Documento técnico de soporte

Ingreso Mínimo Garantizado

Serie Documentos de Trabajo No. 3-2021

Secretaría Distrital de Planeación

OBSERVATORIO POBLACIONAL DIFERENCIAL Y DE FAMILIAS
La BOGOTÁ que estamos construyendo
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN
BOGOTÁ

Alcaldesa Mayor de Bogotá
Claudia Nayibe López Hernández

Secretaria Distrital de Planeación
María Mercedes Jaramillo

Subsecretario de Información y Estudios Estratégicos
Antonio José Avendaño Arosemena

Subsecretaria de Planeación Socioeconómica
Yadira Díaz

Dirección de Estudios Macro
Daniela Pérez Otavo

Dirección de Estratificación
Ariel Eliécer Carrero Montañez

Asesor del Despacho
Jorge Alberto Torres

Investigadores
Javier Acosta
Diana M. Barrios C
Darwin Cortés
Diana Cuéllar
Arturo Diazgranados
Yesica Fernández Malo
Jorge Iván González
Camila Lara
Erika Londoño
Liliana Narváez Rodríguez
Henry Rincón
Evelyn Tique

Serie Documentos de Trabajo No. 3-2021

Siglas y Acrónimos

BDUA	Base de Datos Única de Afiliados
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNVP	Censo Nacional de Población y Vivienda
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ERU	Empresa de Renovación Urbana
ENPH	Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares
GABO	Gobierno Abierto de Bogotá
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
IBG	Ingreso Básico Garantizado
IBS	Índice de Bogotá Solidaria
IDIGER	Instituto De Gestión de Riesgos y Cambio Climático
IMG	Ingreso Mínimo Garantizado
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
RBE	Renta Básica de Emergencia
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
SDBS	Sistema Distrital de Bogotá Solidaria
SDIS	Secretaría Distrital de Integración Social
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SDDE	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
SHD	Secretaría de Hacienda Distrital
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
TMNC	Transferencia Monetaria No Condicionada
UAECD	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital

Contenido

Contenido 5

Listado de Figuras 6

Listado de Gráficos 6

Listado de Tablas 7

Presentación 9

Artículo 1:
Política Social e Ingreso Mínimo Garantizado 10

1. Generalidades 12

1.1. La política social 13

1.2. El ingreso laboral 13

1.3. Los subsidios y las contribuciones 14

1.4. El Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) y Bogotá Solidaria 15

1.5. El ordenamiento territorial 18

2. Pobreza y condiciones de vida en la coyuntura actual bogotana 19

2.1. La pobreza y la desigualdad van a seguir aumentando 19

2.2. Las estructuras de consumo, la línea de pobreza y la desigualdad 20

2.3. Perfiles de Pobreza Monetaria según características del jefe de hogar 24

2.4. Composición de los ingresos en los hogares 26

2.5. Variaciones en el ingreso corriente disponible entre 2019 y 2020 27

2.6. La línea de pobreza y las clases sociales 28

2.7. Intensidad de la pobreza 30

2.8. La línea de pobreza como referencia 33

2.9. El salario mínimo como referencia 33

2.10. Ingreso corriente e ingreso permanente 34

2.11. Ingreso ex-ante e ingreso ex-post 34

2.12. Ingreso corriente y disponible, desde el punto de vista contable 35

3. Pobreza Multidimensional 36

3.1. Resultados de pobreza con la GEIH 37

Conclusiones 39

Bibliografía 40

Artículo 2:
Bases para el diseño operativo de la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado 42

1. Introducción 44

2. Definiciones básicas y experiencias de implementación en el ámbito internacional 45

2.1. Definiciones básicas 45

2.2. IMG en la práctica: evidencia de implementaciones en el ámbito internacional 46

2.2.1. Ingreso Mínimo Garantizado en países desarrollados 47

2.2.2. Renta Básica Universal e Ingreso Mínimo Garantizado en países en vía de desarrollo 52

3. ¿Por qué un IMG para Bogotá? 55

4. Esquema de transición de BSC a IMG y RBU 80 56

4.1. Fase 1: Sistema Bogotá Solidaria en casa y sus pilotos 59

4.2. Fase 2: Integración de los proyectos de transferencias monetarias y bonos canjeables a IMG 59

4.3. Fase 3: Integración de los proyectos de transferencias en especie a IMG 61

4.4. Fase 4: Sistema integrado de complementariedad de programas sociales en el distrito 61

5. Operación de IMG 61

5.1 Propuesta de gobernanza 62

5.2 Focalización 65

5.3. Criterios de permanencia y salida 65

5.4. Montos 66

5.5. Análisis de confluencia de recursos 69

5.6. Traslado de los recursos y desembolsos de cada uno de los programas integrados a IMG 69

Conclusiones 70

Bibliografía 71

Artículo 3:
Bogotá Solidaria e Ingreso Mínimo Garantizado: 72

Gestión y Resultados 74

Introducción 74

1. ¿Qué es el Sistema distrital de Bogotá Solidaria? 75

1.1. Canales Bogotá Solidaria 75

1.2. Índice de Bogotá Solidaria (IBS) 76

1.3. Base Maestra 77

1.4. Definición de montos y operación del sistema 78

1.5. Bogotá Solidaria en Casa (marzo 2020 – enero 2021) 79

1.6. Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) – Febrero 2021 en adelante 81

1.7. Resultados Bogotá Solidaria e Ingreso Mínimo Garantizado 84

2. Contribución de las transferencias monetarias 85

2.1. Aporte de las transferencias monetarias a la pobreza monetaria 85

3. Efectos de la pandemia en el empleo y su recuperación en 2021 87

3.1. La doble incidencia de pobreza es el reto más grande 91

3.2. Concentración de los hogares con pobreza crónica de acuerdo con la pérdida de empleos entre 2019 y 2020 94

Conclusiones 96

Bibliografía 97

Contenido

Listado de Figuras

Figura 1.	Elementos del nuevo contrato social	12
Figura 2.	Criterios normativos de las diversas modalidades de transferencia	15
Figura 3.	Duración/temporalidad del beneficio como criterio de salida, 33 países, 2016	50
Figura 4.	¿Qué pasa con los beneficios en caso de empleo?, 33 países, 2016	50
Figura 5.	¿Qué tan adecuado es el nivel de los beneficios del Ingreso Mínimo? 33 países, 2016.	51
Figura 6.	Ingreso de los hogares elegibles dentro de la estrategia de IMG	56
Figura 7.	Niveles de integración gradual hacia IMG	56
Figura 8.	Propuesta de esquema de gobernanza para IMG	62
Figura 9.	Focalización IMG	65
Figura 10.	Componentes del Índice de Bogotá Solidaria (IBS)	76
Figura 11.	Secuencia de selección de beneficiarios IBS	76
Figura 12.	Consolidación de la base maestra	78
Figura 13.	Proceso administrativo para la asignación de las transferencias monetarias	79
Figura 14.	Rubros de gasto de los hogares del decil 1 de ingreso	80

Listado de Gráficos

Gráfico 1.	Composición del gasto de los hogares - Comparación entre la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG 2006/2007) y la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH 2016/2017)	20
Gráfico 2.	Diferencia - puntos porcentuales - en la participación de los alimentos y la vivienda entre 2011 y 2017 (Bogotá – Clasificación por deciles)	22
Gráfico 3.	Líneas de pobreza monetaria e ingreso per cápita por unidad de gasto 2018-2020	23
Gráfico 4.	Composición de los ingresos por grupos de quintiles, Bogotá 2019-2020	27
Gráfico 5.	Variación en los ingresos por grupos de quintiles, Bogotá 2019-2020	28
Gráfico 6.	Incidencia de la pobreza según clases sociales para Bogotá, 2012-2021	29
Gráfico 7.	Brechas de pobreza y pobreza extrema, Bogotá 2019-2020	31
Gráfico 8.	Índice de Gini, Nacional y Bogotá 2018-2020	32
Gráfico 9.	Variación del ingreso per cápita por quintiles. Total, Nacional y Bogotá 2019-2020	32
Gráfico 10.	Descomposición de la pobreza, Bogotá 2020	32
Gráfico 11.	Composición del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	37
Gráfico 12.	Comparación de resultados del Índice de Pobreza Multidimensional entre GEIH y ENCV	37
Gráfico 13.	Privaciones por hogar en Bogotá, pobreza multidimensional (2019-2020)	38
Gráfico 14.	Bancarización SDBS	75
Gráfico 15.	Montos y hogares beneficiados por el programa Renta Básica por ciclos 1 a 6 (marzo a diciembre 2020 y enero 2021)	81
Gráfico 16.	Hogares beneficiados por el programa Ingreso Mínimo Garantizado (marzo a agosto de 2021)	83
Gráfico 17.	Hogares beneficiados por Transferencias Monetarias según programa y fuente	84
Gráfico 18.	Cálculo de pobreza monetaria sin ayudas gubernamentales	86
Gráfico 19.	Indicadores de mercado laboral, Colombia y Bogotá (a mayo 2019-2021)	90

Gráfico 20.	Indicadores principales del mercado laboral de Bogotá, trimestre móvil Mar-May (2019-2021)	**90**
Gráfico 21.	Composición de la pobreza por ambas medidas, 2020	**93**
Gráfico 22.	Indicadores Laborales por grupos Sisbén IV	**94**
Gráfico 23.	Variación de ocupados frente a desempleados que se encuentran en Pobreza para Bogotá 2019-2020	**95**
Gráfico 24.	Hogares en pobreza monetaria o multidimensional con al menos un miembro ocupado por sector	**95**

Listado de Tablas

Tabla 1.	Estructura del gasto de los hogares de Bogotá, por deciles (EM 2011, EM 2014, EM 2017)	**21**
Tabla 2.	Coeficientes de Orchansky a partir de la ENPH 2016/2017	**22**
Tabla 3.	Incidencia de la pobreza monetaria (%) - 2012-2020	**23**
Tabla 4.	Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso Incidencia de la pobreza extrema (%) (2012-2019)	**24**
Tabla 5.	Tasa de incidencia de la pobreza monetaria según características del jefe del hogar, Bogotá 2019-2020	**25**
Tabla 6.	Tasa de incidencia de la pobreza según características de los hogares. Bogotá 2019-2020	**26**
Tabla 7.	Porcentaje de personas según clase social (2012-2020)	**29**
Tabla 8.	Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso Coeficiente de Gini (2012-2020)	**31**
Tabla 9.	Cobertura y costo de la Renta Básica Extraordinaria (RBE), equivalente a un salario mínimo ($877.803) mes por hogar, durante 3 meses.	**36**
Tabla 10.	Casos incluidos en el análisis	**46**
Tabla 11.	Clasificación de esquemas de ingreso mínimo en países europeos según sus características	**48**
Tabla 12.	Tamaño del beneficio en proporción al umbral de pobreza nacional, según país	**51**
Tabla 13.	Pilotos e implementación de IMG o RBU en países en vía de desarrollo Listado de Tablas	**52**
Tabla 14.	Pilotos de RBU con evaluación de impacto en países en vía de desarrollo	**54**
Tabla 15.	Clasificación de metas proyecto del POAI	**58**
Tabla 16.	Funciones propuestas por comité IMG	**63**
Tabla 17.	Ingreso per-cápita mensual promedio de la unidad de gasto de los hogares bogotanos, por subgrupo SISBÉN IV	**67**
Tabla 18.	Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso Incidencia de la pobreza extrema (%) (2012-2019)	**67**
Tabla 19.	Monto per cápita propuesto por hogar	**68**
Tabla 20.	Número de hogares que serán beneficiados con TMNC y costo mensual del beneficio	**68**
Tabla 21.	Confluencia de recursos de acuerdo con los programas nacionales y distritales vigentes	**69**
Tabla 22.	Monto de los programas de la Nación. Mes hogar	**82**
Tabla 23.	Tipos de programas (y montos) de transferencias monetarias, América Latina	**85**
Tabla 24.	Micro simulación de la pobreza Monetaria totalizando el total de hogares beneficiados en el 2020 por Bogotá Solidaria y Nación.	**86**
Tabla 25.	Valor agregado por actividad económica	**87**
Tabla 26.	Participación de ocupados según actividad económica, Bogotá 2019-2021	**88**
Tabla 27.	Pérdida de empleos por sector económico, Bogotá y Nacional 2020	**89**
Tabla 28.	Participación de los ocupados en Bogotá según su posición ocupacional (2019-2021)	**91**
Tabla 29.	Matriz de cuadrantes de pobreza monetaria y pobreza multidimensional	**92**
Tabla 30.	Porcentaje de privaciones de acuerdo con condición de pobreza Monetaria y/o Multidimensional, o doble incidencia - 2020	**93**
Tabla 31.	Promedio de niveles de pobreza e ingreso per cápita por grupos de Sisbén IV	**94**

Foto Archivo: **Alcaldía Mayor de Bogotá**

Presentación

Los programas de transferencias monetarias tienen como objetivo reducir la pobreza e incentivar la inversión en el capital humano de las familias pobres.

Estas transferencias se encargan de complementar los ingresos en salud y/o educación de las familias y jóvenes en pobreza y pobreza extrema de un país, además de contrarrestar los efectos negativos causados por externalidades como la emergencia sanitaria por Covid-19 a nivel mundial.

El caso de Bogotá por su parte, como respuesta a la pandemia de la COVID-19 y con el objetivo de contrarrestar parcialmente la caída del ingreso, se ha ido consolidando la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), la estrategia surge del programa de Bogotá Solidaria en Casa (BSC), un programa de asistencia social que busca mitigar los efectos de la crisis en la población pobre y vulnerable.

El presente documento tiene como objetivo mostrar el concepto de política social e ingreso mínimo garantizado (IMG), para describir el diseño operativo en la estrategia implementada, así como la gestión y resultados obtenidos a la fecha entre el 2020 y lo corrido al 2021.

El documento se divide en tres artículos, el primero presenta las generalidades en torno al objetivo de la política social del Distrito, y conceptos como el ingreso laboral, los subsidios y las contribuciones. El alcance de los subsidios de Bogotá presentados en un contexto general, y el ordenamiento territorial. Este paper también presenta la coyuntura social actual del Distrito en términos de pobreza y condiciones de vida, estructuras de consumo, línea de pobreza y desigualdad, ingresos en los hogares, entre otros, se presenta la medición de la pobreza multidimensional resultado del cálculo usando la Gran Encuesta Integrada de Hogares, realizado por el equipo de la Secretaria de Planeación, con finalidades de hacerle un seguimiento al IPM, y que permita hacer mejorar los planes de focalización, usando los cruces con el sistema de información SISBEN.

El artículo 2 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. Por último, en el artículo 3 se explican las características del Programa SBS (Renta Básica) desde marzo de 2020 a febrero 2021 y los resultados de la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado desde marzo 2021 mes de agosto del 2021. Además, se muestran los impactos del Sistema distrital de Bogotá Solidaria (SDBS) en los cálculos de pobreza monetaria, de acuerdo con los ingresos reportados por los hogares en las ayudas institucionales. Este capítulo se complementa con un análisis de doble incidencia para identificar hogares con pobreza crítica, es decir, hogares que sufren de pobreza monetaria y multidimensional al mismo tiempo, y se exponen los retos de focalización para la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), identificando las estructuras económicas y laborales de dichos hogares

Artículo 1:

Política Social e Ingreso Mínimo Garantizado

- Generalidades
- Pobreza y condiciones de vida en la coyuntura actual bogotana
- Pobreza Multidimensional

Serie Documentos de Trabajo No. 3-2021

Autores:

Javier Acosta
Antonio Avendaño
Diana M. Barrios
Darwin Cortés
Diana Cuéllar
Yesica Fernández Malo
Jorge Iván González
Henry Rincón

Foto Archivo: **Alcaldía Mayor de Bogotá**

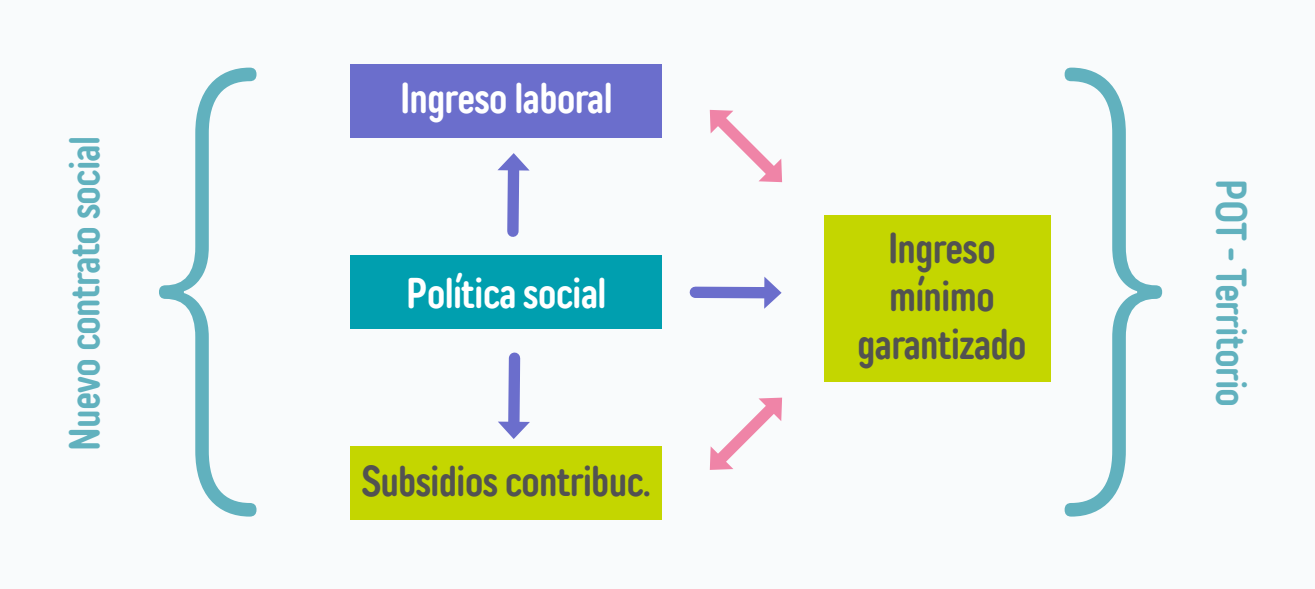
1. Generalidades

El Plan de Desarrollo Distrital 2020–2024 busca establecer un nuevo contrato social dándole prioridad a la política social en el Distrito (Concejo de Bogotá, 2020) marcada esta por las dinámicas espaciales que se expresan a través del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (Figura 1).

Desde la perspectiva del Plan de Desarrollo Distrital: "Se propone un nuevo contrato social, un acuerdo entre el Estado, el mercado y la ciudadanía para cuidar a quienes históricamente han estado desprotegidos, especialmente las mujeres, las niñas, los niños, jóvenes y adultos mayores, así como las personas en condición de discapacidad, discriminación o exclusión. Se trata de un pacto entre las instituciones, el sector privado y las comunidades, para saldar la deuda histórica con quienes han estado siempre en situación de desventaja y vulnerabilidad, un nuevo contrato social que permita cerrar las brechas sociales en Bogotá y construir condiciones para que cada persona tenga la oportunidad y la libertad de escoger lo que quiera ser y hacer en la vida" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020) (p. 32, énfasis añadido).

El Nuevo Contrato Social es un acuerdo en el que participan las entidades del Distrito, el sector privado y las comunidades. Desde una mirada de conjunto, obliga a coordinar acciones con el Gobierno Nacional. La articulación de las políticas distritales y las nacionales es una condición necesaria para que los programas sociales sean exitosos.Olivos I, Los Olivos II y La María colindantes con Bosa y El Mirador de Corinto, El Oasis, Los Robles con Ciudad Bolívar, desde la premisa que dichos barrios comparten características y necesidades territoriales con las localidades vecinas, como se observa en el Mapa 1.

Figura 1. **Elementos del nuevo contrato social**



Fuente: **Elaboración de los autores**

El contrato, que está fundado en el principio maximin[23] de Rawls (1985) busca favorecer, de manera prioritaria, a quienes están en situación de desventaja y vulnerabilidad. Para lograr este propósito se requiere una política social integral. El Nuevo Contrato incluye, entre otras acciones, diversas formas de ingreso solidario.

La situación actual es crítica. Entre otras razones, porque antes de la pandemia la estructura económica del país ya era frágil, sobre todo por la excesiva dependencia de las exportaciones de petróleo y minerales. Las políticas sociales también habían sido muy limitadas. El raquitismo del Estado colombiano es evidente. El gasto público, como porcentaje del PIB, apenas es del 19%. En América Latina es del 24%, y en los países del norte de Europa se acerca al 60%. Aunque las finanzas de Bogotá son buenas, son insuficientes frente a las necesidades.

[1] El principio maximin se puede aplicar de diferentes modos. Depende crucialmente de las dimensiones sobre las cuales se define la vulnerabilidad, si hay algún tipo de referencias sobre esas dimensiones y la manera como se implementa la política.

1.1. La política social

El Nuevo Contrato tiene como eje la política social, que está relacionada: i) con el ingreso que reciben las familias a través del mercado laboral, ii) con el balance neto entre subsidios y contribuciones, y iii) con el Ingreso Mínimo Garantizado (IMG). Hay interacción entre los tres. Si el mercado laboral es in suficiente para garantizar unas condiciones de vida mínimas, el balance entre subsidios y contribuciones debe realizarse de tal manera que compense los desequilibrios que resultan de los ingresos laborales. El conjunto de la política social debe llevar a que todas las personas puedan disfrutar de un IMG.

1.2. El ingreso laboral

En una ciudad como Bogotá, no se puede concebir el mercado laboral por fuera de las dinámicas urbanas. Para poder aprovechar la "magia de las vecindades" - de las que habla Marshall (1890) - es necesario que haya regulación. Aunque los procesos espontáneos de las ciudades favorecen la formación de centralidades, en aglomeraciones complejas se tiene que ordenar el suelo y el urbanismo, de tal forma que se logren aprovechar al máximo los rendimientos crecientes. Durante el siglo veinte se han propuesto varias explicaciones económicas para estas economías de aglomeración (Duranton & Puga, Micro-foundations of urban agglomeration economies. In J. Vernon Henderson and Jacques-François Thisse (eds.) Handbook of Regional and Urban Economics, volume 4. Amsterdam: North-Holland, 2063–2117., 2004). Para el caso específico colombiano, Duranton (2016) encuentra evidencia débil en términos de externalidades de capital humano en las ciudades colombianas. Esta inexistencia de externalidades en capital humano es en parte justificada por los efectos de aglomeración de la economía informal. En tal contexto, el colombiano, el rol de la regulación es fundamental.

El manejo de la espacialidad, a través de instrumentos como el POT, debe contribuir a potenciar al máximo las bondades intrínsecas de las vecindades. Desde esta perspectiva, las empresas son productivas y competitivas porque la ciudad crea las condiciones para que lo sean. La productividad y la competitividad de las ciudades no depende de la productividad y la competitividad de las empresas. La lógica es al revés, y las empresas son productivas y competitivas porque el contexto ofrecido por las ciudades lo permite.

De forma más directa podría afirmarse que la empresa tiene rendimientos decrecientes cuando está aislada, pero, por efectos de las vecindades, y bajo determinadas circunstancias, los rendimientos decrecientes se convierten en crecientes. La empresa individual reduce sus rendimientos con el paso del tiempo, pero es posible que por efecto de la aglomeración (vecindad, nuevas vías, mejor capital humano, etc.), la situación cambie, de tal forma que los rendimientos cambien de manera significativa.

Es importante que los gobiernos contribuyan a la consolidación del mercado interno de la región metropolitana. Se deben buscar los instrumentos que estimulen este proceso endógeno. Estas interacciones regionales contribuyen al fortalecimiento de la economía doméstica que, además, es una excelente protección contra las fluctuaciones de los mercados internacionales (de bienes y de capitales).

