces actualizar sus datos de lugar de residencia y composición del hogar anualmente en la plataforma del programa⁷, de manera tal que aquellos hogares que dados tales cambios merezcan re encuesta SISBEN la reciban. Solo aquellos hogares que permanezcan dentro de los grupos A, B o C (hasta el subgrupo 16), del SISBEN IV continuarán como beneficiarios de la TMNC de la estrategia IMG. En este sentido, tanto la actualización

⁷ Los hogares deben además actualizar sus datos bancarios.

de los datos como la identificación del hogar en los grupos de SISBEN IV A, B o C se constituye como vinculante para permanecer dentro del programa.

Para el segmento de la transferencia de IMG que agrupa los beneficios de las transferencias monetarias condicionadas y los programas sociales de complementariedad, se mantienen las condicionalidades específicas de cada programa. En este sentido, se mantiene y respeta la autonomía de los ordenadores de gasto. Con relación a los criterios de salida, también se respetan los criterios determinados por cada programa, siempre y cuando el hogar cruce con Base Maestra. Si los hogares beneficiarios de alguno de los proyectos de la oferta sectorial integrados a IMG no se encuentran en la base maestra se les autoriza el primer pago de transferencias monetarias no condicionadas, sin embargo, para el segundo pago debe haber solicitado la encuesta SISBEN.

Con respecto a los criterios de salida, la experiencia internacional en general señala a los programas de IMG sin periodicidad limitante en el tiempo, es decir los beneficios, si el hogar es elegible, no tienen límite de entrega en el tiempo. Este escenario se constituye como el ideal, garantizando un acompañamiento del hogar hasta que supere la condición de pobreza o vulnerabilidad y por tanto deje de ser elegible. Sin embargo, este principio supone un reto importante para la ciudad en términos de sostenibilidad financiera. Por ello, para el caso de Bogotá, el beneficio inicialmente se entrega por un año y se mantendrá más tiempo en la medida en que la disponibilidad de recursos lo permita.

Montos

Los casos de implementación de IMG en otros países demuestran que los montos que se acercan a la línea de pobreza o vulnerabilidad son considerados como adecuados. En estas experiencias internacionales se establece un monto diferencial por cada hogar que depende de los ingresos y de su composición, siendo así, montos fluctuantes que están en función de las necesidades del hogar y cuyo techo superior equivale preferiblemente a la línea de pobreza o vulnerabilidad.

En este sentido, para el caso de Bogotá se propone un monto diferencial por grupos de hogares que tenga en cuenta:

- i. El ingreso autónomo del hogar
- ii. La composición del hogar
- iii. La confluencia de recursos que el hogar experimenta, dados los diferentes apoyos que recibe el hogar por cuenta de otros programas, bien sean de la nación o del distrito.

El promedio del ingreso per cápita de la unidad de gasto según grupos del SISBEN capturado por la GEIH 2020 se presenta en la Tabla 8. La primera columna de la tabla 8 muestra los subgrupos del Sisbén IV correspondientes a los cuatro grupos de clasificación: A, B, C y D que ubican a las personas de acuerdo con su capacidad de compra y sus condiciones de vida. En ese sentido, los subgrupos A1

hasta A5 corresponden a hogares en pobreza extrema o población con menor capacidad de generación de ingresos; los subgrupos B1 hasta B7, a hogares en pobreza moderada o población con mayor capacidad de generar ingresos que los del grupo A; los subgrupos C1-C18 a hogares vulnerables o población en riesgo de caer en pobreza. Al respecto, es preciso señalar que, entre más bajo el número al interior de cada grupo identificado con letras, menor es el ingreso per-cápita del hogar perteneciente a ese grupo. Por su parte y de acuerdo con la metodología de ordenamiento de la población del Sisbén IV, el grupo D, conformado por 21 subgrupos, corresponde a población no pobre y no vulnerable. Así las cosas, la población más pobre corresponde al grupo A1 y la de mayor ingreso per-cápita de la unidad de gasto al D21.