Las bondades del mercado interno, ampliamente defendidas por (Keynes J.M., 1936), vuelven a reconocerse hoy en medio de la pandemia. Bogotá ha ido identificando los sectores económicos en los que más puede competir (servicios, finanzas, cultura). Se trata de áreas en las que la eficiencia no se ve afectada por la ubicación geográfica de la ciudad, en los Andes y lejos de los mares.

Bogotá también ha ido fortaleciendo vínculos con inversionistas internacionales y ha definido con más claridad sus potencialidades. No obstante, hace falta que las iniciativas de la ciudad tengan mayor sinergia con las políticas nacionales. Si Bogotá y la Nación armonizan las estrategias comerciales e industriales, se lograrán mejoras endógenas de la productividad. En realidad, hace falta que haya convergencia entre las prioridades de la Nación y del Distrito Capital.

El cupo de endeudamiento que el Concejo aprobó permitirá que la ciudad reactive la economía, consolidando un keynesianismo verde. Las prioridades de la inversión deben tener presente la temporalidad, de tal forma que la generación de empleo sea inmediata.

La política pública que busque impulsar el desarrollo económico de la ciudad y crear condiciones favorables al mejoramiento del empleo y del ingreso laboral, debe estar fundada en tres principios: ordenamiento urbano y territorial, consolidación del mercado interno y estímulos al mejoramiento de la competitividad. Para avanzar en estas direcciones se requiere romper limitantes estructurales que tienen relación con los problemas de movilidad, el crédito y las altas tasa de interés, la segregación socioeconómica, y la falta de cobertura en la educación media y técnica. Estos obstáculos llevan a la exclusión productiva (Roberto, 2015). Es de esperar que el ingreso laboral aumente con el avance de la productividad y de la competitividad.

Estas reflexiones hacen parte de la política social y son inseparables de la economía. Por esta razón es importante la articulación entre todas las entidades del Distrito.

1.3. Los subsidios y las contribuciones

Los ingresos que resultan de los mercados laborales pueden ser inequitativos, y llevar a concentraciones de la riqueza indeseables. La política fiscal - entendida como la combinación de impuestos y subsidios -, puede corregir las tendencias hacia la inequidad, que resultan de los procesos mercantiles. El balance entre subsidios y contribuciones es un instrumento muy potente de evaluación de la política pública[24]. En esta dimensión, Bogotá ha avanzado de manera significativa (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020) (Gallego J., González J., Sepúlveda C., 2019)

En las discusiones sobre focalización y renta básica se ha puesto en evidencia la necesidad de hacer un balance entre subsidios y contribuciones. Dependiendo del resultado final, se recurre a transferencias adicionales que permitan alcanzar un ingreso básico. Para que este proceso se pueda llevar a cabo de manera ordenada y eficiente, se requiere que haya coordinación entre el gobierno nacional y local. El ingreso básico debe ser ingreso disponible.

De manera general, el ingreso disponible de los pobres aumenta si se les reducen los impuestos y se les incrementan los subsidios. Cuando el balance financiero mejora, las familias aumentan su capacidad de pago[25], y elevan su calidad de vida. La financiación de los subsidios para los pobres se consigue a través de un aumento de los impuestos de las personas de más altos recursos. Es inevitable que haya compensaciones: los mayores impuestos de unos se reflejan en un aumento de los subsidios para otros. Esta transferencia de recursos es una condición necesaria para que haya más equidad. La alta concentración del ingreso y de la riqueza úni camente se puede modificar con políticas audaces, que efectivamente toquen los excedentes de los más ricos (Garay, L., Espitia, J., 2019).

El balance entre los subsidios y los impuestos permite captar la disponibilidad de recursos de cada familia. El aumento de la capacidad de pago es una condición necesaria, aunque no suficiente para mejorar el bienestar. El ingreso es indispensable para que la persona pueda llevar a cabo el plan de vida que juzga valioso. Estos principios fueron enunciados por la Comisión Sarkozy, que fue coordinada por (Stiglitz., Sen., Fitoussi, 2010).

Aunque la contabilidad para llegar al balance financiero de cada hogar es simple, su medición empírica es compleja. Cuando la Nación decide otorgar un subsidio, se enfrenta a cuatro grandes desafíos. El primero es de tipo presupuestal. Los ingresos (impuestos y deuda) deben ser suficientes para financiar los gastos. El segundo consiste en conocer el balance neto entre contribuciones (o impuestos) y los subsidios a nivel de cada hogar. Y el tercero es la conciliación de los datos administrativos existentes, de tal forma que la focalización sea adecuada. El cuarto es determinar el beneficio para el conjunto de la sociedad.

Se requiere un sistema de información dinámico, que se nutra de las condiciones de los individuos, y que permita evaluar las bondades del subsidio implementado.

Lo cierto es que la mayor parte de la información disponible en el país y en el Distrito no se ha organizado pensado en el resultado neto de ponderar los impuestos y los subsidios. Las dificultades se han hecho evidentes estos días de pandemia.

En las estadísticas nacionales no se le está haciendo seguimiento a la relación ingreso, impuestos y subsidios. Existe una segmentación notable. Los programas que administran subsidios no miran los impuestos que pagan los hogares y la administración tributaria no tiene presente lo que sucede con los subsidios. Esta asimetría lleva a sacar conclusiones erradas sobre la progresividad de la política fiscal.

Por lo tanto, la información debe ser pública y accesible a la población para garantizar mayor control político. Mejorar la calidad estadística también puede ayudar a reducir la evasión de impuestos, y las fallas de inclusión/exclusión de programas sociales. La evidencia para Colombia muestra que mejorar la rendición de cuentas, en particular, fortalecer los impuestos locales (en comparación con depender de regalías), tiene efectos positivos en varias dimensiones asociadas al bienestar de la población ver (Martínez Luis, 2019) y la evidencia en este mismo sentido se extiende a otros países en desarrollo, ver por ejemplo (Weigel, J.L., 2020) sobre el Congo.

Es frecuente que se analicen programas como Familias en Acción, Más Familias en Acción, de una forma parcial. Únicamente se tiene en cuenta el impacto del gasto y no se examina la reducción de la capacidad de pago de la familia como resultado de los impuestos. Es cierto que los subsidios mejoran el ingreso disponible, pero, al mismo tiempo, las familias deben responder por las obligaciones tributarias. Es posible que el balance neto entre el Estado y la familia termine siendo desfavorable para los hogares, aún en el caso de las más pobres. Un ejemplo elemental: si el IVA pagado es superior a los subsidios, la familia termina perdiendo frente al Estado, y su balance neto es negativo.

Y en el análisis de la incidencia de los impuestos, también se hacen aproximaciones muy limitadas. Se olvida, por ejemplo, que el contribuyente de renta, IVA y predial es el mismo. La progresividad debe ser el resultado de la articulación de la política fiscal (impuestos y gastos) de todos los órdenes (nacional, departamental y municipal). La incidencia del impuesto a la renta no se debería examinar por fuera del impacto de otros tributos como el predial y el IVA.

Tal y como lo recomienda la Comisión Sarkozy, el resultado financiero neto requiere que haya un cambio radical en las fuentes de información. El balance se debería presentar con la misma frecuencia que otras estadísticas como el PIB, la tasa de desempleo, la inflación, la incidencia de la pobreza, etc.

[2] Este balance no solamente es relevante en Colombia. Es utilizado por la Cepal, la OCDE y el Banco Mundial, para evaluar los resultados de la política fiscal en diversos países.
[3] Sobre la noción de capacidad de pago, ver CID (2004, 2012), SDP (2017).

1.4. El Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) y Bogotá Solidaria

Los alcances de los subsidios de Bogotá se entienden mejor si se presentan en un contexto general. Mucho más ahora, que a raíz de la pandemia ha resurgido la discusión sobre la renta básica universal (RBU) 26. Esta categoría tiene el mismo significado que el ingreso básico universal (IBU) 27 , el ingreso básico incondicional (IBI) 28, así que Desde la perspectiva normativa estas categorías plantean la alternativa ideal (Figura 2.). Las aproximaciones cercanas son la renta básica de ciudadanía (RBC) 29 y el ingreso ciudadano (IC). Estas mediciones, que se acercan al ideal normativo, pertenecen a un estado superior que hemos llamado el nivel 2.

El capitalismo de ingreso básico, como lo llama (Van Pajris, Philippe, 1992), es compatible con las sociedades de mercado. Por tanto, se puede lograr un ideal de sociedad, sin necesidad de recorrer el camino tortuoso de la dictadura del proletariado. Una sociedad libre privilegia las condiciones de seguridad (social) y luego la posibilidad de que cada ciudadano logre lo que quiere. Para alcanzar el estado leximin30 de una sociedad, se conjuga la libertad formal (liberty) con la capacidad de llevar la vida que la persona considera valiosa (freedom).

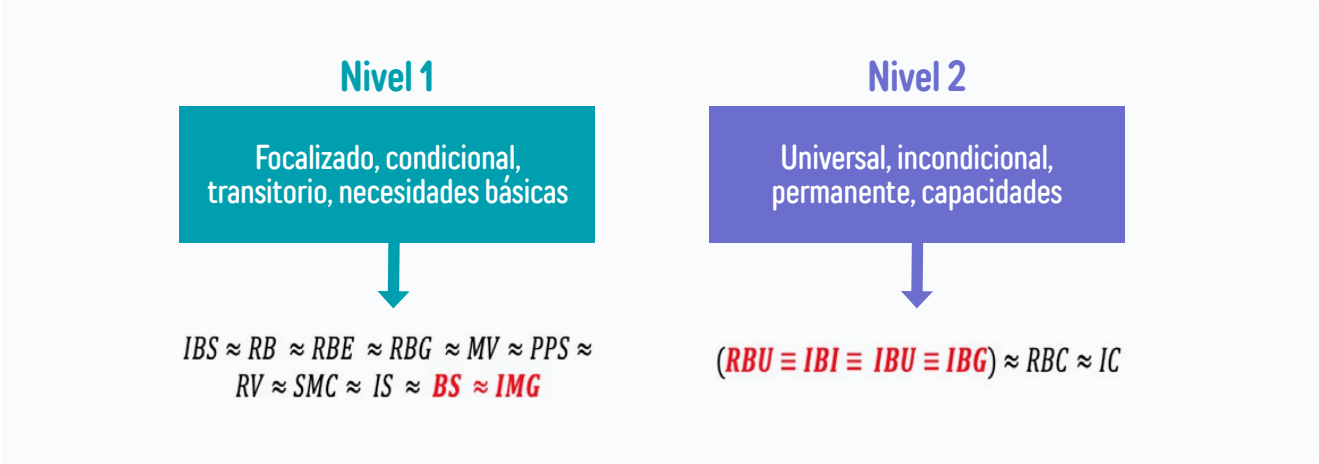
En esta misma línea, Bertomeu y Raventós (2005) (2006) asocian la renta básica a principios del republicanismo democrático. La persona es libre si no depende de otra para vivir. Y esta condición es sostenible únicamente si el ingreso y la riqueza no se concentran de manera excesiva.

En medio de la pandemia se ha recurrido a mecanismos urgentes para responder a las necesidades básicas y evitar que el deterioro de las condiciones de vida sea más dramático. Entre las alternativas que se han propuesto son: ingreso básico de subsistencia (IBS), mínimo vital (MV) 31 , piso de protección social (PPS) 32, salario mínimo constitucional (SMC) 33, renta básica (RB) 34, renta básica extraordinaria - o de emergencia (RBE) 35, Ingreso Solidario (IS) 36, Bogotá Solidaria (BS) 37 , que se puede asimilar a un Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), Renta Vida (RV) 38. Estas decisiones más inmediatas, de coyuntura, se ubican en el nivel 1. Se trata de aproximaciones que ponen énfasis en la monetización del subsidio, en su condicionalidad, y en su transitoriedad.

En términos de jerarquía, y desde el punto de vista normativo, el nivel 2 es superior al nivel 1. Las categorías del nivel 2 se acercan, de una u otra manera, al ingreso que es deseable por razones éticas y que, además, es factible desde el punto de vista económico. El punto de referencia final sería la posibilidad del ejercicio de la libertad, que se logra cuando el ingreso básico cumple con las condiciones definidas en el nivel 2.

Bogotá Solidaria (BS), y el Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) corresponde al nivel 1 y dependiendo de la forma como se diseñe el mecanismo, puede ser un paso que apunte hacia el nivel 2. Sería ideal que BS se fuera transformando y adquiriendo algunas de las características de la RBU. También habría continuidad entre la RV y la RBU. La RV se vincula directamente al Estado Social de Derecho y a la dignidad humana. Las fuentes constitucionales también alimentan el enfoque de SMC. En las formulaciones de la Constitución del 91 hay planteamientos que corresponderían a las ideas del nivel 2 (Uribe 2001). También habría continuidad entre la RBE y la RBU.

Figura 2. **Criterios normativos de las diversas modalidades de transferencia**



Fuente: **La gráfica es complementaria a la aproximación de coronel y González (2020)**

[26] Durán (2019); Giraldo (2003); Lo Vuolo (2005); Medina (2010, 2014).
[27] Cepal (2020 a, b); González y Sarmiento (2003, 2004). WVan Parijs (1991, 1992 a, b, 1995).
Bertomeu y Raventós (2006); Rendón y González (2011); Rendón, Martínez, Cardona y Vega (2007); Suplicy (2002).
El principio leximin ordena las preferencias dándole más importancia a las de los individuos peor situados en la escala social ENS (2020).
[32] OIT (2011).
[33] Ramírez y Nina (2020).
[34] Rodríguez, Camargo y Cardona (2020) del DNP.
[35] Garay y Espitia (2020); Senado de la República (2020).
[36] Es el programa de la Nación.
[37] Es el programa del Distrito Capital.
[38] Proyecto de Ley. Gaceta 359 de 2020 Cámara de Representantes (2020)..

Las categorías del nivel 1 y del nivel 2 deben ser analizadas especialmente a la luz de las restricciones presupuestales de los gobiernos y de las acciones que deben ser incorporadas en la política pública. Estos criterios hacen referencia a respuestas sobre ¿quién debe ser el beneficiario de este tipo de ayudas?, ¿qué requisitos deben cumplir los hogares o personas que se busca beneficiar?, ¿durante cuánto tiempo se debería otorgar dicha ayuda, debe ser temporal o permanente? y ¿qué buscan suplir estas transferencias en los hogares pobres o vulnerables? El RBU es exigente. Tiene que ser universal, así que todas las personas tienen derecho a recibirlo. No se considera su situación de ocupación actual, marital, así como de su habilidad para trabajar o disponibilidad para hacerlo.

Es incondicional. A la persona que lo recibe no se le exige nada a cambio[39]. Y (Van Parijs P., 1991) es taxativo: los parásitos sí tienen derecho a disfrutar del paraíso, y los surfistas sí deben ser financiados con recursos públicos. De manera radical le responde al senador Yee de Hawaii y a Rawls: la libertad real exige que las transferencias sean incondicionales.

El senador Yee decía que Hawaii su paraíso no debía 21 financiar a los parásitos. En sus palabras, "no debe haber parásitos en el paraíso". Y, por su parte, Rawls (1988), "... aquellos que deseen surfear todo el día en Malibú, se tienen que financiar con recursos propios, y no deben recibir dineros públicos". Desde un punto de vista más general, como lo señalan Bertomeu y Raventós (2006) el "parasitismo" es entendido como "quien obtiene un beneficio derivado parcial o totalmente del coste de otra persona".

Van Parijs pone en tela de juicio las aproximaciones conceptuales al significado de trabajo y ocio. Se hace preguntas como ¿Qué cuenta cómo trabajo? ¿Cómo puede compararse el trabajo por horas? ¿Cuál es la medida apropiada para valorar el derecho al ocio? Para responder a estas preguntas se debe tener presente que con la introducción de la RBU la negociación salarial se realizaría sobre un piso muy diferente al actual. El trabajador solamente aceptaría aquellos oficios que, efectivamente, le mejoren su calidad de vida.

Para Van Parijs la libertad es la posibilidad de escoger entre alternativas de vida. Esta noción va más allá de la opción entre los bienes de consumo. La RBU abre la posibilidad de que el ciudadano haga lo que le plazca.

Parte de la dificultad de entender los alcances de la RBU nace de la confusión entre trabajo y empleo remunerado. Las actividades domésticas son trabajo, así no reciban un salario. Para Garay y Espitia (2020), desde la perspectiva del conjunto de la sociedad, la RBU permite aplicar un principio de reciprocidad, de tal forma que quien no recibe salario, pueda adquirir las titularidades necesarias para el ejercicio de su libertad.

Además, la RBU tiene que ser permanente, y se mantiene durante toda la vida de la persona. No es un recurso transitorio y su monto debe permitir ampliar el espacio de las capacidades de las personas, de tal forma que su libertad se amplíe (Sen Amartya, 1985). Los ingresos de la RBU deben ser suficientes para que la persona pueda llevar a cabo la "buena vida". La determinación de este monto siempre es discutible y necesariamente tiene un límite superior [40], pero es imposible determinarlo con precisión, entre otras razones porque la utilidad no es una función lineal del ingreso.

La RBU favorece la construcción de una sociedad justa con tres características: i) que haya un sólido sistema de derechos; ii) que cada uno sea dueño de sus decisiones; iii) y que la persona tenga la posibilidad de hacer lo que considere que está bien[41]. Una sociedad es libre cuando sus ciudadanos cuentan con las mismas oportunidades, independientemente de sus características individuales y sociales.

Además de sus bondades intrínsecas, la RBU tiene numerosas ventajas indirectas[42] . Una de ellas es el estímulo a la demanda. Otra es su contribución a la lucha contra la pobreza. Los costos administrativos de la RBU pueden ser menores que los de los programas focalizados (Bertomeu M., Raventos D., 2006). Y por su carácter universal, elimina los errores de inclusión y exclusión. Las personas no tienen que decir mentiras para que les llegue la transferencia. Sin focalización el espacio para la corrupción y el clientelismo disminuye. Desde otra mirada, Bezruchka (2004) destaca la incidencia positiva que tiene en la salud. Al reducir las brechas de ingreso también disminuyen las diferencias en el acceso a los servicios médicos.

Sin embargo, con el objetivo de buscar mayor bienestar para la población, los gobiernos se enfrentan a una disyuntiva en la asignación del gasto social: otorgar las ayudas al conjunto total de la población como lo exige la RBU o asignarlas a un grupo específico.

Los partidarios de la universalidad argumentan una mayor eficiencia en la ejecución de la política social, ya que los procesos de focalización son costosos. Para Banerjee et al (2019) la renta universal no es posible en el contexto actual de sistemas de protección social focalizados, especialmente en países con escasez de recursos. Banerjee insiste en que la universalidad es más simple desde el punto de vista administrativo y trae beneficios en términos de generación de incentivos y cohesión social (Banerjee, Niehaus, & Suri, 2019).

[39] La incondicionalidad de la RBU reduce los daños psicológicos y morales de la estigmatización de los subsidios condicionados.

[40] Para Dworkin (2000) la definición del monto adecuado se debe realizar calibrando las expectativas de las personas que trabajan, y quienes no desean hacerlo. La valoración del monto de la RB también se podría determinar a partir de un elemento macro. En su opinión, el monto de la RB podría oscilar entre el 10% y 15% del PIB. También se puede pensar en otros mecanismos, como gravar el uso de tecnología. Y a nivel global se ha impulsado el impuesto Tobin (1994) a todas las transacciones financieras internacionales.

[41] La RB es compatible con el principio maximin de Rawls (1971).

[42] El debate contemporáneo alrededor del ingreso básico universal está bien documentado en la edición de Gentilini, Grosh, Rigolini y Yemtsov (2020).

Al margen de esta discusión, es importante tener en cuenta que "la focalización que es un instrumento más no un objetivo de política en sí mismo, se entiende como un intento deliberado por dirigir a un grupo de personas, con unas características dadas, los beneficios de un gasto público concebido para solucionar un problema o necesidad" (DNP, 2007). La focalización es un proceso deliberado para distribuir los recursos (ayudas) de manera "desigual" entre la población buscando una mayor equidad social y económica.

En los países en desarrollo la dificultad para conocer los ingresos de la población pobre, concentrada principalmente en el sector informal, lleva a que la focalización se haga a través de medidas indirectas, incurriendo en errores de inclusión (dar ayudas a hogares no pobres) y errores de exclusión (no entregar transferencias a personas pobres resultado de los protocolos de focalización) (Hanna, R., Olken, B., 2018). De acuerdo con el Banco Mundial la universalidad evita los errores de exclusión e inclusión propios de la focalización (Gentilini, Ugo; Grosh, Margaret; Rigolini, Jamele, 2020,ed.).

La focalización puede hacer más eficiente la inversión social si los gastos que implica la escogencia de los beneficiarios son razonables y si al mismo tiempo las ayudas son suficientes para mejorar las condiciones de vida de la población objetivo. El Bureau of Economic Research llegó a la conclusión que, si bien existen imperfecciones en la focalización, las transferencias dirigidas generan un bienestar superior a los programas universales, dado que entregan transferencias mucho mayores a los pobres (Hanna, R., Olken, B., 2018).

Existen varios instrumentos de focalización. El primero es la "autofocalización" que consiste en dar la "libertad" a la persona para que se postule a determinado programa social. Esta alternativa puede generar efectos no deseados como la estigmatización social de esta población. Por ejemplo, la evidencia de Europa señala que la "vergüenza" es uno de los factores que explica la baja aceptación de programas asistenciales por parte de los beneficiarios elegibles (Gentilini, Ugo; Grosh, Margaret; Rigolini, Jamele, 2020,ed.).

Otro mecanismo de focalización es la "evaluación individual" de las personas u hogares objeto de asistencia social, bien sea a través de indagaciones directas sobre algunas variables como el ingreso o patrimonio o indirectas por medio de variables "proxy" como las condiciones socioeconómicas. En esta segunda tipología se podría clasificar el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales Colombiano (SISBEN).

Finalmente, el tercer instrumento de focalización se denomina "por categorías" o categórica que utiliza indicadores basados en las características comunes de un conglomerado o grupo de personas como por ejemplo un polígono o barrio, el rango de edad o el género. La estratificación socioeconómica corresponde a esta tercera categoría (DNP, 2007).

Ahora bien, la condicionalidad en las ayudas sociales corresponde a aquellas conductas que deben asumir los hogares o personas beneficiarias de los programas como "contraprestación". Se podría afirmar que, si bien en el corto plazo los subsidios entregados a las familias mitigan las condiciones de pobreza y precariedad de los beneficiarios, la condicionalidad permite que los hogares tengan incentivos para mejorar su capital humano. Se busca evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Habría que examinar si la injerencia en las decisiones de los hogares es contraproducente. Quienes defienden la condicionalidad piensan que la intervención compensa las asimetrías de información, externalidades y racionalidad limitada. Además, se promueve una corresponsabilidad entre las entidades ejecutoras de los programas y los hogares beneficiarios (Ibarran, Medellin, Regalia, & Stampini, 2016).

De acuerdo con el Banco Mundial, las transferencias monetarias no condicionadas existen en más de 100 países de ingreso per cápita bajo y medio. Las ayudas condicionadas están presentes en cerca de 63 países del mundo y han venido en aumento especialmente en las dos últimas décadas. Una de las condicionalidades más frecuente es la aceptación de la atención básica de salud, especialmente materno-infantil y educación para los niños en edad escolar. Los incentivos también pueden estar asociados con la búsqueda de empleo, capacitación o incluso al servicio comunitario o a las obras públicas que desarrollen los gobiernos (Gentilini, Ugo; Grosh, Margaret; Rigolini, Jamele, 2020,ed.).

Las transferencias condicionadas requieren la capacidad tanto institucional como administrativa de los gobiernos para su implementación (Gentilini, Ugo; Grosh, Margaret; Rigolini, Jamele, 2020,ed.).

El término condicionalidad ha venido evolucionando hacia el de corresponsabilidad, que destaca el sentido bidireccional del compromiso para la aplica ción de las condicionalidades, los gobiernos deben garantizar el acceso de las familias a los servicios sociales. El seguimiento se debe hacer a través de variables objetivas y de fácil medición y los compromisos que genera la condicionalidad deben estar alineados con las prioridades de política pública (Ibarrarán P., Medellín, N., Regalia, F., Stampini, M., 2017).

El Banco Mundial define tres tipos de condicionalidades: i) las informales y no vinculantes que no requieren monitoreo o cumplimiento explícito; ii) las "blandas" o condiciones "formales", que si bien existen explícitamente, su castigo por incumplimiento es leve o nulo; y iii) las "estrictas", que requieren corresponsabilidades formales que se monitorean periódicamente, se exige estricto cumplimiento e incluso tienen penalidades por incumplimiento (Gentilini, Ugo; Grosh, Margaret; Rigolini, Jamele, 2020,ed.).

Frente a la temporalidad o duración que deben tener las ayudas, no existe evidencia suficiente o evaluaciones de impacto que analicen las bondades de entregar rentas básicas a los hogares pobres en periodos cortos o mantener dichas transferencias en el largo plazo. Algunos análisis plantean que mantener las ayudas por muchos años puede ser contraproducente porque desestimulan el ahorro. No se ha encontrado evidencia significativa para afirmar que los perceptores de renta monetaria dejen de trabajar al percibir dichas ayudas (Gentilini, Ugo; Grosh, Margaret; Rigolini, Jamele, 2020,ed.).

De otra parte, se plantea que los beneficiarios de subsidios deberían "graduarse" de los programas sociales. También es conveniente que los gobiernos vayan "excluyendo" quienes dejan de ser pobres con el paso del tiempo. Existe una excepción a este planteamiento y se presenta en el caso de las ayudas (pensiones)destinadas a los ancianos sin recursos que por su edad o condiciones de salud ya no pueden acceder al mercado laboral. Adicionalmente, cabe mencionar que muchos programas que están dirigidos a mitigar el hambre o las calamidades extremas usualmente funcionan sólo durante la ocurrencia de los choques (Banerjee, Niehaus, & Suri, 2019)[43].

Otra de las preocupaciones de los economistas mencionada en Banerjee, Niehaus & Suri (2019) asociada a la Universal Basic Income (UBI) es sobre las variaciones de los precios. La evidencia muestra que en general los impactos son pequeños y dependen de la estructura local de mercado. Con datos de México, Cunha et al. (2019) muestran que después de la implementación de transferencias en dinero, los precios aumentan poco en las zonas más urbanizadas. En las zonas rurales aumentan más. Por otro lado, las transferencias en especie reducen los precios en un 4%.

Egger et al (2019) muestran para Kenya que una transferencia en dinero equivalente a 1000 dólares recibida una sola vez por 10.500 hogares (equivalente a un aumento del 15% del PNB local), tuvo importantes efectos en el consumo y la tenencia de activos de los que la recibieron. Además, hubo efectos importantes sobre el resto de la economía (multiplicador fiscal de 2,6) y un efecto mínimo sobre los precios.

Las transferencias monetarias tienen múltiples impactos sobre los hogares beneficiarios, comenzando por el mayor uso de los servicios sociales (salud y educación principalmente) que son exigidos como contraprestación de las ayudas monetarias. También inciden en variables relacionadas con las condiciones de vida de las familias, como aumentos en el consumo, especialmente de alimentos cada vez más nutritivos, mejoras en la salud mental y confianza. También pueden favorecer actividades productivas que aumentan los ingresos (Gentilini, Ugo; Grosh, Margaret; Rigolini, Jamele, 2020,ed.).

Las transferencias no atacan las causas subyacentes de las inequidades que están asociadas a la capacidad productiva estructural de los hogares pobres. Los subsidios al consumo (transferencias monetarias, por ejemplo), son necesarios, pero no suficientes para la superación de la pobreza.

1.5. El ordenamiento territorial

La espacialidad es relevante porque las vecindades tienen la virtud de transformar los rendimientos decrecientes en rendimientos crecientes. Desde el punto de vista de la geografía económica es importante la densidad y la distancia. La densidad porque determina la intensidad de la aglomeración y la distancia porque condiciona los costos de transporte. Las vecindades y la reducción de las distancias permiten que rendimientos decrecientes se conviertan en rendimientos crecientes (Duranton Gilles, 2008) (2015).

El desarrollo económico de la ciudad debe tener como punto de partida el ordenamiento urbano-territorial. La forma como se aglomeran las personas en el espacio condiciona las modalidades del desarrollo. Junto con el ordenamiento urbano, también es determinante la relación de Bogotá con la región. La articulación de Bogotá con los municipios vecinos y con el territorio rural circundante es otra pieza central del desarrollo económico de la ciudad.

Las relaciones con los municipios cercanos tienen que ser orientadas de tal forma que favorezcan la convergencia. Si se avanza en esta dirección se logra equidad regional, con tres ventajas: reducción de la brecha, mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la población y freno de la migración hacia Bogotá. En otras palabras, se busca que el ordenamiento del territorio favorezca la actividad económica, mejore las condiciones de vida y permita que los asentamientos humanos sean sostenibles.

El reconocimiento de la espacialidad ha ido ganando relevancia en las dos últimas décadas. En Colombia fue significativa la Ley 388 de 1997, por dos razones. Primero, porque destaca la importancia del ordenamiento territorial y, segundo, porque dota a los municipios de instrumentos financieros que les permiten a las ciudades aprovechar los excedentes generados por las rentas urbanas. Desde una perspectiva general, el Sistema de Ciudades creó los instrumentos analíticos para entender la relación entre las lógicas

[43] Evidencia reciente sobre el trabajo mencionado en Banerlee et al (2019) está en Banerjee et al. (2020). Ellos evalúan el efecto de una Universal Basic Income (UBI) implementada en la zona rural en Kenya durante la pandemia de COVID-19. Muestran que la UBI ayudó a las familias a manejar las necesidades más urgentes asociadas a la pandemia (redujo hambruna, enfermedad y depresión, aunque con efectos moderados), y además ayudó a que la propagación de la pandemia fuera menor dado que las familias se mantuvieron en casa. Sin embargo, también llevó a que los hogares tomaran más riesgos e invirtieran en negocios que fallaron, lo que hizo que algunos hogares perdieran los aumentos iniciales en el ingreso.

[44] La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020) reconoce la importancia de la descentralización, pero no logra relacionarla de manera adecuada con el territorio y las dinámicas urbanas.

urbanas y el territorio. El último paso de este proceso es la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca[44].

Puesto que el gasto en vivienda ha ido ganando importancia en la estructura de consumo de las familias, es importante que Bogotá realice operaciones de renovación urbana, y desarrolle modelos de financiación que disminuyan los costos de la vivienda, sobre todo para los hogares más pobres.

2. Pobreza y condiciones de vida en la coyuntura actual bogotana

2.1. La pobreza y la desigualdad van a seguir aumentando

De acuerdo con la CEPAL (2021) la pandemia llevó a que la economía de la región experimentara la mayor contracción del PIB desde 1900 (-6,8% entre 2019 y 2020) y registrara el peor desempeño entre las regiones en desarrollo, como consecuencia de los efectos adversos producidos por la pandemia de COVID-19. Los efectos en la región se vieron reflejados en el aumento de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad.

De acuerdo con las estimaciones de la Cepal, entre 2019 y 2020, en América Latina, la incidencia de pobreza extrema habría alcanzado el 12,5% y la de pobreza el 33,7%. Ello significa que el número de personas en situación de pobreza extrema alcanzó los 78 millones (8 millones más que en 2019) y el número de personas en situación de pobreza llegó a 209 millones (22 millones más que el año anterior). Estas cifras muestran que no se logrará el objetivo de desarrollo sostenible (ODS) de erradicación de la pobreza en el 2030. Por otro lado, los ingresos recibidos por remesas también han disminuido. Los principales países de origen de las transferencias son Estados Unidos y España.

Junto con el crecimiento de la pobreza, preocupa el comportamiento del Gini, que entre el 2019 y el 2020 aumentó 0,018 puntos a nivel nacional y 0,046 puntos en la ciudad de Bogotá. Esta variación llama la atención porque desde hace más de una década, la Cepal ha reiterado la necesidad de mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza. La concentración impide que la lucha contra la pobreza sea definitiva y, además, tiene impactos negativos en el desarrollo de la actividad económica.

Durante la pandemia las brechas sociales se han hecho más evidentes. Las vulnerabilidades son de muy diverso tipo. Las personas pobres han sido especialmente golpeadas y sus posibilidades de morir son más altas. Dentro de los grupos poblacionales más afectados por la desigualdad se encuentran los trabajadores informales, los indígenas, afrodescendientes y migrantes. Y en cada grupo las mujeres son especialmente vulnerables.

La Cepal invita a desarrollar políticas que permitan superar los efectos devastadores de la pandemia. Así se debe mantener las transferencias monetarias, el ingreso básico de emergencia, el acceso universal a una canasta básica digital, la integración regional comercial y productiva como motor endógeno de crecimiento y el apoyo a las MiPymes, entre otros.

Los programas de alimentación escolar se deben mantener. Se tiene que prevenir la desnutrición y el exceso de peso con riesgos críticos. De igual forma, se deben tomar medidas para evitar que la población infantil se vea forzada a trabajar en la informalidad, y en oficios difíciles y mal remunerados. La población joven puede tener dificultades en los aspectos educativos y laborales. Estos obstáculos son más notorios en los hogares de menores ingresos. Por otro lado, las personas mayores de 60 años enfrentan una tasa de mortalidad más alta.

La financiación de las diversas modalidades de Ingreso Mínimo Garantizado es posible. Inicialmente el monto de la transferencia puede ser relativamente pequeño, dependiendo de la capacidad fiscal. Pero, al mismo tiempo, la aceptación de las bondades de una estrategia de este tipo crea condiciones para que los tributos aumenten y lo hagan respetando principios de equidad y de progresividad.

La financiación se facilita si el Ingreso Mínimo Garantizado reemplaza subsidios existentes. Para Mu rray (2008), el ingreso garantizado es factible si sustituye las transferencias que actualmente realiza el Estado del Bienestar. Este tipo de opción es rechazada por Van Parijs porque la transferencia se destinaría a responder a las necesidades básicas, y no permitiría la ampliación de las capacidades, que es la condición necesaria para el ejercicio de la libertad (Van Parijs P., 1991).

En medio de la difícil situación económica, la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado favorece el consumo, estimula la demanda y no es inflacionaria. Apenas evitaría caer en una situación deflacionaria. El estancamiento de la inversión pese a las reducidas tasas de interés es una manifestación de la trampa de liquidez (Keynes J.M., 1936), así que se le debe dar impulso a la demanda.

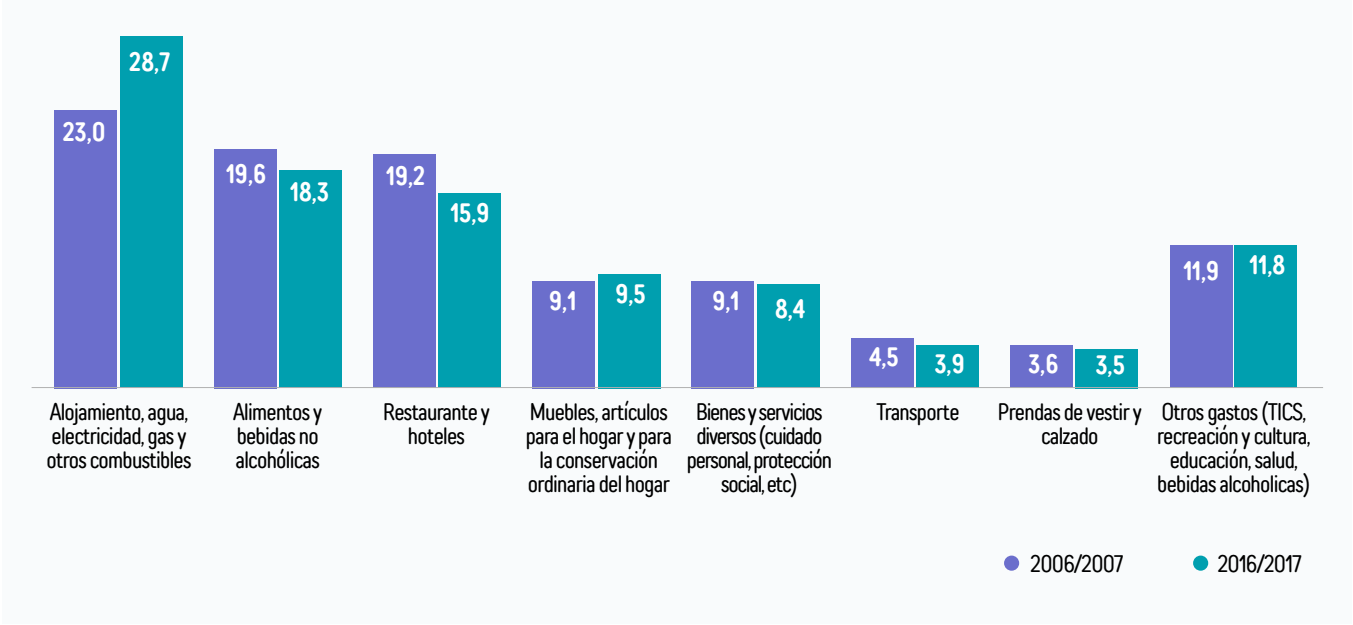
2.2. Las estructuras de consumo, la línea de pobreza y la desigualdad

Para el análisis del monto de los recursos que se deben transferir es importante comenzar con un análisis de las estructuras de consumo. La sección 4.4 del capítulo 2 de este documento presenta el análisis detallado de la estructura de montos propuestos para las transferencias monetarias no condicionadas del IMG. Por lo pronto, en esta sección se presenta el análisis de las estructuras de consumo, la línea de pobreza, la incidencia derivada de la aplicación de la misma y la desigualdad asociada al ingreso per cápita de la unidad de gasto de los hogares Bogotanos.

En Colombia, y más en Bogotá, la estructura ha cambiado de manera significativa. El Gráfico 1 muestra las variaciones que se presentaron entre el 2006/2007 y el 2016/2017. La vivienda aumentó su participación del 23% al 28,7%, y los alimentos la bajaron del 19,6% al 18,3%.

Estos cambios son relevantes y muestran que las transformaciones han sido estructurales. Colombia es un país más urbano, y los hogares han aumentado los bienes que consumen diferentes a los alimentos. Este resultado es bueno porque refleja un mejoramiento general de la calidad de vida. En estas circunstancias, el monto del ingreso básico debería ir aumentando con las nuevas necesidades.

Gráfico 1. **Composición del gasto de los hogares - Comparación entre la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG 2006/2007) y la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH 2016/2017)**



Fuente: **DANE**

En el estudio coordinado por Gallego, González y Sepúlveda (2019) se observa la forma como ha evolucionado la estructura de consumo de los hogares de Bogotá entre 2011 y 2017 (Tabla 1). Los resultados para Bogotá son consistentes con los observados por la ENPH 2016/2017. En líneas generales, ha ido aumentando el peso de la vivienda.

En Bogotá la tendencia es similar a la observada en el nivel nacional, pero el cambio ha sido más intenso. El mayor peso de la vivienda es contundente. En el total pasó de 23,4% en el 2011 a 29,3% en el 2017. En estos años la participación de los alimentos se reDecil Alimentos Vivienda Trans Salud SPD Educación Otros Total de los gastos en vivienda subió de 28,3% a 42,4%.

Las diferencias entre los deciles son notorias. En la Tabla 1 se muestra la variación que han tenido los pesos relativos de la vivienda y la alimentación entre 2011 y 2017. En el decil 1, el peso de la vivienda subió 14,10 puntos y los alimentos disminuyó 3 puntos. En el decil 10 la participación de los alimentos se redujo en 8,4 puntos. En el decil 1 el pago de los servicios públicos domiciliarios continúa siendo relativamente alto. Durante el período de análisis, su participación se mantuvo alrededor del 10%.

Tabla1. **Estructura del gasto de los hogares de Bogotá, por deciles (EM 2011, EM 2014, EM 2017)**

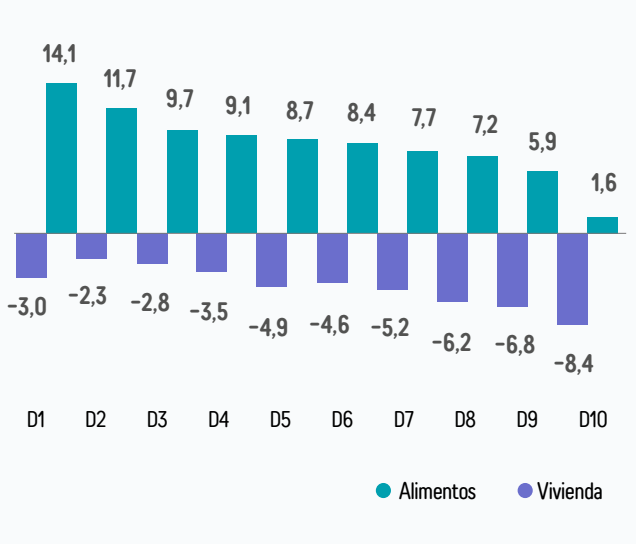
Decil	Alimentos	Vivienda	Trans	Salud	SPD	Educación	Otros	Total
2011	22,9	23,4	9,9	8,4	4,5	7,4	23,4	100
D1	27,5	28,3	7,7	4,8	9,7	2,3	19,7	100
D2	27,2	25,8	9,3	5,9	7,8	3,4	20,6	100
D3	27,2	24,8	9,0	6,3	6,9	4,3	21,5	100
D4	27,0	24,0	9,5	6,5	6,2	4,4	22,4	100
D5	26,9	22,9	9,9	7,0	5,8	5,3	22,3	100
D6	25,1	22,4	10,8	7,2	5,4	6,4	22,7	100
D7	23,9	22,3	10,5	7,8	4,7	7,4	23,3	100
D8	22,9	22,4	11,0	8,3	4,3	7,7	23,3	100
D9	21,4	23,2	10,8	9,3	3,5	8,2	23,7	100
D10	19,8	23,7	9,0	10,1	3,0	9,5	24,8	100
2014	18,0	26,6	10,3	9,6	4,0	8,8	22,6	100
D1	25,6	38,4	7,2	4,9	6,3	1,7	16,0	100
D2	27,1	32,9	8,3	5,8	5,9	2,9	17,2	100
D3	26,4	31,1	8,8	6,4	5,8	4,0	17,6	100
D4	25,4	29,6	9,4	7,0	5,6	4,5	18,5	100
D5	24,0	28,4	10,2	7,5	5,5	5,5	18,9	100
D6	22,3	27,9	9,7	7,9	5,3	6,9	19,9	100
D7	20,8	26,8	10,5	8,5	4,5	7,5	21,4	100
D8	18,4	25,7	11,0	9,6	4,1	8,4	22,8	100
D9	15,6	25,1	10,4	11,0	3,5	10,9	23,5	100
D10	12,1	24,4	11,0	11,8	2,5	12,0	26,3	100
2017	16,6	29,3	8,7	10,1	7,2	7,5	20,6	100
D1	24,5	42,4	5,4	3,9	10,1	1,5	12,2	100
D2	24,9	37,5	7,1	4,8	10,3	2,3	13,2	100
D3	24,4	34,5	8,1	5,5	10,2	2,9	14,4	100
D4	23,5	33,1	8,7	6,2	10,3	3,4	14,9	100
D5	22,0	31,6	9,4	6,7	10,0	4,3	16,0	100
D6	20,5	30,8	9,8	7,3	9,2	5,4	16,9	100
D7	18,7	30,0	9,7	8,2	8,6	6,3	18,5	100
D8	16,7	29,6	9,6	8,8	7,8	7,2	20,4	100
D9	14,6	29,1	8,8	10,4	6,7	8,3	22,0	100
D10	11,4	25,3	8,0	14,4	4,5	10,8	25,5	100

Fuente: **Gallego, González y Sepúlveda (2019), a partir de la información de la Secretaría Distrital de Planeación. SPD es Servicios Públicos Domiciliarios**

El examen de las estructuras de consumo lleva a considerar los cambios en el coefi ciente de Orshansky. El examen de la autora (Orshansky (1963), (1965), (1966), (1969)) parte de una intuición que es clara: la calidad de vida mejora a medida que en la estructura de consumo aumenta la participación de otros bienes diferentes a los alimentos. Si el valor del coefi ciente de Orshansky - la relación entre el gasto total y el gasto en alimentos (GT/GA) - aumenta, la capacidad de consumo es más elevada.

En la determinación del valor del ingreso básico, cuando el punto de referencia es la línea de pobreza (LP), el promedio de los Orshansky de los países que utiliza Cepal es de 2,4. Al proponer que el ingreso básico sea igual a la línea de pobreza, la Cepal estaría aceptando que el Orshansky refl eja una estructura de consumo aceptable.

Gráfico 2. **Diferencia - puntos porcentuales - en la participación de los alimentos y la vivienda entre 2011 y 2017 (Bogotá – Clasificación por deciles)**



Fuente: **Gallego, González y Sepúlveda (2019), de la información de la EM 2017-SDP.**

A medida que las condiciones de vida de la población van mejorando, el Orshansky tiende a subir y, por tanto, la línea de pobreza se hace más exigente, y se va distanciando de la línea de indigencia. Cuando el Orshansky es de 1, la línea de pobreza (LP) es igual a la de indigencia (LI). La persona que está en el límite de la pobreza extrema tiene un ingreso que a duras penas le alcanza para adquirir la canasta de alimentos básica.

$$LP = LI * \left(\frac{GT}{GA}\right) \quad \begin{cases} LP = LI \ = 1 \ si \ GT = GA \\ LP > LI \ si \ GT > GA \end{cases}$$

Los cambios en las estructuras de consumo llevaron a un aumento del Orshansky. En la metodología anterior - que terminó en octubre 13 de 2020- Colombia está utilizando dos coefi cientes de Orshansky. Uno exógeno, el urbano, de 2,4, que es igual al promedio de América Latina23 y, otro, endógeno, rural, de 1,74 (MESEP (2009), (2011)).

Con la nueva metodología, se introdujo un Orshansky endógeno24 por ciudad. Casi todos los Orshansky suben con respecto a la vieja metodología. La Tabla 2 presenta el coefi ciente de 23 dominios geográfi cos, ordenados de mayor a menor. Los dominios que disminuyeron el Orshansky fueron Villavicencio, Montería, Barranquilla, Santa Marta y Riohacha. En la zona rural aumentó a 1,92. Los valores más altos se observan en Medellín, Manizales y Neiva. En la zona rural el Orshansky también aumentó. En Bogotá el nuevo Orshansky es de 2,57.

Tabla 2. **Coeficientes de Orchansky a partir de la ENPH 2016/2017**

Medellín	2,74	Popayán	2,45
Manizales	2,73	Cali	2,44
Neiva	2,73	Valledupar	2,44
Florencia	2,65	Quibdó	2,42
Ibagué	2,65	Cúcuta	2,41
Pereira	2,61	Sincelejo	2,40
Bogotá	2,57	Villavicencio	2,30
Armenia	2,50	Montería	2,27
Pasto	2,49	Barranquilla	2,20
Bucaramanga	2,47	Santa Marta	2,13
Tunja	2,46	Riohacha	2,09
Cartagena	2,45	Resto urbano	2,20
		Rural	1,92

Fuente: **DANE (2020)**

El mayor valor del Orshansky es una buena noticia. Muestra que, de facto, las estructuras de consumo están alejando a las personas de la línea de indigencia. Colombia es un país más urbanizado, y en el mediano plazo, y en el promedio, los niveles de ingreso han ido mejorando. Con este nuevo Orshansky la línea de pobreza se hace más exigente.