La agrupación de la primera columna de la Tabla 8, corresponde a los subgrupos en los cuales el ingreso promedio per-cápita de la unidad de gasto no es significativamente diferente y por ello se propone que las Transferencias Monetarias No Condicionadas (TMNC) sean determinadas hogar por hogar, pero homogéneamente dentro de cada uno de estos subgrupos. Específicamente, la propuesta consiste en estimar los pagos mensuales por hogar a través de la siguiente ecuación:

$$TMNC_{hst} = \alpha(LP - \bar{y}_{st})N_t - OTM_h$$

En dónde:

$TMNC_{hst}$ es la Transferencia Monetaria No Condicionada mensual que recibe el hogar h , perteneciente al grupo s del Sisbén IV, con tamaño t .

α es la proporción de la brecha de pobreza a cubrir. Puede tomar valores entre cero y uno.

LP es la línea de pobreza vigente para la ciudad.

\bar{y}_s es la mediana del ingreso per-cápita de la unidad de gasto observada en la GEIH de la vigencia anterior para el grupo s del Sisbén.

N_t es una constante que toma valores de 1, 3 o 5, dependiendo del tamaño t - del hogar, como se muestra en la expresión abajo incluida.

$$N_t = \begin{cases} 1 & t \leq 2 \\ 3 & t \geq 3, t \leq 4 \\ 5 & t \geq 5 \end{cases}$$

Por ejemplo, si el hogar está compuesto por dos o menos personas N_t toma el valor de 1.

OTM_h corresponde a los pagos mensualizados que recibe el hogar por concepto de otras transferencias monetarias

Al tener en cuenta esta fórmula, los montos se definen bajo tres principios rectores: progresividad, sensibilidad demográfica y complementariedad, como se explica a continuación:

1. La progresividad busca beneficiar más a aquellos hogares que sufren una mayor intensidad en su condición de pobreza. En este caso, se tiene en cuenta la línea de pobreza definida por el DANE para Bogotá y el ingreso que ese hogar genera, de forma tal, que aquellos hogares que tienen un ingreso más lejos de la línea de pobreza serán aquellos que recibirán un mayor monto de transferencia.

2. Al ser el monto sensible demográficamente, tiene en cuenta la composición demográfica del hogar. El monto es diferencial de acuerdo con el número de personas que conforman el hogar.

3. El principio de complementariedad busca beneficiar en mayor magnitud a aquellos hogares que no se encuentran actualmente cubiertos por otros programas de transferencias monetarias de la nación o del Distrito.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la línea de la pobreza oficial para Bogotá en diciembre 2020 fue de \$457,188 pesos, la Tabla 8 presenta el cálculo del monto requerido en promedio por hogar, para salir de la pobreza o para no caer en esta condición en caso de no estarlo. Específicamente, la última columna de la Tabla 8, muestra el valor requerido en términos per cápita por cada hogar.

Un hogar en el grupo A1-A2 requiere 9 veces el valor que requiere un hogar en el grupo B6-B7 para salir de la pobreza.

Tabla 8. Ingreso per-cápita mensual promedio de la unidad de gasto de los hogares bogotanos, por subgrupo SISBÉN IV

Grupo Sisbén IV	# Hogares	Media ingreso per capita de la unidad de gasto	95% IC		Mediana ingreso per capita del hogar	# Personas por hogar Media	Mediana del monto per capita requerido para no ser pobre
			LI	LS			
Elegibles							
A1 - A2	233,163	32,095	29,145	35,046	13,333	2.8	441,277
A3 - A5	154,530	150,948	147,053	154,842	150,000	3.8	305,521
B1 - B3	219,962	252,394	249,341	255,446	250,000	3.8	204,403
B4 - B5	178,251	337,209	334,190	340,229	333,333	3.5	120,188
B6 - B7	153,457	410,321	407,354	413,288	405,333	3.6	49,527
C1 - C3	227,123	495,417	492,507	498,327	498,902	3.3	(42,812)
C4 - C5	140,574	583,662	580,496	586,829	580,000	3.4	(125,542)
C6 - C8	157,935	675,788	672,137	679,439	672,934	3.3	(216,59)
C9 - C12	188,533	794,348	790,867	797,829	800,000	3.2	(342,813)
C13 - C16	166,103	935,028	931,126	938,931	931,705	2.6	(476,554)
Subtotal	1,819,630	448,317	441,380	455,254	433,333	3.3	22,903
No elegibles							
C17 - D21	944,452	2,701,880	2,600,948	2,802,812	1,757,021	2.4	(1,302,813)
Total	2,764,081	1,218,331	1,177,579	1,259,083	672,934	3.0	(216,979)

Fuente: Cálculos SDP con base en GEIH, 2020

El total de recursos públicos requeridos para cubrir las TMNC en Bogotá dependerá del número de hogares a beneficiar, los cuales serán seleccionados de la base maestra teniendo en cuenta si están bancarizados o no.