Para el año 2020, el valor de la línea de pobreza por persona mes, a nivel nacional fue de $331.688, lo que equivale a un crecimiento de 1,2% con respecto al del 2019, cuando se ubicó en $327.674. De acuerdo, con lo anterior, si un hogar está compuesto por 4 personas, será clasifi cado como pobre si el ingreso total del hogar está por debajo de $1.326.752.

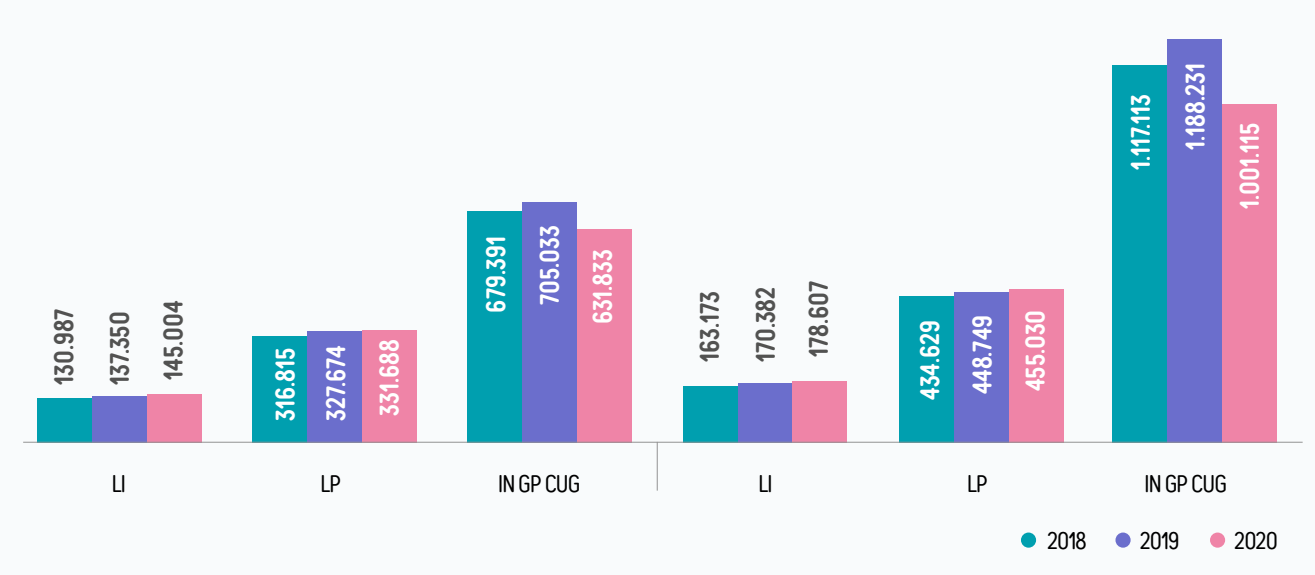
En Bogotá el valor de la línea de pobreza, persona mes, fue de $455.030 para 2020, mostrando un incremento de 1,4% con respecto al del 2019, cuando se ubicó en $448.749. Para la ciudad en promedio si un hogar está compuesto por 4 personas, será clasificado como pobre si su ingreso está por debajo de $1.820.120 mensuales.

En el 2020, la línea de pobreza extrema, persona mes, a nivel nacional fue de $145.004, que tuvo un aumento de 5,3% con respecto a 2019. En Bogotá el incremento fue de 4,8% ubicándose en $178.607, así que un hogar de 4 personas se encuentra en pobreza extrema si su ingreso es inferior a $714.428 mensuales.

En términos de ingreso per cápita por unidad de gasto, entre 2019 y 2020 a nivel Nacional este disminuyó en 10,4% y en Bogotá se redujo en 15,7%. En valores absolutos, a nivel Nacional este se ubica en $631.833 y para la ciudad en $1.001.115.

[23] Se tuvo que usar un Orshansky exógeno porque la Enig 2006/2007 tiene problemas de consistencia interna (Cortés 2009; Cortés y Pérez 2010).
[24] A diferencia de la Enig 206/2007, la Enph 2016/2017 sí es consistente (Cortés, Gallegos, Otálvaro y Suárez 2019).

Gráfico 3. **Líneas de pobreza monetaria e ingreso per cápita por unidad de gasto 2018-2020**



Fuente: **(DANE, 2021)**

La Tabla 3, muestra la incidencia de la pobreza, aplicando la nueva metodología, entre 2012 y 2020. Se destacan varios hechos. El primero es el aumento de la pobreza, tanto a nivel nacional, como en Bogotá. En el país, entre 2019 y 2020, la pobreza aumento 6,8 puntos porcentuales (p.p.) pasando de 35,7% a 42,5%. Ello signifi ca que el número de personas pobres pasó de 17,5 millones en 2019 a 21 millones en 2020, es decir, en un año el número de pobres se incrementó en 3,5 millones de personas.

Tabla 3. **Incidencia de la pobreza monetaria (%) - 2012-2020**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Barranquilla A.M.	34,8	32,8	29,9	26,7	26,2	24,8	24,9	25,6	41,2
Bogotá	26,9	24,3	23,3	25,1	25,9	28,4	26,4	27,2	40,1
Bucaramanga A.M.	23,4	22,8	20,0	20,6	25,9	27,5	29,8	31,4	46,1
Cali A.M.	30,5	28,7	26,1	23,6	22,3	22,2	21,6	21,9	36,3
Cartagena	40,9	36,9	34,9	34,9	38,5	35,0	34,9	34,3	47,8
Cúcuta A.M.	35,5	34,5	37,1	37,4	38,2	37,3	41,0	45,5	53,5
Ibagué	32,5	29,6	27,1	27,7	30,6	29,6	29,8	30,9	43,2
Manizales A.M.	26,7	25,1	24,9	22,6	24,2	22,4	20,3	20,6	32,4
Medellín A.M.	28,7	26,0	24,5	23,8	24,2	23,3	23,2	24,4	32,9
Montería	41,7	38,7	25,9	31,4	35,9	32,9	32,6	35,7	46,8
Pasto	50,9	43,9	43,1	40,6	37,1	35,6	40,3	36,5	45,7
Pereira A.M.	33,9	37,1	32,5	30,7	30,2	26,8	27,9	28,7	40,6
Villavicencio	33,2	32,5	29,0	28,8	32,1	30,1	29,8	30,3	43,1
Nacional	40,8	38,3	36,3	36,1	36,2	35,2	34,7	35,7	42,5
Cabeceras	36,0	33,9	31,7	31,6	32,4	31,9	31,4	32,3	42,4
Rural disperso	56,4	52,8	51,5	51,5	48,8	46,2	46,0	47,5	42,9
13 ciudades - AM	30,2	28,0	26,1	26,2	27,0	27,2	26,7	27,6	39,9
Otras cabeceras	44,4	42,5	39,6	39,3	40,3	38,7	38,2	39,1	46,0

Fuente: Rural disperso incluye centros poblados y rural disperso. El valor de la línea de pobreza depende del domino, pero a nivel nacional es $331.688 persona mes (DANE, 2021)

En Bogotá, el porcentaje más bajo se presentó en el 2014 (23,3%), y a partir de allí, la tendencia ha sido creciente, llegando a 40,1 en 2020. Entre el 2019 y el 2020, el número de pobres en Bogotá aumento un 49% al pasar de 2,2 millones de pobres a 3,3 millones, así que 1.110.734 personas cayeron en la pobreza. En pobreza extrema, la incidencia fue de 13,3%, siendo las cifras más altas desde 2012. Por otro lado, la población vulnerable se redujo en 2,6 pp., al pasar de una incidencia del 18,3% en 2012 a una del 15,7% en 2020.

Bogotá y Bucaramanga han perdido el liderazgo que tenían en la lucha contra la pobreza. En el 2019 Bogotá ocupó el quinto lugar. Por ciudades, Manizales presentó en 2020 una incidencia de pobreza monetaria del 32,4%, siendo esta la más baja entre las 23 ciudades y áreas metropolitanas, seguida de Medellín con 32,9%. Las mayores incidencias de pobreza monetaria se registraron en Quibdó, con 66,1%, y en Riohacha, con 57,1%.

Tabla 4. **Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso Incidencia de la pobreza extrema (%) (2012-2019)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Barranquilla A.M.	4,9	5,3	4,4	3,3	3,4	2,9	2,7	3,6	12,7
Bogotá	3,7	3,0	3,4	3,6	4,0	4,2	4,0	4,2	13,3
Bucaramanga A.M.	2,1	1,9	1,6	2,2	2,2	2,6	3,1	4,6	16,4
Cali A.M.	6,7	5,2	4,0	3,8	3,7	3,9	3,9	4,7	13,3
Cartagena	7,2	6,7	5,1	5,0	6,6	4,9	4,4	3,0	12,6
Cúcuta A.M.	6,0	6,2	6,4	7,4	8,0	5,6	7,6	10,0	20,7
Ibagué	3,7	3,2	3,1	3,4	3,1	3,3	3,6	3,2	13,2
Manizales A.M.	2,9	3,0	2,9	2,1	3,1	2,4	2,3	1,9	7,9
Medellín A.M.	4,4	3,8	3,4	3,8	3,5	2,8	3,2	3,7	9,1
Montería	8,5	8,0	1,9	3,0	5,9	4,6	5,3	5,5	13,5
Pasto	12,1	7,2	6,6	6,7	5,7	4,3	6,0	4,7	13,6
Pereira A.M.	4,3	6,5	3,3	3,0	2,6	1,3	2,1	2,6	10,4
Villavicencio	7,1	5,2	5,0	5,0	7,3	7,0	5,9	7,1	16,0
Nacional	11,7	10,0	9,4	9,1	9,9	8,4	8,2	9,6	15,1
Cabeceras	7,9	7,0	6,3	6,0	6,9	6,0	5,8	6,8	14,2
Rural disperso	24,2	19,8	19,4	19,4	20,1	16,6	16,2	19,3	18,2
13 ciudades - AM	4,7	4,1	3,7	3,8	4,1	3,7	3,9	4,3	12,8

El valor de la línea de pobreza extrema depende del domino, pero a nivel nacional es $145.004 persona mes. Rural disperso incluye centros poblados y rural disperso.

Fuente: (**DANE, 2021**)

2.3. Perfiles de Pobreza Monetaria según características del jefe de hogar

Vale la pena anotar que la incidencia de la pobreza es calculada según las características del jefe de hogar. Es la relación porcentual entre el total de personas que pertenecen a un hogar con características comunes en la jefatura. Por ejemplo, en el año 2020 para Bogotá el 42,0% de las personas que pertenecían a un hogar cuya jefatura es femenina son pobres; mientras que el 39,0% de las personas en hogares con jefatura masculina son pobres. A nivel nacional, el 46,7% de las personas en hogar con jefatura femenina son pobres, mientras que el 40,1% de las personas en hogar con jefatura masculina son pobres.

En Bogotá, el mayor aumento de la incidencia de pobreza se presentó en los hogares en los que el jefe se desempeña como patrón o cuenta propia pasando de 29,8% en 2019 a 47,1% en 2020. Es decir, presentó un incremento de 17,3 p.p. Por su parte, los jefes de hogar que se desempeñan como asalariados tuvieron el menor incremento de pobreza. Para este grupo el aumento de la incidencia de la pobreza monetaria fue de 5,2 p.p. ubicándose en 29,3%.

A nivel nacional en 2020, son pobres el 50,9% de las personas de un hogar con jefe de hogar que se desempeña como patrón o cuenta propia, y el 24,7% de las personas con jefe de hogar asalariado.

Tabla 5. **Tasa de incidencia de la pobreza monetaria según características del jefe del hogar, Bogotá 2019-2020**

Categoría	Características del jefe del hogar	2019	2020	Diferencia
Sexo	Hombre	25,6	39,0	13,4
	Mujer	29,9	42,0	12,1
Edad	Hasta 25 años	39,6	52,8	13,3
	Entre 26 y 35 años	39,4	53,2	13,8
	Entre 36 y 45 años	31,3	45,2	13,9
	Entre 46 y 55 años	23,3	38,1	14,8
	Entre 56 y 65 años	18,9	30,2	11,2
	Mayores a 65 años	14,2	21,2	7,1
Nivel Educativo	Ninguno	35,2	47,4	12,2
	Secundaria	33,5	49,1	15,6
	Técnica o Tecnológica	19,3	33,1	13,8
	Universidad o Postgrado	8,9	17,6	8,8
Estado Laboral	Desocupado	55,6	70,9	15,3
	Ocupado	26,5	36,7	10,2
	Inactivo	21,8	37,7	15,9
Nivel Ocupacional	Asalariados	24,1	29,3	5,2
	Patronos y Cuenta Propia	29,8	47,1	17,3
Seguridad Social	Afiliado	18,2	24,9	6,7
	No Afiliado	40,0	55,1	15,1

Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

Respecto al nivel educativo, el mayor incremento de la incidencia de pobreza monetaria se presentó para los jefes de hogar con estudios de secundaria pasando del 33,5% al 49,1%, lo que equivale a un aumento de 15,6 p.p. Por su parte, el menor impacto estuvo en los jefes de hogar con nivel universitario o posgradual con un aumento de 8,8 p.p. A nivel nacional en 2020, son pobres el 49,6% de las personas de un hogar con jefe sin nivel educativo o primaria, el 46,3% con secundaria y el 30,2% con jefe de hogar con nivel técnico o tecnológico.

Finalmente, según el estado laboral los jefes de hogar inactivos presentaron un aumento de 15,9 pp en la incidencia de pobreza monetaria, seguido de los desocupados con un aumento de 15,3 p.p, y los ocupados con un incremento de 10,2 p.p. A nivel nacional en 2020, son pobres el 69,1% de las personas de un hogar con jefe de hogar desempleado, el 38,7% con jefe inactivo y el 38,7% con jefe de hogar ocupado.

Los perfiles de pobreza según las características de los hogares muestran que el mayor aumento de la incidencia de pobreza monetaria en Bogotá se presentó en los hogares que no tienen ningún ocupado pasando de 36,0% en 2019 a 59,6% en 2020. Es decir, tuvo incremento de 23,7 p.p. El menor incremento estuvo en los hogares con dos o más ocupados con una variación del 6,5%. A nivel nacional en 2020, los hogares sin ocupados tuvieron una incidencia de la pobreza monetaria del 62,4% y para los hogares con un ocupado fue del 47,9%.

En cuanto a los hogares con niños menores de 12 años, el mayor incremento en la incidencia de pobreza monetaria está en aquellos que solo tienen un niño, ya que pasaron del 30,7% en 2019 al 47,1% en 2020, lo que representa un incremento de 16,4 p.p. El menor incremento estuvo en los hogares con 3 o más niños con aumento de 10,3 p.p. A nivel nacional en 2020, los hogares con tres o más niños tuvieron una incidencia del 76,9% y para los hogares con dos niños fue del 58,2%.

Tabla 6. **Tasa de incidencia de la pobreza según características de los hogares. Bogotá 2019-2020**

Tipo Pobreza	Categoría	Características del hogar	2019	2020	Diferencia
Pobreza Monetaria	Hogares con niños menores de 12 años	3 o más niños	70,1	80,4	10,3
		2 niños	46,4	59,0	12,7
		1 niño	30,7	47,1	16,4
		Sin niños	14,2	27,0	12,8
	Número de empleados	Ningún ocupado	36,0	59,6	23,7
		Un ocupado	40,6	51,4	10,8
		Dos o más ocupados	19,3	25,8	6,5
Tipo Pobreza	**Categoría**	**Características del hogar**	**2019**	**2020**	**Diferencia**
Pobreza Monetaria Extrema	Hogares con niños menores de 12 años	3 o más niños	14,7	33,3	18,6
		2 niños	6,6	17,9	11,3
		1 niño	4,3	14,2	9,9
		Sin niños	2,2	9,7	7,5
	Número de empleados	Ningún ocupado	19,2	38,9	19,7
		Un ocupado	5,7	13,7	8,0
		Dos o más ocupados	1,7	6,0	4,3

Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

Respecto a la incidencia de pobreza monetaria extrema, los hogares bogotanos sin ningún ocupado tuvieron el mayor incremento al pasar del 19,2% en 2019 al 38,9% en el 2020, que representa un aumento de 19,7 p.p; los hogares con un ocupado tuvieron un incremento de 8 p.p. y los hogares con dos o más ocupados tuvieron un aumento en la incidencia de la pobreza monetaria extrema de 4,3 p.p. A nivel nacional en 2020, los hogares sin ocupados tuvieron una incidencia de la pobreza monetaria extrema del 38,5% y para los hogares con un ocupado fue del 15,3%.

Por su parte, los hogares más afectados por la pobreza extrema en Bogotá son lo que tienen 3 o más niños con un aumento de 18,6 p.p. al pasar del 14,7% en 2019 al 33,3% en 2020. A nivel nacional los hogares más afectados por la pobreza monetaria extrema son los que tienen tres o más niños con una incidencia del 35,8% en 2020.

Estos resultados en los niveles de pobreza se deben en gran medida a que entre 2019 y 2020, a nivel nacional, perdieron el empleo 2,5 millones de personas. En Bogotá los empleos perdidos fueron 560 mil.

2.4. Composición de los ingresos en los hogares

El ingreso de un hogar está compuesto por cinco tipos de ingreso los cuales se explican a continuación:

I. Ingreso Monetario Primera Actividad (IMPA): En este tipo de ingreso se encuentran los ingresos provenientes de salario mensual, horas extras, subsidios, primas y bonifi caciones.

II. Ingreso en Especie (IE): Este tipo de ingresos aplica solo para asalariados e incluye los alimentos, vivienda, transporte y bonos.

III. Ingreso Segunda Actividad (ISA): Este tipo de ingresos aplica para personas asalariadas y ocupadas e incluye los ingresos en dinero y/o especie.

IV. Ingreso Monetario de Desocupados e Inactivos (IMDI): En este tipo de ingresos se incluye el ingreso por trabajo de desocupados e inactivos realizado en periodos anteriores al de referencia.

V. Ingresos de Otras Fuentes (IOF): Este compuesto por cinco fuentes de ingresos como arriendos, intereses y dividendos por inversiones, ayudas y trasferencias monetarias brindadas por instituciones como por otros hogares, y ganancias ocasionales y cesantías.

- I OF1: Intereses y dividendos por inversiones
- I OF2: Pensiones y jubilaciones
- I OF3: Ingresos y ayudas de instituciones dentro y fuera del país
- I OF4: Cesantías e intereses por cesantías
- I OF5: **Ingresos ocasionales: i**) venta de inmuebles, de vehículos, de acciones; ii) reembolso de dinero prestado; iii) préstamos bancarios; iv) préstamos particulares; v) indemnizaciones y despidos; vi) loterías, baloto; vii) herencias; viii) devoluciones o reintegros por seguro educativo, incapacidado invalidez.
- I OF6: Arriendos

El ingreso disponible monetario corriente (yd^{m1}) sería:

$$yd^{m1} = (y^{m1} + s^{m1}) = IMPA^{m1} + ISA^{m1} + IOF2 + IOF3^{m}$$

Para poder ser incluidos en esta categoría los ingresos tienen que ser monetarios y su fl ujo debe ser mensual. En esta relación no están los ingresos monetarios que provienen de la posesión de activos, porque esta noción correspondería al ingreso permanente.

Además, en las encuestas de hogares se pregunta por los ingresos disponibles monetarios no corrientes y que en la contabilidad se prorratean mensualmente:

$$yd^{m2} = (y^{m2} + s^{m2}) = IMPA^{m2} + ISA^{m2} + IMDI + IOF4 + IOF5$$

Así que los ingresos disponibles monetarios que en la contabilidad de la encuesta de hogares se llaman corrientes serían:

$$yd^{m} = (yd^{m1} + yd^{m2})$$

$$= (IMPA^{m1} + ISA^{m1} + IOF2 + IOF3^{m}) +$$

$$(IMPA^{m2} + ISA^{m2} + IMDI + IOF4 + IOF5)$$

Pero, además, en la contabilidad usual se incluyen los ingresos disponibles no monetarios, o en especie $(y^b + s^b = yd^b)$.

$$yd^{b} = y^{b} + s^{b} = IMPA^{b} + ISA^{b} + IE + IOF3^{b}$$

yd^b incorpora las diversas modalidades de ingreso en especie. Y, fi nalmente, se introducen los ingresos que son resultado de la posesión de activos (y^R) , que pueden ser corrientes o no corrientes, dependiendo del fl ujo.

$$y^{R} = IOF1 + IOF6^{m} + IOF6^{R}$$

$IOF6^m$ es el arriendo mensual que recibe el propietario del inmueble. Este rubro hace parte del ingreso permanente. El comentario es similar para los intereses (IOF1). $IOF6^R$ es la imputación de lo que tendría que pagar de arriendo el hogar si no tuviera vivienda propia. Es una medida indirecta de la rentabilidad del activo.

Tanto yd^b como y^R se tratan de expresar en términos corrientes. Finalmente,

$$yd^{*} = (yd^{m} + yd^{b} + y^{R})$$
$$= [(IMPA^{m1} + ISA^{m1} + IOF2 + IOF3^{m}) + (IMPA^{m2} + ISA^{m2} + IMDI + IOF4 + IOF5)$$
$$+ [IMPA^{b} + ISA^{b} + IE + IOF3^{b}] + [IOF1 + IOF6^{m} + IOF6^{R}]$$
$$= (IMPA^{m1} + IMPA^{m2} + IMPA^{b}) + IE + (ISA^{m1} + ISA^{m2} + ISA^{b}) + IMDI + INFO$$
$$+ (IOF3^{m} + IOF3^{b}) + IOF4 + IOF5 + (IOF6^{m} + IOF6^{R})$$

A esta identidad se le ha dado el nombre de ingreso total corriente disponible. En realidad, no es total y los signifi cados de corriente y disponible son ambiguos.

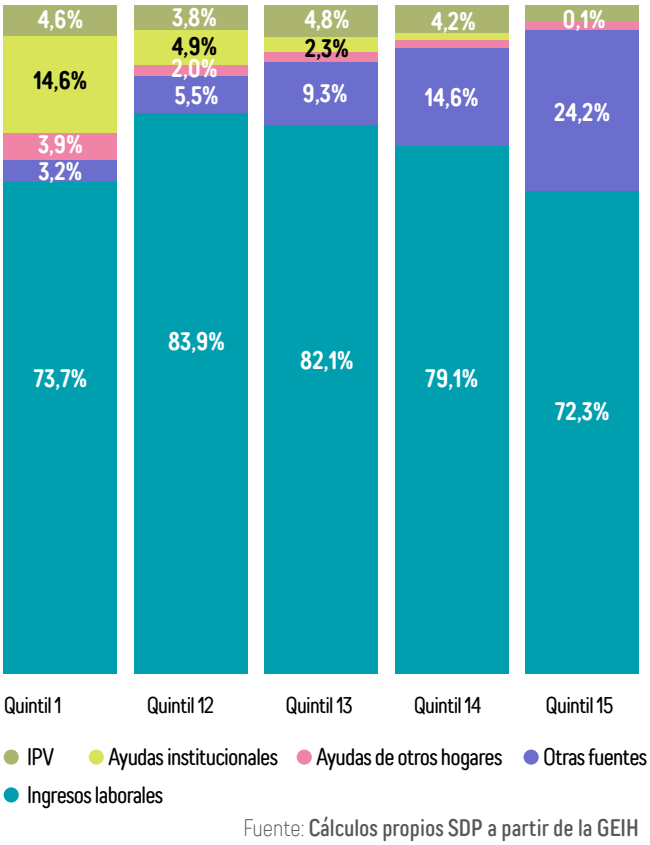
2.5. Variaciones en el ingreso corriente disponible entre 2019 y 2020

Para los análisis posteriores se agruparon los ingresos de la siguiente manera, los ***Ingresos labores*** están conformados por: IMPA, ISA IE, e IMDI, los ***ingresos de ayudas institucionales*** que comprenden las trasferencias monetarias que recibieron los hogares por diferentes instituciones IOF3I, bien sean públicas, privadas o ONG, ***ingresos de otros hogares*** compuesto por transferencias de familiares u otros hogares IOF3H, ***ingresos de otras fuentes*** que comprenden los ingresos de arriendos, intereses dividendos, pensiones, ganancias ocasionales y cesantías IOF. Por último, se encuentran los ***ingresos por propiedad de Vivienda*** que se tienen en cuenta en la contabilización de los ingresos de los hogares, entendidos como el costo de oportunidad de contar con vivienda en el caso de no poseerla IOF6.

Para la ciudad de Bogotá los ingresos laborales ocupan el mayor porcentaje de ingresos en los hogares presentando más del 72,3% en todos los quintiles. En el quintil 5, se destaca que el 72,3% de los ingresos son laborales y el 24,2% lo reciben de otras fuentes. Por su parte, en el quintil 4 el 79,1% de los ingresos son de su fuente laboral y el 14,6% lo perciben de otras fuentes.

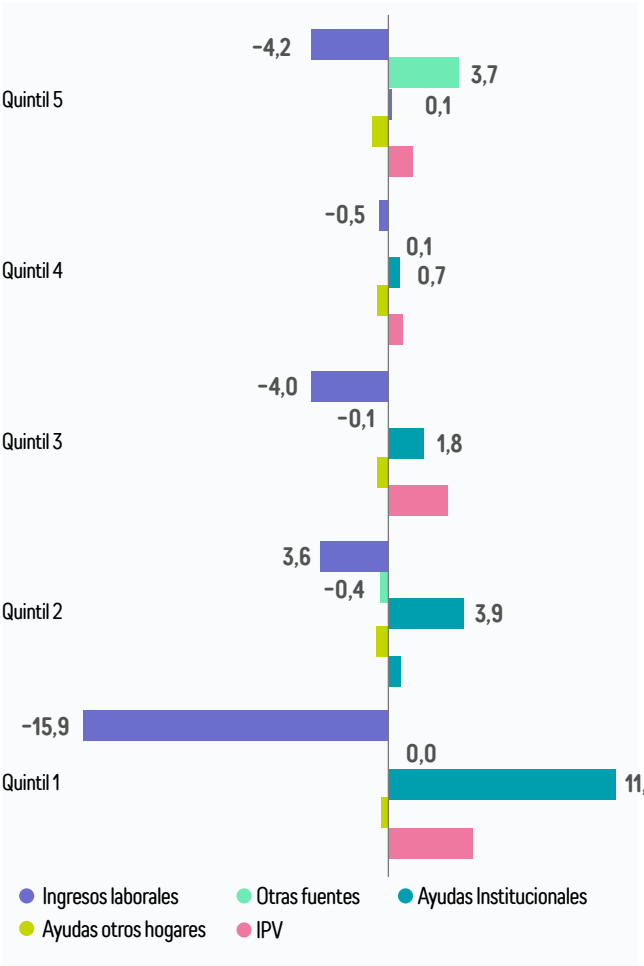
En los quintiles 2 y 3 se tiene la mayor participación del ingreso laboral siendo del 83,9% y 82,1%, respectivamente. Mientras que en los quintiles 1 y 2 se evidencia la mayor recepción de ayudas institucionales en comparación a los demás quintiles, contando con una participación en su total de ingresos de 14,6% y 4,9%, respectivamente.

Gráfico 4. **Composición de los ingresos por grupos de quintiles, Bogotá 2019-2020**



Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

Gráfico 5. **Variación en los ingresos por grupos de quintiles, Bogotá 2019-2020**



Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

Las mayores variaciones en la contribución de los ingresos entre 2019 y 2020 se dan en el quintil 1, en donde los ingresos laborales disminuyeron 15,9 p.p., mientras que las ayudas institucionales aumentaron en 11,8 p.p. (ver fi gura 6). Para el quintil 2, se presentó una disminución del 3,6 p.p. en los ingresos laborales y un incremento del 3,9 p.p. en los ingresos por ayudas institucionales.

En los quintiles 3 y 5 las disminuciones en el ingreso laboral son similares, siendo de -4,0 p.p. y -4,2 p.p. Por su parte, en el quintil 4 es en donde se presenta la menor variación de este tipo de ingresos (-0,5 p.p.), que se compensa parcialmente con un incremento del 0,7% en los ingresos por ayudas institucionales.

A nivel nacional en 2020, las personas con mayores ingresos (quintil 5) disminuyeron su ingreso total en 10,1 p.p., mientras que las personas de menores ingresos (quintil 1), redujeron su ingreso en 24,6 p.p.

En Bogotá, las personas de mayores ingresos (quintiles 4 y 5) disminuyeron sus ingresos en 12,6%. y 6,8%, respectivamente. El mayor impacto en la disminución del ingreso fue para las personas del quintil 1 50,3% seguido de la disminución del 25,2% para las personas del quintil 2.

2.6. La línea de pobreza y las clases sociales

La raíz de la aproximación conceptual a clase social se encuentra en los trabajos de Marx y Weber. Para Marx la clase social se defi ne en términos de posiciones estructurales, que tienen relación con la explotación y las relaciones de propiedad. En Weber las clases sociales se conciben como los individuos con "oportunidades de vida" económicas, que determinan sus ingresos en el mercado. La clase media corresponde a quienes poseen habilidades y educación.

Ambas aproximaciones conceptuales invitan a analizar la relación entre las clases sociales y la vulnerabilidad, considerando que la posición socioeconómica infl uye en los riesgos y en las oportunidades de los individuos. Así, en términos de seguridad económica, el tipo de contratos que tienen los trabajadores no califi cados impacta directamente en un mayor riesgo de desempleo. La clase social es un elemento central para concebir la condición de vulnerabilidad económica de un individuo o de un hogar.

Para analizar la pobreza y su relación con la vulnerabilidad se parte de tres categorías: los bienes, los ingresos, y las capacidades. Entre estas dimensiones hay relaciones, que dependen de las capacidades de los individuos. La transformación de los activos en ingresos, y éstos en bienestar, es un reto que conlleva riesgos. El hogar y las políticas públicas pueden ayudar a potenciar las capacidades y a reducir los riesgos.

La vulnerabilidad causa inseguridad y reducción del bienestar, y es esencial que en el marco de las acciones públicas se asegure un nivel mínimo de protección. Por consiguiente, la vulnerabilidad debe ser considerada de manera explícita en la formulación e implementación de políticas públicas. Todas las personas somos más o menos vulnerables. Y esta realidad es más evidente frente a fenómenos como el cambio climático, el confl icto armado, las imperfecciones del mercado de créditos y seguros. Las formas de aseguramiento que existen en Colombia son muy precarias. Los más vulnerables son los que más sienten el impacto de los choques, idiosincráticos y covariantes[25].

Teniendo en cuenta que en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 se ha propuesto fi nalizarla pobreza extrema, que ha sido defi nida por el Banco Mundial (BM) como la situación de aquellas personas cuya paridad de poder adquisitivo (PPA) es inferior a 1,90 USD al día. De acuerdo con esta medida, la mayoría de los países en América Latina y el Caribe tienen bajas tasas de pobreza extrema. El BM considera que los niveles de desarrollo económico de los países de la región han llevado a un aumento del punto de referencia de las líneas de pobreza que son más altos que los defi nidos a nivel mundial.

A partir de la actualización de los valores de corte de la metodología de (López-Calva, Ortíz, 2011) en el caso de Colombia se obtienen los siguientes umbrales: 1. Los pobres se defi nen como aquellos con un

[25] Las crisis idiosincráticas son focalizadas como, por ejemplo, una enfermedad no transmisible que afecta a un solo hogar. Las crisis covariantes son generalizadas como, por ejemplo, un aumento importante del desempleo, una sequía, o una crisis fi nanciera.

ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza monetaria. 2. Los vulnerables corresponden al ingreso per cápita entre la línea de pobreza y $653.781 mensuales. 3. La clase media está compuesta por aquéllos a quienes corresponde como ingreso per cápita al interior del hogar entre $653.781 y $3.520.360 al mes. 4. La clase alta está conformada por personas cuyo ingreso per cápita al interior del hogar corresponde a más de $3.520.360 mensuales. La Tabla 7, muestra los porcentajes de personas según las clases sociales para los últimos ocho años. Entre el 2019 y el 2020 el empobrecimiento llevó a una disminución de los vulnerables, que pasaron a ser pobres, y de las clases media y alta. En Bogotá fue significativa la caída de la clase media, pasó de 49,3% a 39,6%.

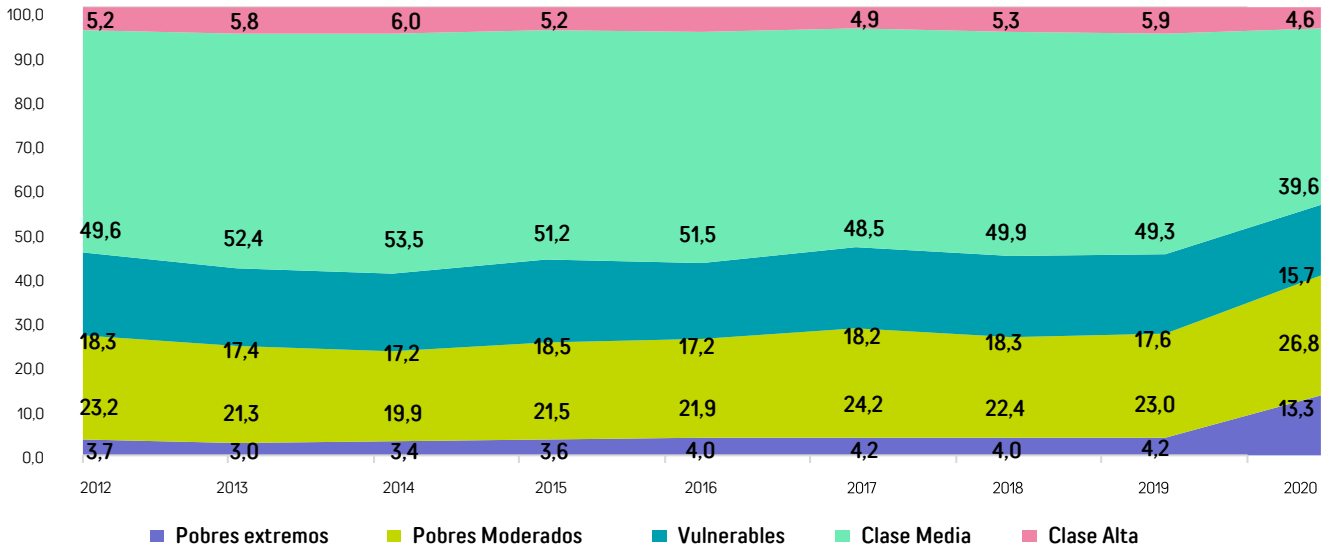
Tabla 7. **Porcentaje de personas según clase social (2012-2020)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vulnerables (%)									
Nacional	29,4	30,1	31,0	31,7	31,5	32,6	32,7	32,0	30,4
Bogotá	18,3	17,4	17,2	18,5	17,2	18,2	18,3	17,6	15,7
Cabeceras	27,1	27,1	28,2	29,0	28,2	29,2	29,1	28,6	25,3
Rural disperso	36,7	39,9	40,3	40,5	42,6	44,3	45,0	44,0	48,0
Clase media (%)									
Nacional	27,8	29,5	30,4	30,2	30,3	30,3	30,5	30,1	25,4
Bogotá	49,6	52,4	53,5	51,2	51,5	48,5	49,9	49,3	39,6
Cabeceras	34,3	36,2	37,1	36,9	36,8	36,5	36,9	36,4	30,1
Rural disperso	6,7	7,2	8,0	7,9	8,3	9,2	8,8	8,4	8,8
Clase alta (%)									
Nacional	2,0	2,1	2,4	2,0	2,0	1,9	2,0	2,2	1,7
Bogotá	5,2	5,8	6,0	5,2	5,5	4,9	5,3	5,9	4,6
Cabeceras	2,5	2,7	3,0	2,5	2,5	2,3	2,5	2,8	2,2
Rural disperso	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3

Vulnerables: entre la línea de pobreza (dependiendo del domino, la nacional es $331.688 persona mes) y $653.781 persona mes. Clase media: entre $653.781 y $3.520.360 persona mes. Clase alta: más de $3.520.360 persona mes.. Fuente: **DANE**

La incidencia de la de pobreza fue de 26,8%, y la de pobreza extrema de 13,3%, siendo las cifras más altas desde 2012. Por otro lado, la población vulnerable se redujo en 2,6 p.p., al pasar de una incidencia del 18,3% en 2012 a una del 15,7% en 2020.

Gráfico 6. **Incidencia de la pobreza según clases sociales para Bogotá, 2012-2021 41**



Fuente: **DANE – GEIH**

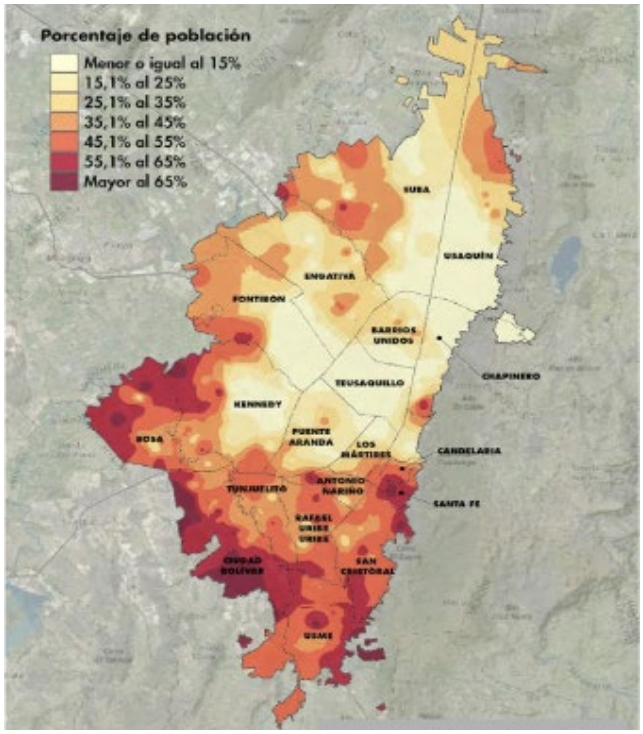
Debido a la pandemia generada por el COVID-19, la población en pobreza extrema presentó el mayor incremento entre 2019 y 2020 con 9,1 p.p. Así mismo la población en pobreza moderada aumentó 3,8 p.p. La pérdida de ingresos se refl eja en una disminución en la población vulnerable (-1,9 p.p.), la clase media (-9,7 pp.) y la clase alta (-1,3 pp.).

El 40,1% de la población bogotana que se encuentra en condición de pobreza se ubica principalmente en las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa, Santa Fe, San Cristóbal y Usme. La población vulnerable se ubica en mayor medida en las localidades de Fontibón, San Cristóbal, Usme, Puente Aranda, Bosa y Tunjuelito. Y la clase media se encuentra, principalmente, en las localidades de Teusaquillo, Kennedy, Suba y Engativá.

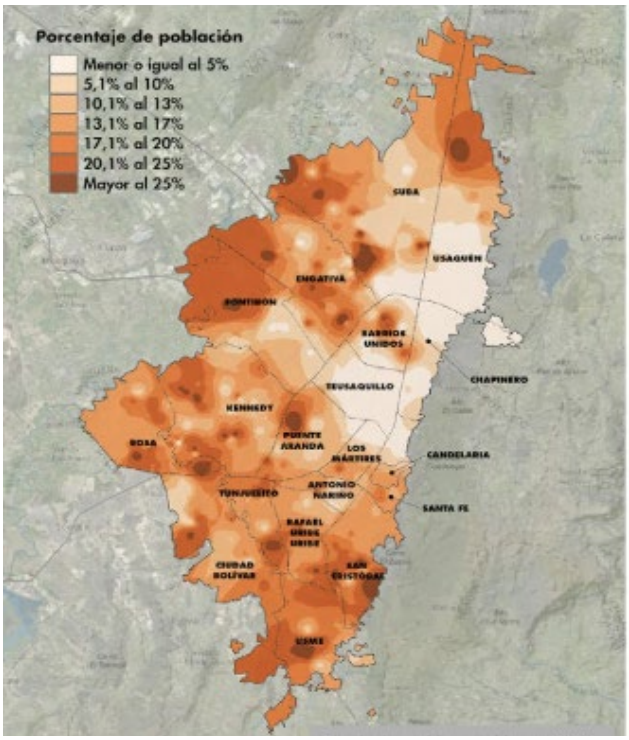
Figura 9. **Mapas de Pobreza, Vulnerabilidad y Clase Media para Bogotá**

Distribución espacial (concentración)

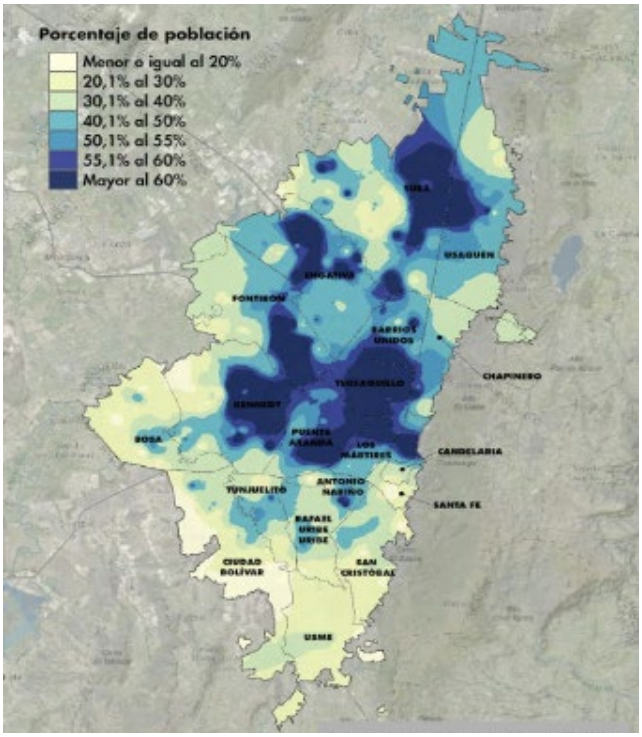
Pobreza



Vulnerabilidad



Clase media



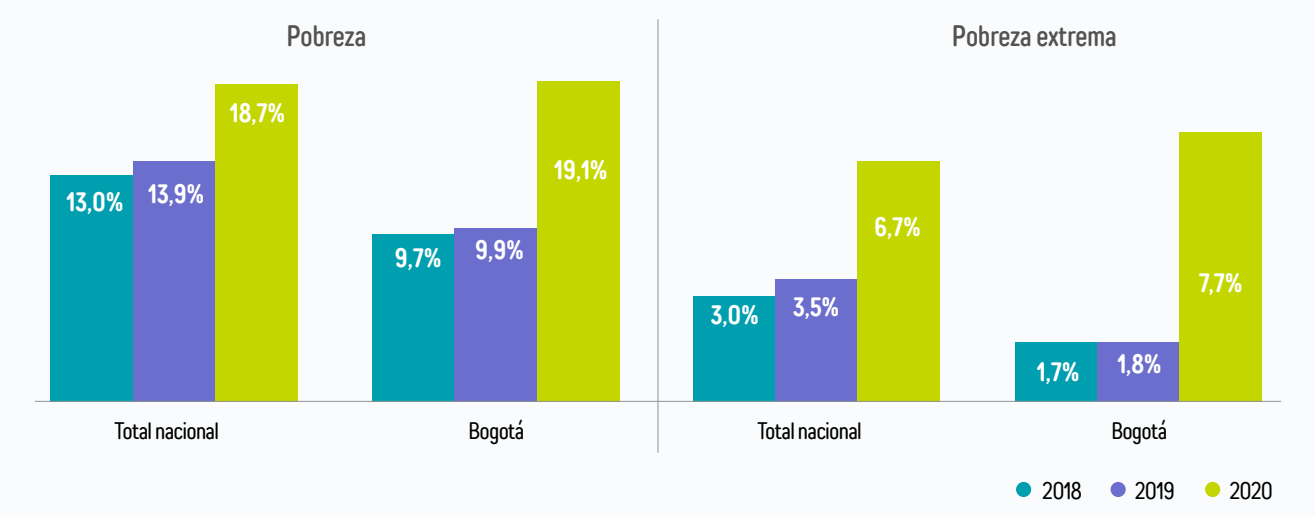
Fuente: **DANE – GEIH**

2.7. Intensidad de la pobreza

La brecha de pobreza, o la cantidad de dinero que le hace falta a una persona para dejar de ser pobre, es una cifra relevante porque si el IMG tiene como referencia normativa la línea de pobreza, se debe busca que la brecha se vaya reduciendo. La brecha de pobreza a nivel nacional en 2019 fue de 13,9% y en 2020 fue de 18,7% presentando un aumento de 4,8 pp. Mientras que en Bogotá la brecha de pobreza en 2019 fue de 9,9% y en 2020 fue de 19,1% con un crecimiento de 9,2 pp, así que el aumento en Bogotá fue dos veces superior al Nacional.

La brecha de pobreza extrema a nivel nacional en 2020 fue de 6,7% aumentando en 3,2 p.p. respecto al año 2019. En Bogotá, la brecha de pobreza extrema en 2020 fue de 7,7% con un incremento de 5,9 p.p. respecto al año 2019.

Gráfico 7. **Brechas de pobreza y pobreza extrema, Bogotá 2019-2020**



Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

En promedio una persona de un hogar pobre tiene un ingreso per cápita mensual de $238.031 y el valor de la línea de pobreza para Bogotá en 2020 fue $455.030 persona mes. Es decir que en promedio una persona de un hogar pobre necesita alrededor de $220.000 adicionales para salir de la pobreza y un hogar de cuatro personas necesita $880.000 adicionales para salir de la pobreza.

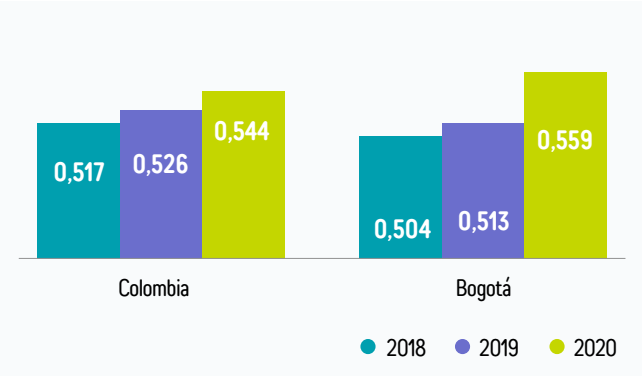
Tabla 8. **Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso Coefi ciente de Gini (2012-2020)**

Dominios	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Barranquilla A.M.	0,464	0,458	0,445	0,439	0,433	0,440	0,443	0,463	0,498
Bogotá	0,497	0,504	0,502	0,498	0,499	0,498	0,504	0,513	0,559
Bucaramanga A.M.	0,432	0,437	0,428	0,407	0,399	0,406	0,432	0,427	0,509
Cali A.M.	0,515	0,505	0,487	0,478	0,476	0,460	0,463	0,465	0,523
Cartagena	0,482	0,475	0,483	0,467	0,460	0,449	0,452	0,448	0,499
Cúcuta A.M.	0,446	0,443	0,448	0,442	0,427	0,426	0,440	0,464	0,522
Ibagué	0,451	0,451	0,442	0,444	0,430	0,429	0,435	0,450	0,487
Manizales A.M.	0,455	0,472	0,468	0,455	0,478	0,455	0,446	0,430	0,483
Medellín A.M.	0,500	0,506	0,526	0,489	0,478	0,464	0,474	0,484	0,520
Montería	0,501	0,525	0,458	0,449	0,463	0,463	0,451	0,462	0,485
Pasto	0,502	0,511	0,497	0,489	0,469	0,470	0,479	0,476	0,518
Pereira A.M.	0,456	0,481	0,472	0,439	0,411	0,401	0,416	0,411	0,466
Villavicencio	0,469	0,441	0,449	0,446	0,452	0,452	0,477	0,478	0,499
Nacional	0,539	0,539	0,538	0,522	0,517	0,508	0,517	0,526	0,544
Cabeceras	0,514	0,517	0,514	0,498	0,495	0,488	0,497	0,505	0,537
Rural disperso	0,465	0,446	0,463	0,454	0,458	0,456	0,446	0,456	0,456
13 ciudades - AM	0,499	0,505	0,504	0,488	0,485	0,477	0,487	0,495	0,540
Otras cabeceras	0,500	0,495	0,490	0,476	0,471	0,469	0,478	0,482	0,502

Fuente: **(DANE, 2021)**

Preocupa que junto con el aumento de la pobreza también se haya acentuado la desigualdad. En Bogotá, entre el 2015 y el 2020, el Gini pasó de 0498 a 0,559. A nivel nacional, el Gini ha venido aumentando desde el 2017, y pasó de 0,508 a 0,544 en el 2020.