En ese sentido, la Tabla 9 muestra el número de hogares por subgrupo del Sisbén IV que están bancarizados y los que no lo están, pero que cuentan con celular. La tenencia de celular es importante en este caso porque es la que operativamente permitiría llegar a estos hogares a través de giros y que permitiría una posible bancarización en el futuro.

Tabla 9. Hogares en la base maestra bancarizados y no bancarizados

	Bancarizados	No Bancarizados	Total
A1 - A2	5,130	1,320	6,450
A3 - A5	32,916	8,257	41,173
B1 - B3	71,611	19,781	91,392
B4 - B5	62,954	20,105	83,059
B6 - B7	70,892	25,854	96,746
C1 - C3	80,760	43,578	124,338
C4 - C5	49,894	26,977	76,871
C6 - C8	70,699	42,478	113,177
C9 - C12	72,867	59,890	132,757
C13 - C16	47,383	54,320	101,703
C17 - D21	127,945	185,079	313,024
Sisben III <=30.56	136,601	98,516	235,117
Sisben III >30.56 & <=54.86	134,903	210,854	345,757
No priorizados	3,446	416,269	419,715
A1 - C5	374,157	145,872	520,029
Sisben III <=30.56	136,601	98,516	235,117
Total priorizados TMNC 2021	510,758	244,388	755,146
Total base maestra	968,001	1,213,278	2,181,279

Fuente: SDP, Base Maestra con corte a 28 de junio de 2021

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior y los recursos disponibles, el esquema distrital de cobertura de hogares con TMNC para 2021 se propone beneficie los hogares clasificados en los grupos A, B y C hasta el subgrupo 5, cubriendo sobre ellos el 30% de la brecha de pobreza monetaria como techo del desembolso y un piso o valor mínimo de \$55.000. Estos dos valores, tanto el piso mínimo como el porcentaje a cubrir de la brecha o parámetro se establecen de acuerdo con los recursos disponibles. Así las cosas, con el esquema distrital de Ingreso Mínimo Garantizado -IMG propuesto para cubrir ese 35% de la brecha de pobreza mencionado anteriormente, un hogar beneficiario recibirá como mínimo \$55.000, o como máximo de \$660.000.

Tabla 10. Monto per cápita propuesto por hogar

Grupo Sisben IV	Mediana del monto requerido per capita para no ser pobre	30%	Per capita propuesto	Techos TMNC del hogar (antes de la confluencia)		
				Media	Min	Max
A1 - A2	441,277	132,383	132,000	300,240	132,000	660,000
A3 - A5	305,521	91,656	92,000	289,818	92,000	460,000
B1 - B3	204,403	61,321	61,000	193,825	61,000	305,000
B4 - B5	120,188	36,056	55,000	164,078	55,000	275,000
B6 - B7	49,527	14,858	55,000	170,142	55,000	275,000
C1 - C3	(42,812)	(12,844)	55,000	149,371	55,000	275,000
C4 - C5	(125,542)	(37,662)	55,000	151,460	55,000	275,000
Subtotal	134,393	40,318	55,000	205,039	55,000	660,000

Fuente: Cálculos SDP con base en GEIH, 2020

Considerando que los montos de transferencia de IMG en la modalidad de transferencias condicionadas y programas de complementariedad son determinados por el análisis de confluencia de recursos, el cual busca analizar los ingresos transferidos por los diferentes programas de la oferta sectorial de los cuales los hogares son beneficiarios, en la siguiente sección se detalla cómo se lleva a cabo el análisis de confluencia de recursos.

Con este esquema y teniendo en cuenta la cantidad de hogares incluidos en base maestra, tanto en Sisben III como IV, se beneficiarán por lo menos 513.623 hogares, por pertenecer estos a los subgrupos A1 hasta C05 del Sisben IV, y por estar bancarizados. Esto asciende a un costo mensual total de \$57.600 millones. Al asumir incrementos mensuales de bancarización del 5%, la financiación de seis meses de este esquema representaría 359 mil millones de pesos.

Tabla 11. Número de hogares que serán beneficiados con TMNC y costo mensual del beneficio

Grupo Sisben IV	Hogares (#)	Monto per capita	Programas Nación y Distrito			Monto Distrito IMG - Ciclo 6			Monto total Nación + Distrito		
			Media	Mínimo	Máximo	Media	Mínimo	Máximo	Media	Mínimo	Máximo
A1 - A2	4,913	132,000	110,986	-	570,500	395,977	58,000	660,000	506,963	132,000	660,000
A3 - A5	29,243	92,000	111,618	-	442,000	228,086	55,000	460,000	339,704	92,000	497,000
B1 - B3	63,613	61,000	112,682	-	282,000	115,112	55,000	305,000	227,793	61,000	337,000
B4 - B5	53,098	55,000	107,702	-	270,000	99,977	55,000	275,000	207,679	55,000	325,000
B6 - B7	59,232	55,000	93,051	-	266,500	102,747	55,000	275,000	195,798	55,000	321,500
C1 - C3	85,029	55,000	57,617	-	270,000	113,543	55,000	275,000	171,159	55,000	325,000
C4 - C5	56,257	55,000	28,335	-	250,500	116,566	55,000	275,000	144,901	55,000	305,500
Sisben III <=30.56	108,967	55,000	34,184	-	260,500	114,444	55,000	275,000	148,629	55,000	315,500
Total	460,352	n.a	70,437	-	570,500	121,679	55,000	660,000	192,116	55,000	660,000

Fuente: SDP, Base Maestra con corte a 28 de junio de 2021

Análisis de confluencia de recursos

El análisis de confluencia de recursos se realiza con el objeto de establecer las directrices de la estrategia de IMG y generar recomendaciones de política. La SDP lleva a cabo el análisis de confluencia de recursos para cada hogar mediante los procesos de cruce de bases de datos de los programas nacionales y distritales con la Base Maestra. Mientras el cruce de bases de datos y consolidación de la Base Maestra se lleva a cabo en cabeza de la Subsecretaría de

Información y Estudios Estratégicos de la SDP, el análisis de confluencia de recursos en el hogar y cálculo de los montos a entregar por cada hogar es responsabilidad de la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica. No obstante, la SDP genera recomendaciones y es el comité coordinador el que toma las decisiones con respecto a la entrega por cada hogar beneficiario (Ver Propuesta de Gobernanza, página 192).

Para realizar el análisis de confluencia de recursos, cada entidad cabeza de los proyectos de inversión que hacen parte de la estrategia IMG debe preparar los listados de los beneficiarios incluyendo el nombre, la cédula y el monto a recibir por causa del proyecto de transferencia condicionada. Estos listados son entonces transferidos a la SDP quien, en cabeza de la Subsecretaría de Información y Estudios Estratégicos, es responsable de cruzar los listados entregados por cada entidad con la Base Maestra.

Para aquellos hogares que cruzan con la base maestra la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica procede a realizar el análisis de confluencia en donde, de acuerdo con la recepción de los diferentes beneficios de la oferta sectorial, se define el monto sugerido a entregar por tipo de hogar beneficiario y de acuerdo con los montos máximos determinados por las líneas de pobreza y vulnerabilidad. Si existen hogares en los listados de las entidades que no cruzan con la Base Maestra estos deben ser priorizados para recibir la encuesta Sisbén con el objeto de ser incluidos en la Base Maestra y poder ser elegibles para la estrategia.

Después de este procedimiento el comité coordinador establece, según las recomendaciones de la SDP, el monto a transferir por tipo de hogar, y de acuerdo con la disponibilidad de recursos públicos favoreciendo en primer lugar, a los hogares de los grupos A y B.

El análisis de confluencia de recursos debe hacerse periódicamente, de manera tal que a partir de este se generen recomendaciones de la focalización de los programas integrantes de la estrategia IMG.