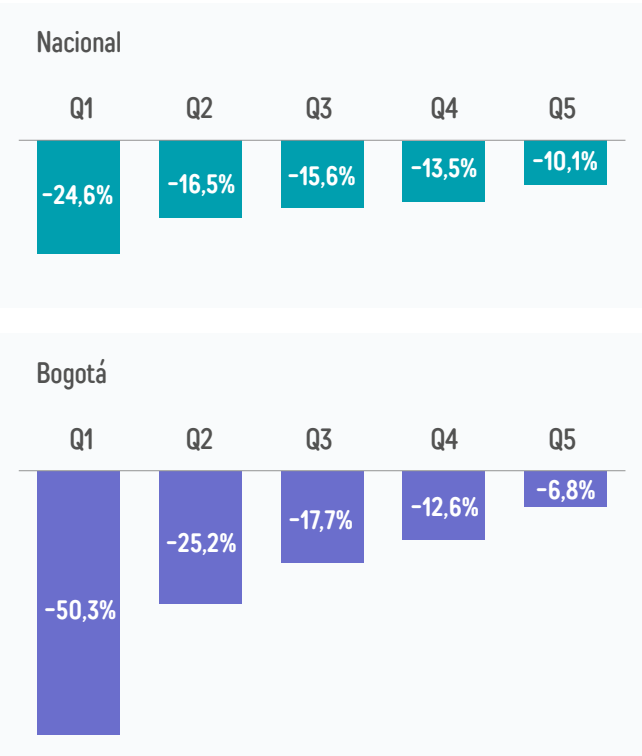
Gráfico 8. **Índice de Gini, Nacional y Bogotá 2018-2020**



Fuente: **DANE – GEIH**

El país había mostrado avances en la desigualdad hasta 2017. Este año el coefi ciente de GINI fue de 0,508. En el 2018 aumentó a 0,517 y en 2019 a 0,526. En Bogotá la desigualdad aumentó signifi cativamente entre 2019 y 2020, puesto que aumentó en 0,046 ubicándose en 0,559.

Gráfico 9. **Variación del ingreso per cápita por quintiles. Total, Nacional y Bogotá 2019-2020**

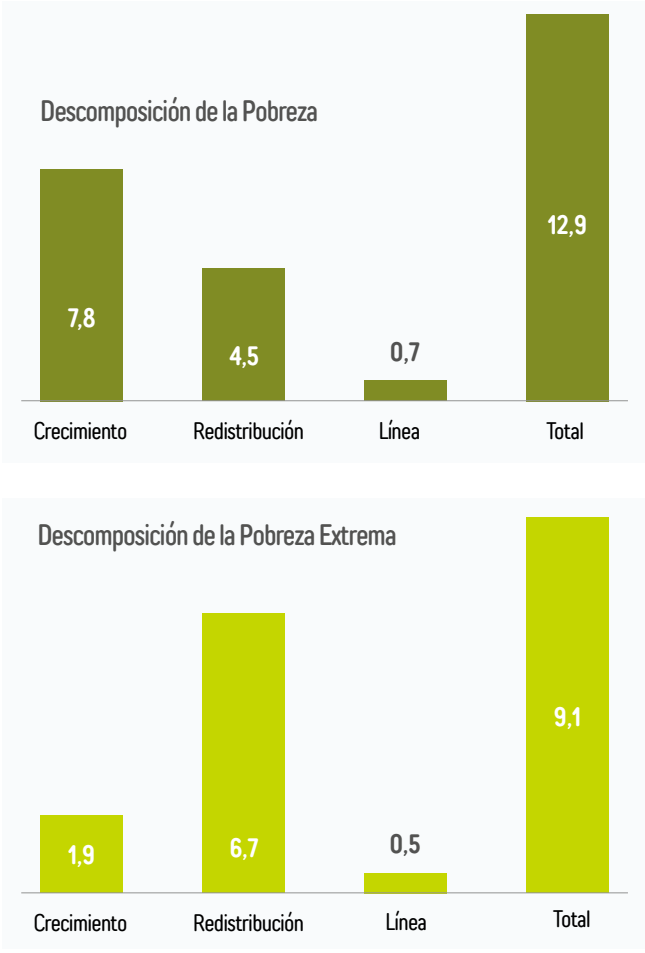


Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

El examen del avance de la desigualdad en Bogotá entre el 2019 y el 2020 se observa con más claridad en el gráfi co 9. En la variación del ingreso per cápita por unidad de gasto por quintiles de ingreso para Nacional y Bogotá, se resalta que los grupos más frágiles (quintiles 1, 2, 3), muestran reducciones más signifi cativas del ingreso 50,3%, 25,2% y 17,2% respectivamente para la ciudad de Bogotá. A nivel nacional, aunque las disminuciones son signifi cativas, son inferiores a las de la ciudad 24,6%, 16,5% y 15,6% respectivamente.

Al descomponer los factores que pueden estar incidiendo en el aumento de la pobreza entre 2019 y 2020 se observa que el efecto crecimiento tiene el mayor peso. La descomposición de las variaciones en la incidencia de pobreza evalúa el efecto de tres componentes sobre los cambios en las incidencias de pobreza: variación en la línea de pobreza, crecimiento del ingreso y redistribución (Kolenikov & Shorrocks, 2013). En Bogotá la variación de la línea de pobreza explica el aumento de la incidencia en 12,9 puntos porcentuales. Y la redistribución del ingreso aumentó la variación de la pobreza monetaria en 4,5 p.p. Y en cuanto a la pobreza extrema, el efecto de la distribución explica la incidencia en 6,7 p.p. El efecto de la variación en la línea fue de 0,5 p.p.

Gráfico 10. **Descomposición de la pobreza, Bogotá 2020**



Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

La tendencia a la concentración del ingreso en Bogotá también se puede constatar al analizar la participación de cada decil en el ingreso total. En el 2012 el decil 1 tenía el 1,6% de todo el ingreso, y el decil 10 el 40,3%. En el 2019 los porcentajes respectivos fueron 1,4% y 41,1%.

Del diagnóstico anterior se desprenden tres hechos relevantes para la ciudad: aumento del Orshansky, crecimiento de la pobreza y mayor desigualdad. Estos hechos obligan a refl exionar sobre alternativas de política social que vayan más allá del ingreso básico. Es necesario, entonces, replantear los énfasis de la política social. Si los valores observados en el 2020 son preocupantes, el panorama será mucho más difícil hasta que cese la pandemia y la economía de la ciudad pueda recuperar su senda de crecimiento y de empleo.

La política pública le tiene que prestar especial atención a los aspectos relacionados con la vivienda, el precio de suelo y el urbanismo. En este sentido se recupera la importancia de los ordenamientos territoriales, y se pone en evidencia el papel neurálgico que cumple el POT. Se reitera, entonces, la relación estrecha entre espacialidad y calidad de vida. Estas estructuras de consumo llaman la atención sobre la relevancia de las políticas de vivienda, comenzando con los aspectos relacionados con la renovación urbana.

En Bogotá se debería avanzar en cuatro direcciones. Fuente: Cálculos propios SDP a partir de la GEIH Por un lado, replantear las funciones y las relaciones entre la Empresa de Renovación Urbana (ERU) y Metrovivienda. Los progresos en la renovación han sido muy débiles, y esta falta de acción termina expresándose en un mayor precio del suelo. El segundo camino es el análisis del cierre fi nanciero de los proyectos de vivienda. Todavía se insiste en buscar que el equilibrio contable se lleve a cabo a nivel de proyecto, en lugar de diseñar mecanismos que permitan cierres más globales. El tercer punto de atención debería ser la concentración inmobiliaria. La ciudad está en mora de hacerle un seguimiento juicioso y sistemático al Gini de la propiedad inmobiliaria. La concentración se manifi esta en precios más altos del suelo y de la vivienda. La cuarta aproximación debería considerar la relación que existe entre alternativas internacionales de inversión. Se debe examinar, por ejemplo, la opción entre títulos del Tesoro y activos inmobiliarios. Hay cierta evidencia de que cuando la rentabilidad de los bonos norteamericanos baja, aumenta la demanda de activos inmobiliarios en las grandes ciudades de América Latina[26].

2.8. La línea de pobreza como referencia

Teniendo como referencia la línea de pobreza, se han realizado varias propuestas de ingreso básico:

i) El CEDE (2020) utiliza el término Ingreso Básico Garantizado (IBG) para referir-se a la transferencia equivalente a una línea de pobreza, dirigida a quienes pierdan su empleo durante la recesión. Si este monto se les entrega a los 22,5 millones de personas inactivas o desempleadas, el costo fi scal sería de 7,5% del PIB.

ii) Reyes (2020), desde el Observatorio de Política Fiscal de la Javeriana, propone una renta básica garantizada (RBG) que sería un auxilio permanente equivalente a la línea de pobreza extrema ($137.350 mes persona) para todos los mayores de 18 años, independientemente de su nivel de ingreso. El costo anual sería de $54,5 billones. Si el monto se determina por la línea de pobreza ($327.674 mes persona), el costo año sería de $119,4 billones. Obviamente, estos niveles se pueden ir disminuyendo si se opta por políticas focalizadas.

iii) Rodríguez, Camargo y Cardona (2020) analizan la brecha entre el ingreso que recibe el hogar, y el que sería necesario para alcanzar el valor de la línea de pobreza. Esta brecha alcanzaría la cifra de $16,6 billones, si el punto de referencia es la pobreza monetaria, y de $2 billones con respecto al valor de la línea de indigencia.

iv) La CEPAL (2020) considera que es necesario avanzar hacia la implementación de un ingreso básico. El punto de referencia son las líneas de pobreza y de indigencia. Los montos varían dependiendo de la población que se atiende y de la duración de la transferencia. Para el conjunto de los países de América Latina, si el ingreso básico es universal, si el valor de la transferencia es el de la línea de pobreza, su monto representaría 4,9% del PIB, manteniéndola durante 3 meses, y de 9,8% llevándola a 6 meses. Si el ingreso básico universal es igual a la línea de indigencia, durante 3 meses la transferencia equivaldría a 2,3% del PIB, y en 6 meses a 4,6% del PIB27. Para la CEPAL el ideal sería que la transferencia fuera universal, igual a una línea de pobreza, y durante 6 meses. Es la alternativa más exigente (9,8% del PIB).

2.9. El salario mínimo como referencia

Garay y Espitia (2020) proponen que la Renta Básica de Emergencia (RBE) se asimile a un salario mínimo. Les parece que es un monto razonable, ya que permite resolver los problemas urgentes de las familias más vulnerables, y se puede fi nanciar. A cada hogar se le entregaría un salario mínimo ($877.803 mes) durante tres meses, en calidad de renta básica extraordinaria de emergencia.

Tabla 9. **Cobertura y costo de la Renta Básica Extraordinaria (RBE), equivalente a un salario mínimo ($877.803) mes por hogar, durante 3 meses.**

	Hogares millones	3 meses - billones pesos	3 meses - % PIB
Vulnerables	3	7,9	0,72
Pobres - LP	3,3	8,6	0,79
Vulnerables más pobres	6,3	16,5	1,51

Fuente: **(Garay L., Espitia J., 2020)**

[26] Para Piketty (2013) las rentas derivadas de los activos inmobiliarios han ido adquiriendo relevancia a través del tiempo. En Europa las rentas de los terratenientes rurales se fueron marchitando, y prácticamente se acabaron a fi nales del siglo XIX. En cambio, han ido ganando relevancia las rentas asociadas al urbanismo.

[27] La CEPAL plantea otros escenarios: i) toda la población en situación de pobreza, ii) los trabajadores informales de 18-64 años, iii) los niños, niñas y adolescentes de 0-17 años, iv) todos los mayores de 65 años.

La medida beneficiaría a 3 millones de hogares. El costo fiscal sería de $7,9 billones (0,72% del PIB) (Tabla 9). Si se cubre a los pobres y a los vulnerables, se llegaría a 6,3 millones de hogares, y el costo fiscal sería equivalente a 1,5% del PIB. Comparado con los porcentajes de otros países de América Latina, este monto es muy bajo CEPAL (2020).

Siguiendo los lineamientos de Garay y Espitia, 54 senadores (Senado de la República, 2020) presentaron un proyecto de Ley para crear una RBE. Se trata de entregar un salario mínimo, durante 3 meses, a 9 millones de hogares pobres y vulnerables. En los meses 4 y 5 la transferencia se reduciría a la mitad. El costo total, durante los 5 meses, sería de $31 billones (3% del PIB)28. Los recursos para la iniciativa saldrían del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), de un aumento del impuesto al patrimonio, a los dividendos, a la renta, y de una disminución de las exenciones (Congreso de la República, 2020).

2.10. Ingreso corriente e ingreso permanente

Esta primera distinción se inscribe en las visiones, por un lado, de Keynes (1936) y, por el otro, de Friedman (1955) (1957) (1982) y Modigliani (1976) (1985) (1988).

En la Teoría General, Keynes utiliza los términos ingreso del período e ingreso corrientes. El período corriente suele corresponder al lapso del tiempo en el que se generan los ingresos por concepto de salarios. En el conjunto de su obra Keynes le dio especial relevancia al salario. El ingreso relevante es el corriente en un momento del tiempo. En su opinión, el salario debería ser el ancla del conjunto de variables de la economía. Desde esta perspectiva, la temporalidad "corriente" está determinada por el movimiento de los salarios. En Colombia es razonable suponer que el mes es una buena aproximación a "lo corriente". Por tanto, el ingreso corriente es el ingreso que el hogar recibe, de manera regular, durante el mes. Para Keynes es importante el corto plazo, porque en virtud de la incertidumbre no tiene sentido plantear una función de ingresos con un horizonte de mediano y largo plazo[29].

En los enfoques de Friedman y Modigliani, no se le da relevancia al ingreso corriente, como en Keynes, sino a las nociones de ingreso permanente y de riqueza. Desde esta mirada, el consumidor decide su nivel de consumo en función de la riqueza y no del ingreso. Estos autores destacan la conveniencia de estabilizar el consumo a lo largo del tiempo, ya que la economía es menos volátil y la calidad de vida del consumidor mejora. Cuando el horizonte de tiempo es más largo, el individuo puede actuar de una forma más racional.

Desde el punto de vista operativo, la distinción entre ingreso corriente y permanente se vuelve borrosa cuando se considera la rentabilidad de los activos (o de la riqueza). Estas rentas se convierten, de facto, en ingresos corrientes. El ejemplo más claro de este tipo de ingreso es el arriendo. Otras formas de rentabilidad como la distribución de dividendos se reciben anualmente. En la contabilidad de los ingresos corrientes este monto se distribuye mensualmente a lo largo del año. En las encuestas de hogares se hace énfasis en el ingreso corriente, que incluye la rentabilidad los activos cuando el flujo es mensual, o cuando se puede prorratear mensualmente.

2.11. Ingreso ex-ante e ingreso ex-post

En Valor y Capital Hicks (1939) diferencia el ingreso ex-ante del ingreso ex-post.

> *"En la práctica, el objeto de los cálculos de ingresos es el de dar a la gente una indicación de la cantidad que puede consumir sin empobrecerse. Siguiendo esta idea, parecería que debiéramos definir el ingreso de una persona como el valor máximo que puede consumir durante una semana y encontrarse al final de ésta en una situación tan buena como la que tenía al principio de ella. Así, cuando una persona ahorra, proyecta encontrarse en mejor situación en el futuro; cuando gasta más de lo que recibe, planea encontrarse en una peor. A mi modo de ver, si recordamos que la finalidad práctica del ingreso consiste en servir de guía a una conducta prudente, está claro que éste es lo que debe ser el significado central del término"* (Hicks 1939).

De la apreciación de Hicks se destacan varios aspectos. Primero, la definición es eminentemente práctica. Es operativa y funcional. Por esta razón, Hicks utiliza el término "en la práctica". Segundo, introduce la noción temporal. El período de Hicks es la semana, y durante este tiempo el consumidor va modificando sus expectativas. No es lo mismo el lunes que el viernes. Tercero, el ingreso, aún el corriente, es el esperado al final del período, así que el planteamiento de Hicks se podría representar como $x_t^{\epsilon} = f(y_t, y_{t*}^{\epsilon})$. En esta relación t representa el comienzo del período y t* el fin del período x_t^{ϵ}, es el nivel de consumo esperado para toda la semana, pero evaluado el primer día, y_t es el ingreso al comienzo de la semana, y_{t*}^{ϵ} es el ingreso esperado al final del período. Cuarto, los cálculos del ingreso le deben permitir a las personas "una indicación de la cantidad que puede consumir sin empobrecerse". Se trata, entonces, de garantizar que el consumo corriente no amenace las posibilidades de consumo mañana. El gasto no puede hacerse de tal forma que esterilice la capacidad de consumo en el futuro. Quinto, Hicks llama la atención sobre la necesidad de un comportamiento prudente, y el ingreso es la guía para determinar el nivel de consumo aconsejable. La finalidad práctica del ingreso es "servir de guía a una conducta prudente".

[28] Desde el punto de vista contable, se le pueden descontar 5 meses de devolución del IVA, que cuestan unos $5 billones, así que el costo neto sería $26 billones (2,5% del PIB).

[29] El grupo de Camberra define así el ingreso: "En sentido amplio, el ingreso corresponde a los pagos regulares, como los salarios, los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, los intereses y dividendo de los fondos, las pensiones y otros beneficios recibidos de la seguridad social y otras transferencias corrientes" (The Camberra Group 2001, p. 3).

Sexto, el ingreso ex-ante permite que los niveles de utilidad no se vayan deteriorando con el paso del tiempo. La definición ex-ante se ocupa "de lo que una persona puede consumir durante una semana, y esperar, a pesar de ello, encontrarse en una situación igual de buena que la original" (Hicks John, 1939).

En la medida en que el ingreso ex-ante introduce el tiempo y la incertidumbre, combina elementos de los autores austriacos, como (MISES, 1949)y de Keynes. El ingreso ex-post como determinante del consumo es poco realista, dada la preferencia de los individuos por el consumo presente. Una relación del tipo $x_t = f(y_t, y_{t-1})$ difícilmente se cumple en la realidad porque el consumidor suele ser impaciente, y como no espera, fácilmente es imprudente. En las sociedades contemporáneas, dada la preferencia por el consumo presente, y la facilidad del crédito, la relación más frecuente sería $x_t^{\epsilon} = f(y_t, y_{t+1}^{\epsilon})$. Aunque esta lógica lleva a un comportamiento imprudente, es la más común. En efecto, el endeudamiento de los hogares, como proporción de su ingreso, tiende a aumentar, ya que $x_t^{\epsilon} > y_t$.

2.12. Ingreso corriente y disponible, desde el punto de vista contable

La distinción entre ingreso corriente y permanente no tiene mayor dificultad cuando se define el período (un mes) y el ingreso es de naturaleza monetaria. El tema se va haciendo más complejo a medida que se introducen los ingresos no monetarios y el ingreso disponible.

$$yd = y - T + s$$

El ingreso disponible (yd) es igual al ingreso corriente, menos los impuestos (T) más los subsidios (s). Selowsky (1979) define el subsidio como la diferencia entre el costo y la tarifa (o cualquier forma de pago). Es decir, el subsidio es el valor neto que resulta después de descontar los aportes (o las tarifas, o los precios). Cuando el costo es mayor que la tarifa el subsidio es positivo.

El balance neto entre impuestos y subsidios es un instrumento central de la política pública porque permite conocer el ingreso disponible. Esta mirada integral ha sido incorporada en evaluaciones tan importantes como la distribución del ingreso antes y después de la política fiscal, entendida como la conjunción de impuestos y subsidios. La comparación entre el Gini del ingreso disponible y el Gini del ingreso original ha sido un tema central de Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), y para la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017). Los organismos internacionales, como la CEPAL, también han comenzado a evaluar la política pública teniendo como referencia el balance neto[30].

La identidad yd es clara, pero su contabilidad tiene dos dificultades intrínsecas. La primera tiene que ver con la incompletitud, y la segunda con la valoración de los ingresos no monetarios.

Al tratar de medir yd el primer obstáculo es la incompletitud. Esta relación es incompleta porque las encuestas de hogares no incluyen la totalidad de los impuestos y de los subsidios. Sería ideal que en el futuro las encuestas de hogares permitieran hacer el balance neto completo por hogar[31].

La otra dificultad tiene que ver con la introducción de los ingresos no monetarios, que desvirtúan la noción de ingreso disponible. Se podría decir, entonces, que, en sentido estricto, el ingreso disponible es:

$$yd^m = y^m - T + s^m$$

El índice superior m significa monetario. En el caso de los impuestos no se hace la diferencia porque se supone que siempre son monetarios. Las diversas exenciones se incluirían en los subsidios (monetarios o no monetarios).

Pero el ingreso monetario puede ser corriente yd^{m1}, o no corriente yd^{m2}. El primero se recibe mensualmente, y el segundo es un ingreso eventual, que puede ser prorrateado mensualmente y, entonces:

$$yd^m = yd^{m1} + yd^{m2}.$$

La introducción de los ingresos no monetarios plantea retos metodológicos importantes, comenzando porque desvirtúan la noción de ingreso disponible. Al considerar los ingresos no monetarios, o en especie (b), la relación sería

$$yd^* = (y^m + y^b + y^{Rm}) - T + (s^m + s^b + y^{Rb}) = G$$

$$yd^* = y^m + y^b + y^{Rm} + y^{Rb} + s^m + s^b - T = G$$

$$yd^* = (y^m + s^m) + (y^b + s^b) + (y^{Rm} + y^{Rb}) - T = G$$

En esta relación es importante hacer explícita la identidad con el gasto (G), porque los recursos no monetarios permiten incrementar el gasto. yd* incluye tres tipos de ingreso: monetario (y^m), no monetario (y^b) y la rentabilidad del activo (y^R). Esta última puede ser imputada como en el caso del propietario que vive en su casa, o puede recibirse directamente, como el arriendo o los intereses. Por tanto, $y^R = y^{Rm} + y^{Rb}$, siendo y^{Rm} la rentabilidad del activo que se monetiza, y^{Rb} es la rentabilidad del activo imputada. Los subsidios, se dividen en dos: los monetarios (s^m) y los no monetarios, o en especie (s^b).

No es exacto que yd* sea un ingreso disponible. La categoría adecuada debería ser capacidad de pago (CP). Los subsidios en especie mejoran la capacidad de pago del hogar y no su ingreso disponible. La categoría capacidad de pago es más amplia que la del ingreso disponible, porque gracias a los subsidios en especie la familia reduce sus gastos. Si los niños reciben almuerzo en el colegio público, el hogar gasta menos en alimentos, pero nunca tuvo disponible los ingresos equivalentes al costo del almuerzo. Sin duda, su capacidad de pago aumenta, pero no su ingreso disponible.

Adicionalmente se debería contemplar la categoría capacidad de bienestar (CB)[32]. En la relación

[30] En el caso de Bogotá, el estudio coordinado por Gallego, González y Sepúlveda (2017) muestra las variaciones en el Gini después de impuestos y de subsidios. Ver, además, CGR (1994), Selowsky (1979), Vélez (1994).