La Tabla 12 muestra el número de hogares en Base Maestra con programas del Distrito o la Nación y el monto mensual promedio percibido por ellos.

Tabla 12. Confluencia de recursos de acuerdo con los programas nacionales y distritales vigentes

	Hogares	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Programas Distritales					
Reto a la U	1,979	47,267	32,615	3,000	300,500
Jovenes Reto	128	500,000	-	500,000	500,000
Programas Nación					
Ingreso Solidario	379,917	160,000	-	160,000	160,000
Colombia Mayor	153,189	160,000	-	160,000	160,000
Jóvenes en Acción	100,582	178,000	-	178,000	178,000
Familias en Acción	149,803	72,500	-	72,500	72,500

Fuente: SDP, Base Maestra con corte al 28 de junio 2021

Traslado de los recursos y desembolsos de cada uno de los programas integrados a IMG

Todos los programas de transferencias monetarias que entran a ser parte de IMG, deben pasar por el mismo proceso para el traslado de los recursos y de los desembolsos a los beneficiarios. La Secretaría de Hacienda Distrital tiene dos fuentes de los recursos: recursos de transferencias ordinarias y recursos de transferencias de los programas que hacen parte de la totalidad de proyectos integrados a IMG. La primera cubre los recursos de los Fondos de Desarrollo Local y la segunda cubre todos los recursos sectorizados de cada uno de los programas que hacen parte de IMG.

Cuando los recursos provienen de un programa sectorial específico el programa debe, en la dirección de tesorería de la Secretaría de Hacienda Distrital, constituir una bolsa denominada "Depósito" en la cual se van a trasladar los recursos dirigidos a ser parte de la estrategia de IMG. Una vez el programa traslada los recursos al Depósito los recursos adquieren potestad de ser ejecutados por la Dirección de tesorería de la Secretaría de Hacienda Distrital. Esto se certifica mediante un documento de orden que autoriza a la Secretaría de Hacienda Distrital a hacer uso de los recursos del depósito con giro a los operadores financieros directamente.

Con esta autorización por parte de los programas que migran a IMG, la SHD construye depósitos para cada operador de gasto y por cada programa. Esta operación se realiza con el objeto de generar trazabilidad de los recursos distribuidos para cada programa y con cada entidad. De la totalidad de recursos de cada depósito se generan saldos descontando las dispersiones de cada pago que se envían a los operadores financieros, los cuales posteriormente realizan las transferencias monetarias correspondientes a cada uno de los hogares.

Los recursos permanecen en su totalidad en la dirección de tesorería y cada programa tiene su depósito único donde confluyen todos los recursos del programa a distribuir en las dispersiones de pagos realizados por los operadores. Cada uno de los depósitos tiene además su propia y única orden de giro y su autorización permanente.

Adicionalmente, por medio de la resolución No. SHD-000377 del 8 de junio de 2021 se establece el procedimiento operativo para el manejo de los recursos de las transferencias monetarias del SDBS que pertenece a la estrategia de IMG y el sistema de monitoreo y seguimiento a los recursos.

Para cada proceso de dispersión los delegados de la SHD recibirán, por parte de los operadores financieros, los reportes de rechazos, devoluciones y órdenes de no pago, posteriormente la SHD identifica la devolución por depósito del programa o programas, y el reintegro de recursos, y a su vez, confirma el listado de rechazos de las dispersiones realizadas por parte de los operadores financieros a la entidad ordenadora del gasto y ejecutora del recurso a la cual pertenece el programa o programas.

La SHD a su vez confirma con la SDP el listado de rechazos para la actualización de la Base Maestra con el objeto de ajustar los datos del beneficiario para las subsiguientes dispersiones. La SDP a su vez debe hacer el seguimiento de las operaciones exitosas.

6 Conclusiones

Este documento presentó el diseño operativo del programa de IMG para la ciudad de Bogotá y documentó su proceso de construcción. Se parte de una revisión de literatura de experiencias internacionales de implementación de IMG en donde se encuentra que la mayoría de estos programas se encuentran en el continente europeo, de allí se extraen algunas lecciones aprendidas.

IMG en sus experiencias de implementación en Europa se perfila como un programa focalizado por ingreso, con condicionalidades de permanencia flexibles, que no tiene límite en el tiempo y cuyos montos más adecuados se acercan a completar el valor de la línea de pobreza o vulnerabilidad. La operatividad de IMG en Europa se puede analizar de acuerdo con los distintos niveles o grados de interacción con los demás programas de asistencia social. Los programas de IMG además emplean el canal de transferencias monetarias y distribuyen beneficios a nivel del individuo y no del hogar.

El diseño de IMG para la ciudad de Bogotá difiere un poco de lo comúnmente observado en Europa en términos de, por ejemplo, la unidad de análisis y la interacción que se presenta con los demás programas de asistencia social. Mientras que en la experiencia internacional se observa que los programas de IMG y RBU son alternativas de programas de asistencia social, para el caso del diseño de Bogotá, IMG supone un modelo escalonado que en el largo plazo tiene como objeto convertirse en un programa de RBU. No obstante, el diseño de IMG para Bogotá está también en consonancia con algunos de los insumos de mejores prácticas observados en estos casos de implementación en términos, por ejemplo, de la cobertura a población en condición de pobreza extrema, pobreza moderada y vulnerabilidad.

El diseño para la ciudad busca: en primer lugar, ser una estrategia más integral de entrega de beneficios cuyo objetivo es, no solamente cubrir las necesidades de liquidez monetaria, sino también proveer ayudas en especie y mediante la modalidad de complementariedad (servicios, créditos y estímulos económicos).

Este diseño supone la integración de varios componentes de la estrategia: un componente de transferencias monetarias no condicionadas que apunta a contribuir a la liquidez del hogar, un componente de oferta sectorial que transfiere ayudas bajo los diferentes canales y que agrupa los servicios de programas de asistencia social, estos dos que a su vez se suman al componente de beneficios que provienen de créditos y subsidios a servicios públicos y estímulos económicos.

De esta manera, IMG en Bogotá puede interpretarse como un híbrido de lo que comúnmente se encuentra en el continente europeo, en donde, tenemos segmentos condicionales y segmentos no condicionales, a la vez que entregas monetarias y en especie.

Con respecto a la focalización y cobertura, se busca cubrir a los hogares cuya clasificación en el Sisbén sea grupos A, B o C. Las buenas prácticas en Europa indican una preferencia por focalización a nivel del individuo y no del hogar, consideración importante que buscaría actualizarse eventualmente a futuro para IMG en la ciudad.

El diseño planteado permite, en particular, no solamente garantizar una oferta más integral para todos los hogares pobres extremos, pobres y vulnerables, sino también monitorear la eficiencia de los recursos. La integración de los diferentes programas de asistencia social candidatos a hacer parte de IMG bajo una sombrilla y coordinación común tiene la capacidad de repercutir positivamente en la construcción de un sistema de protección social, desde la asistencia, mucho más eficiente. La estrategia de IMG se concibe como un paso intermedio en el largo plazo para la consolidación de una RBU.

Es claro que los retos operativos y financieros son importantes en la consecución del programa de IMG, pero la ruta de implementación y las mejoras plausibles están identificadas y pueden introducirse, eventualmente, en la agenda de reformas de la estrategia a mediano y largo plazo.