[31] Esta fue la intención de la encuesta realizada por la Contraloría en 1994. El formulario buscaba captar el balance neto al interior de cada hogar (CGR 1994).

[32] Para el Grupo de Camberra, la categoría más amplia debería ser well-being.

$$yd^* \{ \begin{matrix} = CP \; si \; i \wedge P^R \\ = CB \; si \sim i \vee \sim P^R \end{matrix}$$

yd* es equivalente a la capacidad de pago (CP) si el hogar i es identificable, y si el subsidio en especie se puede ponderar de manera razonable (P^R). Y es equivalente a la capacidad de bienestar cuando el beneficiario no se puede precisar, o cuando la ponderación de su valor presenta dificultades.

El gasto público en educación es un buen ejemplo del primer tipo de subsidio. El hogar beneficiario se puede identificar y la ponderación es razonable. En el país un niño en primaria vale, más o menos, $2,5 millones año; en Bogotá $4,2 millones. Estas canastas educativas no son precisas, pero permiten tener un orden de magnitud bastante razonable. En otros términos, en este caso es posible hacer un análisis costo-beneficio con procedimientos relativamente convencionales. No obstante, la razonabilidad de la estimación es bueno observar que aun cuando esta medición es clara, actualmente no se está incluyendo en la contabilidad del ingreso de las familias. Si se hiciera, el número de pobres se reduciría de manera significativa. Por razones diversas, aún medidas razonables no se consideran como parte de la capacidad de pago. Estos subsidios deberían considerarse, entonces, en la medición de la capacidad de bienestar. Otros subsidios en especie, como la comida que regala el patrón, sí se valoran y se incluyen en la CP.

Los recursos dedicados a la descontaminación del río Bogotá corresponden al segundo tipo de subsidio. El beneficiario del gasto no se puede precisar. Si el río se descontamina se benefician los habitantes de Bogotá y de todas las poblaciones de la cuenca del Gran Río de la Magdalena. En tal caso, las ponderaciones del costo y, sobre todo, del beneficio, son discutibles hasta el infinito.

Reescribiendo las anteriores identidades. En el primer tipo de subsidios, gracias a los ingresos no monetarios la familia amplía su capacidad de pago, así que

$$CP = y^m + y^{Rm} - T + s^m = G - y^{Rb} - \; y^b - s^b \quad si \; i \; \wedge P^R$$

Y en el caso de la capacidad de bienestar, la relación es

$$CB = y^m + y^{Rm} - T + s^m = G - y^{Rb} - \; y^b - s^b \quad si \; \sim i \vee \sim P^R$$

En la contabilidad que se hace en las encuestas de hogares para determinar el ingreso de las familias no se descuentan de manera explícita los impuestos, así que habría una capacidad de pago sin contar los impuestos (CP'), y una capacidad de bienestar sin impuestos (CB'). De la misma manera, habría un ingreso monetario sin impuestos ($y^{m'}$), o un ingreso no monetario sin impuestos ($y^{b'}$). Solamente con el fin de simplificar la notación, en adelante las diferentes relaciones no incluyen los impuestos.

$$CP = (y^m + s^m) + \; (y^b + s^b) + (y^{Rm} + y^{Rb}) = G$$

A esta identidad la llama el DANE ingreso total corriente disponible. Realmente no es total porque hay problemas de completitud, y tampoco se pude considerar, en sentido estricto, un ingreso disponible. La noción de corriente también se podría discutir. Esta identidad se debería llamar capacidad de pago.

El paso entre CP y CB tiene un claro impacto en la definición de la incidencia de la pobreza. Volviendo al ejemplo, si el subsidio a la educación, que actualmente haría parte de la CB se traslada a CP, el porcentaje de pobres disminuiría. La frontera entre CP y CB nunca se ha discutido, y de alguna forma se ha supuesto que la ponderación del gasto en educación, aunque es razonable, no debería contemplarse en la clasificación de las personas como pobres o no pobres.

3. Pobreza Multidimensional

Para la medición de la pobreza se puede utilizar el método directo o el indirecto. El método indirecto hemos evalúa la capacidad adquisitiva de los hogares, que puede hacer referencia a la posibilidad de adquirir los alimentos (pobreza monetaria extrema), o un conjunto de bienes básicos (pobreza monetaria). Pero es importante reconocer que la pobreza de un hogar se debe analizar incluyendo otras características y no solo lo referente a lo monetario. El método indirecto evalúa la privación que tiene un individuo respecto a ciertas características que se consideran vitales como salud, educación, empleo, entre otras. Actualmente Colombia usa para la medición el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (DANE, 2016)

En Colombia, la metodología para el cálculo del índice de pobreza multidimensional fue diseñada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), usando como base la metodología de Alkire y Foster, transferida al DANE durante el año 2012. Este cálculo se realiza con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV), la cual tiene representatividad estadística para los dominios (cabeceras, centros poblados y rural disperso), así como para las regiones (Atlántica, Oriental, Central, Pacífica, Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca) (DANE, 2019).

La Secretaría Distrital de Planeación (SDP) realiza el cálculo del IPM utilizando la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) en miras de fortalecer los procesos de focalización de los hogares más vulnerables, a fin de encontrar hogares caracterizados con pobreza crítica, es decir que sufran de pobreza monetaria y multidimensional al mismo tiempo.

El (IPM) se compone de cinco dimensiones que involucran quince indicadores y son considerados pobres los hogares que tengan privación en por lo menos el 33% de los indicadores, para calcular este porcentaje se tiene en cuenta la ponderación de cada indicador.

Gráfico 11. **Composición del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)**

Dimensiones IPM	Condiciones educativas (0,2)	Condiciones de la niñez y juventud (0,2)	Trabajo (0,2)	Salud (0,2)	Vivienda y servicios públicos (0,2)
Indicadores IPM (privaciones)	Analfabetismo (0,1)	Inasistencia escolar (0,05)	Trabajo informal (0,1)	Sin aseguramiento a salud (0,1)	Sin acceso a fuente de agua mejorada (0,04)
		Rezago escolar (0,05)			Inadecuada eliminación de excretas (0,04)
	Bajo logro educativo (0,1)	Barreras de acceso a servicios de cuidado de la primera infancia (0,05)	Desempleo de larga duración (0,1)	Barreras de acceso a salud dada una necesidad (0,1)	Material inadecuado de pisos (0,04)
					Material inadecuado de paredes (0,04)
		Trabajo infantil (0,05)			Hacinamiento crítico (0,04)

Fuente: **Elaboración propia a partir del DANE**

3.1 Resultados de pobreza con la GEIH

Es importante aclarar que para calcular el IPM, con la Gran Encuesta Integrada de Hogares, se pierden dos indicadores. Los cuidados a la primera infancia en el cálculo original se miden a través de 3 indicadores

I. Aseguramiento a salud primera infancia 0-5 años
II. Asistencia escolar 0-5 años (GEIH 3-5 años)
III. Recibe alimentos en la institución educativa donde permanece la mayor parte del tiempo (no la incluye GEIH)

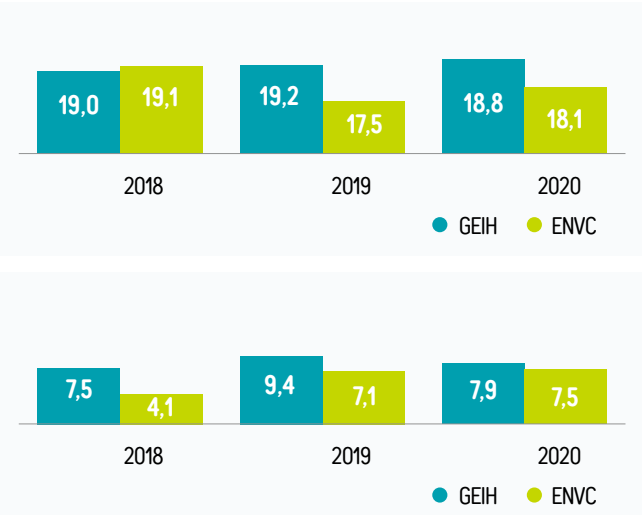
Con la GEIH para el segundo indicador solo se tiene información de niños entre tres a cinco años. La comparabilidad no tiene problema porque con la ENCV se ha podido demostrar que el mayor porcentaje de cuidado infantil en asistencia a jardines se da desde los tres años. El tercer indicador que indaga si los niños recibieron alimentos en la institución educativa no está incluido en la GEIH, y se elimina del cálculo del IPM que aquí se propone.

La privación de Barreras de acceso a salud dada una necesidad, un hogar se considera privado si al menos un miembro del hogar en los últimos 30 días tuvo una enfermedad, accidente, problema odontológico o algún otro problema de salud y algún miembro del hogar no acudieron a un médico.

La pregunta textual de la encuesta nacional de calidad de vida con la que se calcula es la P5665 ¿tuvo alguna enfermedad, accidente, problema odontológico o algún otro problema de salud que no haya implicado hospitalización? La GEIH no cuenta con una pregunta idéntica, así que para este cálculo se utilizó la siguiente: ¿en los últimos doce meses dejó de asistir al médico o no se hospitalizó, por no tener con que pagar estos servicios en la EPS o ARL? (P6125)

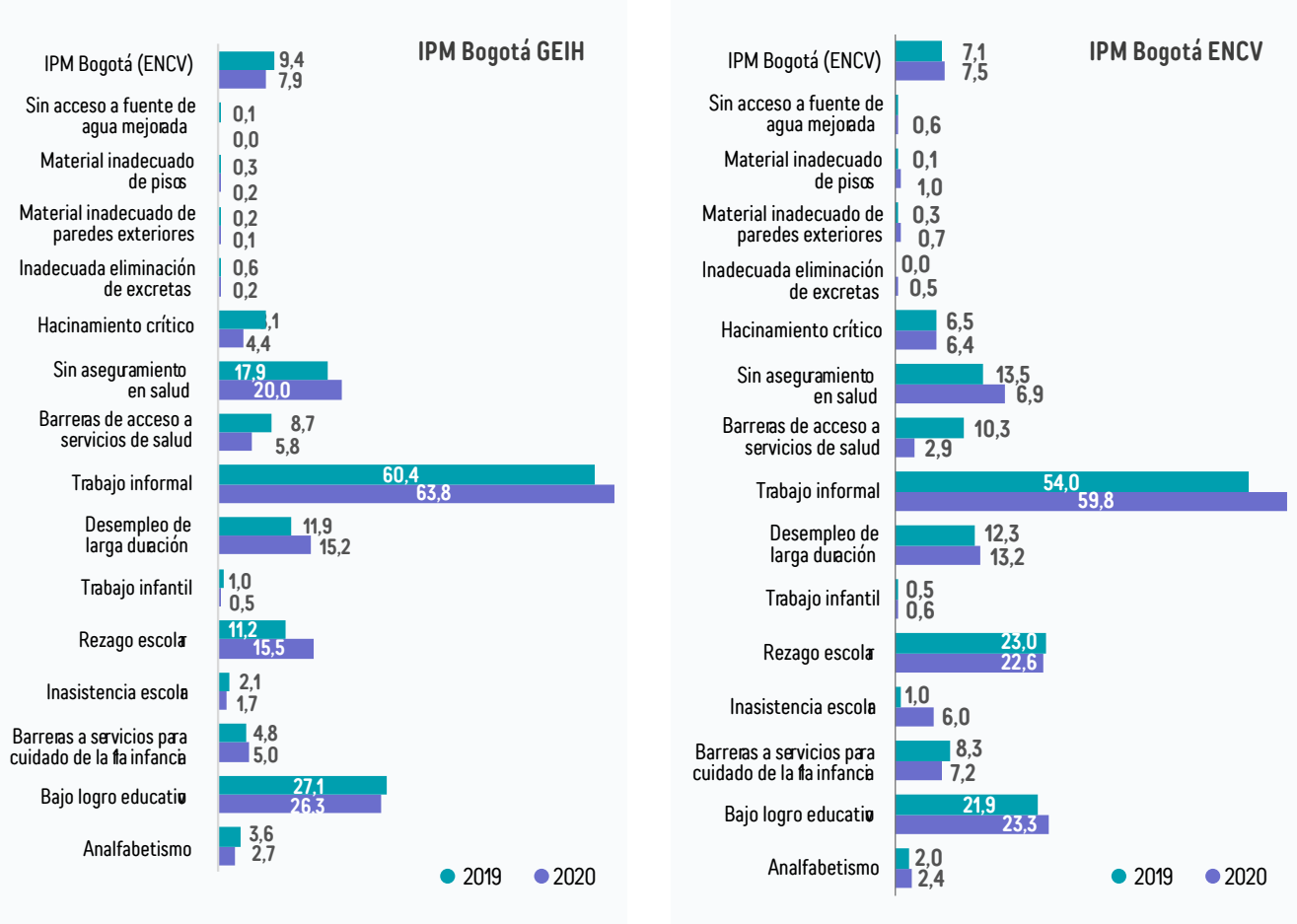
Como se puede observar en el Gráfico 12, a nivel Nacional el IPM en 2019 es de 19,2% según la GEIH y de 17,5% según la ENCV, mientras que los resultados en Bogotá para este mismo año son de 9,4% según la GEIH y de 7,1% según la ENCV. En 2020, a nivel Nacional el IPM disminuyo ya que según la GEIH y llegó a 18,8% y según la ENCV alcanzó un valor de 18,1%; por su parte, los resultados para Bogotá mostraron aumento según la ENCV (7,5%) y disminución según el cálculo con GEIH (7,9%).

Gráfico 12. **Comparación de resultados del Índice de Pobreza Multidimensional entre GEIH y ENCV**



Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH y la ENCV**

Gráfico 13. **Privaciones por hogar en Bogotá, pobreza multidimensional (2019-2020)**



Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de GEIH y ENCV**

Teniendo como insumo la GEIH para los años 2019 y 2020, se evidencia que las mayores privaciones de los hogares en 2019 estaban en Trabajo Informal (60,4), Bajo logro educativo (27,1) y Sin aseguramiento en salud (17,9), las cuales para el 2020 presentaron incrementos al alcanzar niveles de 63,8; 26,3 y 20,0, respectivamente. Cabe destacar que las privaciones con mayores incrementos en estos dos años fueron Trabajo informal (+3,4 p.p.) y Rezago escolar (+4,3 p.p.), en contraste, las privaciones que lograron disminuir fueron Barreras de acceso a servicios de salud (-2,9 p.p.) y Hacinamiento crítico (-3,7 p.p.).

Por otra parte, considerando como insumo la ENCV para los años 2019 y 2020, se evidencia que las mayores privaciones de los hogares en 2019 estaban en Trabajo Informal (54,0), Bajo logro educativo (21,9) y Rezago escolar (23,0), las dos primeras en 2020 presentaron incrementos al alcanzar niveles de 59,8 y 23,3, respectivamente; mientras que la tercera disminuyó 0,4 p.p.

Las privaciones con mayores incrementos en estos dos años fueron Trabajo informal (+5,8 p.p.) e Inasistencia escolar (+5,0 p.p.), en contraste, las privaciones que lograron disminuir fueron Barreras de acceso a servicios de salud (-7,4 p.p.) y a servicios de cuidado para primera infancia (-1,1 p.p.).

A continuación, en el Gráfico 13 se presenta una comparación entre los niveles de privaciones por hogar en Bogotá según la pobreza multidimensional calculada según cada una de las fuentes mencionadas (GEIH – ENCV) para los años 2019 y 2020.

Se evidenciaron problemas con la recolección de datos de la GEIH en 2020 dado que las preguntas de bajo logro educativo, hacinamiento crítico, analfabetismo e inasistencia escolar no se realizaron en los meses de marzo a julio de 2020; esta circunstancia exige mirar con precaución el indicador. El logro educativo durante la pandemia no se puede evaluar solamente con los datos de la matrícula. En la estimación del 2020 se hicieron supuestos consideraciones sobre la conectividad, es decir que, si los hogares de jóvenes entre 11 y 16 años no contaban con conexión a internet, computador o tableta, se privaron dichos hogares.

En cuanto a las privaciones de hacinamiento crítico que presentan faltantes de información en la GEIH del 2020, por los mismos problemas de recolección durante la pandemia, se hicieron supuestos de hogares altamente vulnerables que al perder su empleo se vieron obligados a vivir con familiares, o conocidos.

La ventaja de calcular el IPM con la GEIH es que permiten observar el porcentaje de la población en situación de pobreza monetaria y pobreza multidimensional al mismo tiempo (pobreza crítica), y a diferenciar la población que solo sufre una tipología de pobreza. Estos ejercicios pretenden mejorar los procesos de focalización para la identificación de la población vulnerable. Este ejercicio es fundamental para los programas de Renta Básica e Ingreso Mínimo Garantizado para Bogotá solidaria.

Foto Archivo: **Secretaría Distrital de Planeación**

Conclusiones

En los últimos años Bogotá ha mejorado en la progresividad de su política social y tributaria. Sin embargo, una parte importante de estos logros se perdió como resultado de la pandemia. Fueron especialmente afectados los trabajadores informales de ambos sexos y, sobre todo, las mujeres y las personas jóvenes. El incremento de la informalidad generará presión sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social, ya que habrá disminución de aportes y posibles reducciones de cobertura. El desempleo y el aumento de la informalidad tienden a afectar más gravemente a las mujeres por su condición de precariedad en la inserción laboral.

Para contrarrestar parcialmente la caída del ingreso, la ciudad ha ido consolidando la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG). Estos subsidios deben estar acompañados de una política fiscal, que le reduzca los impuestos a los más pobres. Es importante, además, que haya coordinación entre las entidades distritales y nacionales para mejorar la focalización. El horizonte final debe ser la renta básica. Dada la escasez de recursos, por ahora se deben unificar los subsidios o transferencias ya existentes. La mejor administración de los recursos permitirá que los ciudadanos puedan ampliar el espacio de sus capacidades, favoreciendo el ejercicio de su libertad, o como propone el PDB, se contribuye al cierre de las brechas sociales. Para que la política fiscal sea comprehensiva se deben aumentar los impuestos a quienes tienen más recursos.

Para reducir la pobreza, promover la igualdad de oportunidades y la diversidad económica en el desarrollo urbano, es necesario tener instrumentos cuantitativos. La crisis desatada por el COVID-19 ha aumentado la pobreza y, entonces, es fundamental diseñar políticas públicas que concilien la demanda agregada de corte keynesiano, la focalización adecuada, y las políticas de pleno empleo.

En este escenario es fundamental dar pasos en la lucha contra la desigualdad a través de políticas distributivas, que reduzcan la concentración de la tierra, del ingreso y de la riqueza. Lo ideal sería que esta tarea fuera un compromiso de los gobiernos nacional y local. Y la mejor distribución se logra mejorando la progresividad de los impuestos y de los subsidios. Entre la focalización, la movilidad social y la política pública hay una estrecha relación. Puesto que no es posible darle todo a todos, el ejercicio de la política obliga a escoger entre caminos alternativos, y a jerarquizar. Si este proceso se realiza de manera adecuada se logra que la movilidad social sea ascendente. Los problemas de focalización se han hecho evidentes estos días en los que se ha propagado el COVID-19. El ideal sería poder tener información sobre la capacidad de pago individual.

Este propósito se conseguiría con procedimientos como declaración de renta universal, empadronamiento, etc. Algunos países desarrollados lo han ido logrando, y por esta razón el balance neto entre impuestos y subsidios es más eficiente. Y, desde el punto de vista de la equidad, la política fiscal logra reducciones significativas del Gini.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI. Bases del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024. Bogotá.

Banerjee, A., Niehaus, P., & Suri, T. (2019). Universal Basic Income in the Developing World. Annual Review of Economics, 11, 958-983.

Bertomeu M., Raventos D. (2005). La Renta Básica de Ciudadanía como Derecho de Existencia: Vivir sin Permiso de Otros. Buenos Aires: Amnistía Internacional de Argentina.

Bertomeu M., Raventos D. (2006). El Derecho de Existencia y la Renta Básica de Ciudadanía: Una Justificación Republicana. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Ciencia, FEDER.

Bezruchka Stephen. (2004). BIG Medicine for Achieving Population Health in the US, US Basic Income Guarantee. Washington: Usbig Discussion Paper, no. 71.

CEDE. (2020). Ingreso Básico Garantizado (IBG): ¿Es el Momento Ideal de Implementarlo? Nota Macroeconómica, No. 22, Universidad de los Andes, Bogotá. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

CEPAL. (2020). a. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La Política Fiscal ante la Crisis Derivada de la Pandemia de la Enfermedad por Coronavirus (Covid-19). Santiago de Chile: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

CEPAL. (2021). La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe, Informe Especial COVID-19. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina.

Concejo de Bogotá. (2020). b. Acuerdo por Medio del Cual Se Adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI", Concejo de Bogotá, Bogotá.

Congreso de la República. (2020). Proyecto de Ley Por Medio de la Cual Se Modifica el Decreto Ley 568 de 2020 "Por el Cual Se Crea el Impuesto Solidario por el Covid-19, Dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica Dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020". Bogotá.

Cunha, De Giorgi, Jayachandran. (2019). The Price Effects of Cash Versus In-Kind Transfers Review of Economic Studies, vol 86(1), pp. 240-281.

DANE. (2016). Boletín Técnico: Pobreza Monetaria y Multidimensional 2015. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-.

DANE. (2019). Boletín Técnico Pobreza Multidimensional Departamental . Bogotá .

DANE. (2021). Visor de Datos Mercado Laboral. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: https://sitios.dane.gov.co/visor-geih/#/visor

DNP. (2007). Mecanismos de focalización: cuatro estudios de caso. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Duranton Gilles. (2008). Cities: Engines of Growth and Prosperity for Developing Countries? Commission of Growth and Development, Working Paper, no. 12, World Bank, Washington.

Duranton Gilles. (2015). Agglomeration Effects in Colombia. University of Pennsylvania, Philadelphia.

Duranton Gilles. (2016). Agglomeration effects in Colombia. Journal of Regional Science, 56(2), 210-238.

Duranton, G., & Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In J. Vernon Henderson and Jacques-François Thisse (eds.) Handbook of Regional and Urban Economics, volume 4. Amsterdam: North-Holland, 2063-2117.

Egger D, Haushofer J, Miguel E, Niehaus P, Walker M. (2019). General Equilibrium Effects Of Cash Transfers:experimental Evidence From Kenya. National Bureau Of Economic Research.

Friedman M. (1982). Teoría de los Precios. Madrid: Alianza.

Friedman Milton. (1955). "The Role of Government in Education". Economics and the Public Interest, Rutgers University Press, New Jersey, pp. 123-144.

Friedman Milton. (1957). A Theory of the Consumption Function. Princeton: Princeton University Press.

Gallego J., González J., Sepúlveda C. (2019). Dinámica del Bienestar Social en Bogotá y su Región: 2011-2017. Bogotá: Colombia Científica, Alianza Economía Formal e Inclusiva (EFI), Universidad del Rosario, Bogotá.

Garay L., Espitia J. (2020). "Renta Básica Extraordinaria como Medida Social de Emergencia para Enfrentar Algunos de los Impactos de la Pandemia del Covid-19 en Colombia". Revista Sur, No. 166, abr. 27.

Garay, L., Espitia, J. (2019). Dinámica de las Desigualdades en Colombia. En Torno a la Economía Política en los Ámbitos Socio-Económico, Tributario y Territorial. Bogotá: Desde Abajo.

Gentilini, Ugo; Grosh, Margaret; Rigolini, Jamele. (2020,ed.). Exploring Universal Basic Income. . Washington.: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices, World Bank.

Hanna, R., Olken, B. (2018). Universal basic incomes vs. targeted transfers: anti-poverty programs in developing countries. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Hicks John. (1939). Valor y Capital, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

Ibarran, P., Medellin, N., Regalia, F., & Stampini, M. (2016). Así funcionan las transferencias condicionadas: Buenas prácticas a 20 años de implementación. s.l.BID.