Bibliografía

- Angelucci, M., De Giorgi, G. & Angelucci, M., 2009.** Indirect Effects of an Aid Program: How Do Cash Transfers Affect Ineligibles' Consumption? *American Economic Review*, 99(1), pp. 486–508.
- Banerjee, A., Niehaus, P. & Suri, T., 2019.** Universal Basic Income in the Developing World. *Annual Review of Economics*, Volume 11, pp. 959–83.
- CEPAL, 2019.** Protección social. [En línea] Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/proteccion-social> [Último acceso: 28 Febrero 2020].
- Coady, D. & Prady, D., 2018.** Universal Basic Income in Developing Countries: Issues, Options, and Illustration for India. *IMF Working Papers*, July.
- Colombino, U., 2015.** Is unconditional basic income a viable alternative to other social welfare measures?. *IZA World of Labor*, Vol. 128.
- Davala, S., Jhabvala, R., Kapoor, S. & G. S., 2015.** Basic Income a transformative policy for India. First ed. s.l.: Bloomsbury.
- Díaz, B. Y., Narváez, L., Alvarado, F. & Chávez, S., 2021.** Covid-19, mercado laboral y pobreza monetaria en Colombia: Efecto potencial de las transferencias del gobierno a los hogares. *Documentos de Desarrollo PNUD - Colombia*, Abril.
- Doldova, M., Giolbas, A. & Lay, J., 2018.** Non-contributory social transfer programs in developing countries: A new dataset and research agenda. *Data in Brief*, Volume 16, pp. 51–64.
- EMPL Committee, 2017.** Minimum Income Policies in EU member states, s.l.: Directorate General For Internal Policies Policy Department A: Economic And Scientific Policy.
- Figari F., Matsaganis M. & Sutherland H., 2013.** Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries. *International Journal of Social Welfare*, n. 22/2013
- Frazer, H. & Martier, E., 2016.** Minimum Income Schemes in Europe, s.l.: European Commission.
- Gallo, G., 2019.** Regional Support for the National Government: Joint Effects of Minimum Income Schemes in Italy. *Italian Economic Journal*, 1(1), pp. 1–37.
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J. & Yemtsov, R., 2020.** Exploring UBI, s.l.: World Bank Group.
- Give Directly, 2020.** GiveDirectly. [En línea] Disponible en: <https://www.givedirectly.org/ubi-study/>. [Último acceso 30 noviembre 2020].
- Gray Molina, G. & Ortiz-Juárez, E., 2020.** Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries. *UNDP Transitions series working papers*, July.
- Guillaume, D., Zytek, R. & Reza, M., 2011.** Iran—The Chronicles of the Subsidy Reform. *IMF working paper*, WP/11/167 July.
- Haarmann, C., Haarmann, D., Jauch, H. & Shindondola-Mote, H., 2009.** Making the difference! The BIG in Namibia Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report, April 2009, s.l.: Desk for Social Development (DFSD) and the Labour Resource and Research Institute (LaRRI).
- Harvey, P. & Marongwe, N., 2006.** Independent Evaluation of Oxfam GB Zambia's Emergency Cash-Transfer Programme, s.l.: ODI for Oxfam.
- Heise, L., Lutz, B., Ranganathan, M. & Watts, C., 2013.** Cash transfers for HIV prevention: considering their potential. *Journal of the International AIDS Society*, 16(1), p. 18615.
- Ibarran, P., Medellín, N., Regalia, F. & Stampini, M., 2016.** Así funcionan las transferencias condicionadas Buenas prácticas a 20 años de implementación, s.l.: BID.
- Jauch, H., 2015.** The rise and fall of the Basic Income Grant (BIG) Campaign: Lessons from Namibia. *Global Labour Journal*, pp. 336–350.
- Jessoula, M., Natili, M. & Raitano, M., 2019.** Italy: Implementing the new minimum income scheme. s.l.: European Commission.
- Ministerio De Desarrollo Social Y Familia, 2020.** Subsidio Ingreso mínimo garantizado, Clase media protegida. [En línea] Disponible en: <https://www.ingresominimo.cl/> [Último acceso 26 Noviembre 2020].
- Salehi-Isfahani, D. & Mostafavi-Dehzoeei, M., 2018.** Cash transfers and labor supply: Evidence from a large-scale program in Iran. *Journal of Development Economics*, pp. 349–367.
- Schjoedt, R., 2016.** India's Basic Income experiment. s.l.: s.n.
- SON, H., 2008.** Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Poverty Alleviation?. *ADB ERD Policy Brief* No. 51, Julio.
- Skoufias, M. & Davis, B., 2001.** Targeting the poor in Mexico: An evaluation of the selection of households in PROGRES. *World Development*, 29(10), pp. 1969–1784.
- Wignaraja, K., 2020.** The case for a universal basic income. [En línea] Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2020/the-case-for-a-universal-basic-income.html> [Último acceso 18 Noviembre 2020].
- World Bank, 2015.** The State of Social Safety Nets 2015. Washington: World Bank

-  www.sdp.gov.co/
-  Secretaría Distrital de Planeación
-  planeacionbo g
-  planeacionbogota
-  SDP Bogotá



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE
PLANEACIÓN