Ibarrarán P., Medellín, N., Regalia, F., Stampini, M. (2017). Así funcionan las transferencias condicionadas. Banco Interamericano de Desarrollo.

Keynes J.M. (1936). The General Theory of Employment, Interest and Money. London: MacMillan.

Kolenikov, S., & Shorrocks, A. (2013). A decomposition analysis of regional poverty in Russia. Russia.

López-Calva, Ortíz. (2011). A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class. Policy Research Working Paper, no. 5902, World Bank, Washington.

Marshall Alfred. (1890). Principles of Economics, vol. 1, first edition, Cambridge University, Cambridge.

Martínez Luis. (2019). Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia (Septem-ber 26, 2019). Obtenido de https://ssrn.com/abstract=3273001 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3273001

MESEP. (2009). Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad (2002-2008). Resultados Fase I, Resumen Ejecutivo, DANE, DNP. Bogotá D.C.: Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad.

MESEP. (2011). Pobreza Monetaria en Colombia: Nueva Metodología y Cifras 2002-2010. Resultados Fase II, DANE, DNP, Bogotá. Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad.

MISES. (1949). Human Action a Treatise on Economics.

Modigliani Franco. (1976). "Some Economic Policy Implications of Indexing of Financial Assets with Special Reference to Mortgages",. The "New Inflation" and Monetary Policy, MacMillan, London, pp. 90-116.

Modigliani Franco. (1985). "Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations". Nobel Lecture, American Economic Review, vol. 76, no. 3, jun., 1986, pp. 297-313.

Modigliani Franco. (1988). "The Role of Intergenerational Transfers and Life Cycle Saving in the Accumulation of Wealth". Journal of Economic Perspectives, vol. 2, no. 2, spring, pp. 15-40.

Murray Charles. (2008). "Guaranteed Income as a Replacement for the Welfare State". Basic Income Studies, vol. 3, no. 2, pp. 1-12.

Orhansky Mollie. (1965). "Who's Who Among the Poor: A Demographic View of Poverty". Social Security Bulletin, jul., pp. 3-33.

Orhansky, Mollie. (1963). "Children of the Poor". Social Security Bulletin, vol. 26, jul., pp. 3-29.

Orshansky Mollie. (1966). "Recounting the Poor-A Five Year Review". Social Security Bulletin, apr., pp. 20-37.

Orshansky Mollie. (1969). "How Poverty is Measured". Monthly Labor Review, vol. 92, no. 2, feb., pp. 37-41.

Rawls J. (1985). Teoría de la Justicia. México: Fondo de Cultura Económica.

Rawls John. (1988). "The Priority of Right and Ideas of the Good". Philosophy and Public Affairs, vol. 17, no. 4, autumn, pp. 251-276.

Reyes Luis. (2020). El Costo y la Factibilidad de la Renta Básica en Colombia. Análisis y Cálculo de Distintas Propuestas de Renta Básica para Implementar en Colombia, con el Fin de que Sirva de Insumo para el Debate Público,Observatorio Fiscal,Informe,no. 10, Uni. Javeriana. Bogotá.

Roberto, A. (2015). Measuring Patterns of Social and Productive Inclusion in Colombian Urban Areas: Main Facts and Policy Recommendations to Foster Social Change, Msc. Urban Economic Development, The Bartlett Development Planning Unit, University College. London.

Rodríguez J., Camargo J., Cardona V. (2020). Estimación de una Renta Básica para Colombia. Bogotá: Archivos de Economía, no. 520, DNP.

Sen Amartya. (1985). Commodities and Capabilities. New York: Oxford University Press.

Senado de la República. (2020). Proyecto de Ley Por Medio del Cual Se Modifica el Decreto Ley 518 de 2020 y Se Crea la Renta Básica de Emergencia, Congreso de la República, Bogotá.

Stiglitz., Sen., Fitoussi. (2010). Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social. Resumen,. Resumen, L'Institut d'Etudes Politiques, IEP, Paris.

Van Pajris, Philippe. (1992). "Basic Income Capitalism". Ethics, vol. 102, no. 3, apr., pp. 465-484.

Van Parijs P. (1991). "Why Surfers Should Be Fed: The Liberial Case for an Unconditional Basic Income". Philosophy and Public Affairs, vol. 20, no. 2, spring, pp. 101-131.

Weigel, J.L. (2020). The Participation Dividend of Taxation: How Citizens in Congo Engage More with the State When it Tries to Tax Them. Quarterly Journal of Economics. 135; 4: 1849–1903.

Artículo 2:

Bases para el diseño operativo de la estrategia de ingreso mínimo garantizado

Secretaría Distrital de Planeación

Definiciones básicas y experiencias de implementación en el ámbito internacional

¿Por qué un IMG para Bogotá?

Esquema de transición de BSC a IMG y RBU 80

Operación de IMG

Autores:
Yadira Díaz
Liliana Narváez

Foto Archivo: **Alcaldía Mayor de Bogotá**

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, Medellin, 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 trasferencias monetarias no condicionadas, dos programas de transferencias monetarias condicionadas (Reto a la U y Arriendo Solidario[33]), y a su vez hizo entrega de productos en especie como mercados, bonos y comida caliente. Durante 2020, y en términos de trasferencias 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 confluencia 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.

[33] 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 como sección 2.1 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, como sección 2.2, 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.

2.1. 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 trasferencia: 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 (Ibarran, Medellin, 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 iteraccion 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.

2.2. 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 alto[34], y la segunda recoge las experiencias de implementación en países en vía de desarrollo35. La Tabla 1 presenta los casos incluidos en este análisis y su clasificación.

Tabla 10. **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, Romania, 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-Dehzooei (2018) Coady & Prady, (2018) Harmann et al., (2009) Davala et al. (2015) Jaunch, (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).

[34] 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).

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

2.2.1. 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 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 11.

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 11. **Clasificación de esquemas de ingreso mínimo en países europeos según sus características**

de IMG	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 Categórico Baja Cobertura	Bulgaria	Sin mecanismo claro (subjetivo o arbitrario)	Poco estricta	Sin límite
Tipo 4. Red compleja de esquemas diferentes, categóricos y que se traslapan, cubren a la mayoría de las personas que necesitan apoyo Fragmentado Categórico 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 categóricos adicionales que cubren a la mayoría de las personas que necesitan apoyo. Articulado No Categórico 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 categórico, pero con elegibilidad y cobertura bastante restringidas Articulado No categórico 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

de IMG	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 (Andalucia, 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.

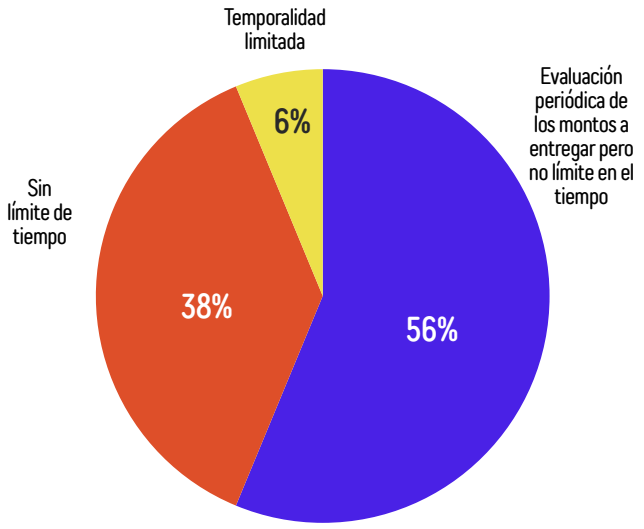
Ahora, en términos de criterios de entrada a los esquemas de ingreso mínimo en Europa, la mayoría define la elegibilidad teniendo como referencia alguna línea de pobreza. Se tiene en cuenta el ingreso y/o patrimonio y los rangos de edad, que varían dependiendo del país. Predomina la entrega de beneficios 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.

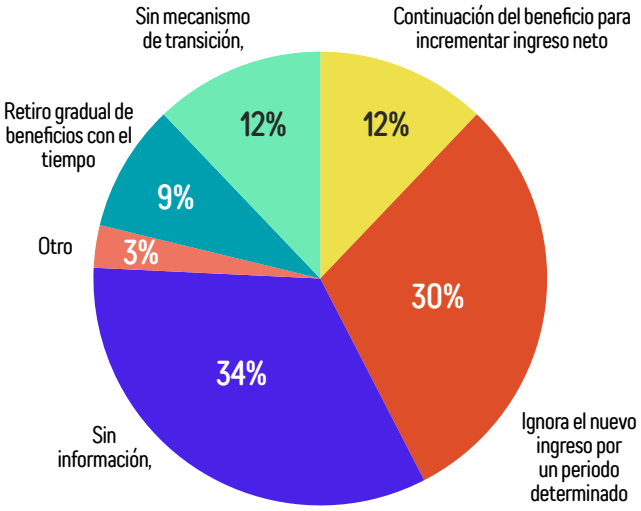
Figura 3. **Duración/temporalidad del beneficio como criterio de salida, 33 países, 2016**



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 4). 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 4. **¿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 trasporte público y actividades culturales.

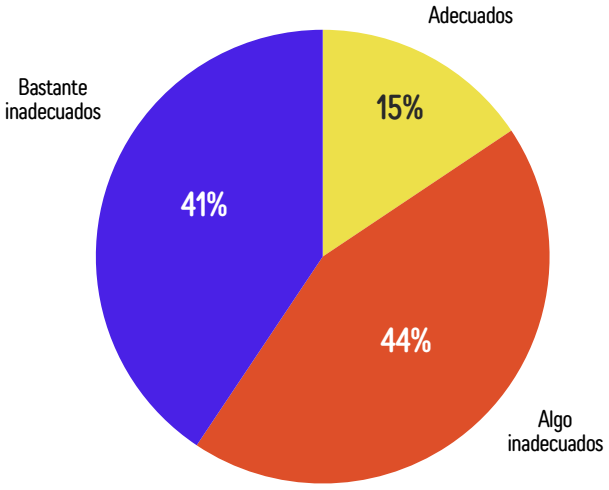
Otra fuente de discusión sobre las diferentes implementaciones de IMG en Europa se refiere al monto o nivel de los pagos a cada beneficiario, como se señaló anteriormente, la mayoría de los pagos son mensuales y corresponden a cálculos que tienen en cuenta la composición del hogar. Mayoritariamente se 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 vulnerabilidad[36] (EMPL Committee, 2017, pág. 25).

La Figura 5 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 5. **¿Qué tan adecuado es el nivel de los beneficios del Ingreso Mínimo? 33 países, 2016.**



Fuente: **(EMPL Committee, 2017)**

[36] 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 12 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 12. **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)

2.2.2. 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 & Ortíz 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, Medellin, 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 13. **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)	

Fuente: **Elaboración propia. *Cuentan con evaluación de impacto**

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 Guaranteed 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 $Rs. 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 Dehzooel, 2018).

La RBU en Irán surge de la mano de las reformas de subsidios de energía (Guillaume, Zytek, & Reza, 2011). Para este programa se temía que este programa tuviera un impacto negativo en la oferta laboral, sin embargo, Salehi-Isfahani & Mostafavi-Dehzooei (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 14. **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 Dehzooel, 2018) & (Haarmann, Haarmann, Jauch, & Shidondola-Mote, 2019)**

Foto Archivo: **Alcaldía Mayor de Bogotá**

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.

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.

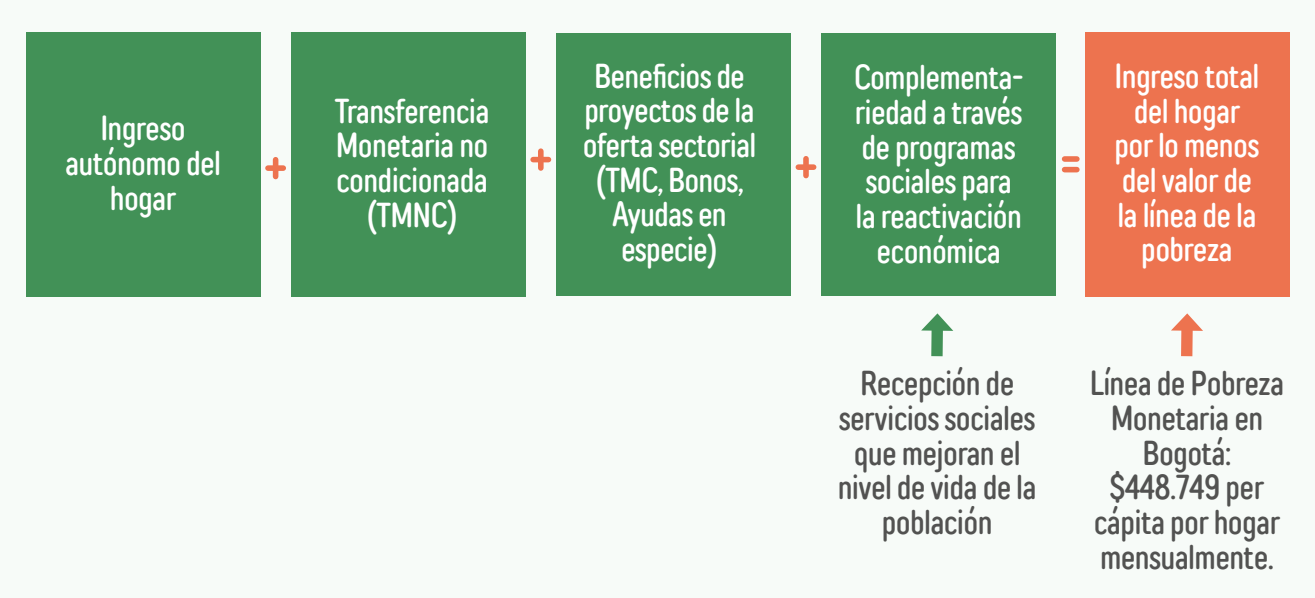
De acuerdo con la tipificación de esquemas de subsidios presentada por Gentilini, et al., (2020), IMG en Bogotá opera en la modalidad de top-up a los esquemas de TMC/NC existentes. De esta manera, IMG se conforma como una TM que busca complementar el ingreso autónomo del hogar y la recepción de beneficios 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 6.

Figura 6. **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 7. **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 complemente 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 trasferencias 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 15 abajo incluida presenta los resultados de dicho ejercicio.

Tabla 15. **Clasificación de metas proyecto del POAI**

	Tipo de beneficio de la Trasferencia	Número de metas proyecto	Etapa de integración
Oferta Sectorial	Transferencias Monetarias	14	Fase II
	Bonos	5	
	Especie y dinero	2	Fase III
	Especie	17	
	Subtotal	**38**	
	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 si 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 beneficiaros.

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 Figura 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 Figura 5 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 vulnerable[37].
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.

[37] 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 alimentación[38], 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.

[38] Se excluyen comedores escolares.

5. Operación de IMG

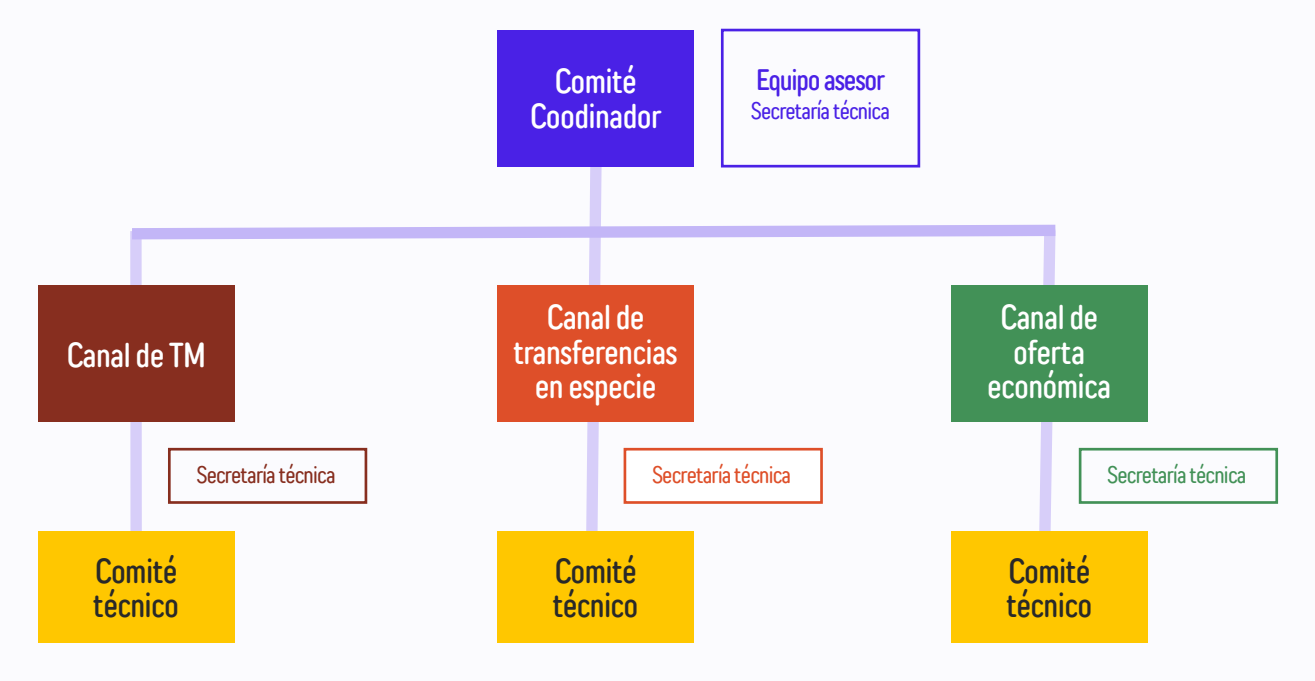
Esta sección describe las principales características operativas de IMG. Se definen características tales como la gobernanza de la estrategia, la focalización, los criterios de permanencia y de salida, los montos a entregar y el proceso de traslado de recursos de los programas. A continuación, se presenta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

5.1. 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 8 a continuación ilustra la propuesta de gobernanza para IMG:

Figura 8. **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 16.

Tabla 16. **Funciones propuestas por comité IMG**

Comité	Entidades que integran el comité	Funciones
Comité coordinador	• 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	Un asesor técnico por cada sector miembro del comité coordinador: • Planeación • Gobierno • Hacienda • Hábitat • Mujer • Integración Social • Educación • Movilidad	Realizar las convocatorias a las sesiones ordinarias y extraordinarias.
		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: • Integración social • Hacienda • Gobierno • Hábitat Especie: • Gobierno • Integración Social • Director o delegado IDIGER Oferta económica: • Desarrollo Económico • 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.
		TM y bonos: 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.

5.2. 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 terminos de unidad de analisis, 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 este unidad la que usa el Sisbén como herramienta central de focalización.

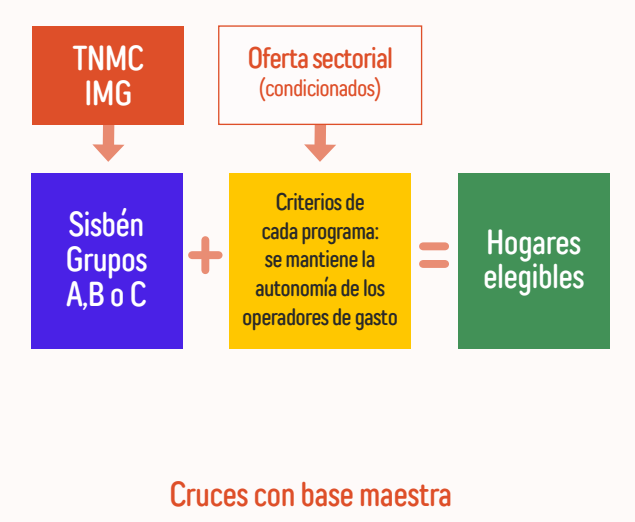
De esta forma, la cobertura de la estrategia de IMG se establece para hogares cuyo ingreso per cápita de la unidad de gasto se encuentre por debajo de la línea de pobreza o de la línea de vulnerabilidad. Es decir, el universo de hogares elegibles para IMG está determinado por los hogares A - pobres extremos -, 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 terminos 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 estadisticamente 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 pertencer al componente de transferncias monetarias no condicionadas (TMNC) de la estrategia IMG si tienen un puntaje inferior a 30.56. Estos hogares tendran la oportunidad de solicitar la encuesta SISBEN durante los tres meses subsiguientes a su incorporación al programa para poder continuar recibiendo TMNC. Continuaran 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 podran 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 9. **Focalización IMG**



Fuente: **SDP, SHD**

5.3. Criterios de permanencia y salida

Los criterios de permanencia y salida estipulan en qué medida, una vez se evalué 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 programa [39] , 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 continuaran como beneficiarios de las TMNC de la estrategia IMG. En este sentido, tanto la actualización de los datos

39 Los hogares deben además actualizar sus datos bancarios.

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.

5.4. 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 17**, 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:

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

$\boldsymbol{\alpha}$ es la proporción de la brecha de pobreza a cubrir. Puede tomar valores entre cero y uno.

LP es la línea de pobreza vigente.

$\boldsymbol{\bar{y}_{st}}$ es la mediana del ingreso per-cápita de la unidad de gasto observada en la GEIH de la vigencia anterior del hogar perteneciente al grupo -SISBEN con tamaño

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

OTM: Son 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 17 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 17. **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	Mediana del monto per capita requerido para no ser pobre
			LI	LS		Media	
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 cuentan si están bancarizados o no.

En ese sentido, la Tabla 18 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 18. **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 19. **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 Sisbén 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 20. **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	Minimo	Máximo	Media	Minimo	Máximo	Media	Minimo	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**

5.5. 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 sección 5.4 Propuesta de Gobernanza).

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

Tabla 21. **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**

5.6. 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.

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 transfomative 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. & Marlier, 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., Medellin, 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-Dehzooei, 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

Artículo 3:

Bogotá Solidaria e Ingreso Mínimo Garantizado: Gestión y Resultados

¿Qué es el Sistema distrital de Bogotá Solidaria?

Contribución de las transferencias monetarias

Efectos de la pandemia en el empleo y su recuperación en 2021 Operación de IMG

Autores:

Antonio Avendaño
Arturo Diaz Granados
Yesica Fernández Malo
Jorge Iván González
Camila Lara
Evelyn Tique

Foto Archivo: **Alcaldía Mayor de Bogotá**

Introducción

Los programas de transferencias monetarias tienen como objetivo reducir la pobreza e incentivar la inversión en el capital humano de las familias pobres. Estas transferencias se encargan de complementar los ingresos en salud y/o educación de las familias y jóvenes en pobreza y pobreza extrema de un país, además de contrarrestar los efectos negativos causados por externalidades como la emergencia sanitaria por Covid-19 a nivel mundial.

Ante la caída del PIB y aumento del desempleo en los países de la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) calcula que en el en 2020 la pobreza en América Latina tendría 28,7 millones de personas adicionales con respecto al 2019, por lo que alcanzaría a un total de 214,7 millones de personas que corresponden al 34,7% de la población de la región (CEPAL::Informe Covid No.2, 2020). Entre estas personas, 15,9 millones de personas entrarían a la pobreza extrema, que llegaría a afectar a un total de 83,4 millones de personas.

Además, dice que "Este aumento de la pobreza y la pobreza extrema compromete gravemente la posibilidad de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo en 2030 (Objetivo de Desarrollo Sostenible 1) y más ampliamente el logro de todas las metas de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (CEPAL::Informe Covid No.3, 2020).

La CEPAL recomendó dar un Ingreso Básico de Emergencia (IBE) a las personas más vulnerables o pobres de la región que fueron afectadas por la pandemia, bajo el argumento que "Los gobiernos deben garantizar transferencias monetarias temporales para satisfacer las necesidades básicas y sostener los consumos de los hogares, esta es la salida porque no hay actividad económica" (CEPAL::Informe Covid No.3, 2020). Bajo esta premisa se crea el Programa distrital de Bogotá Solidaria en la ciudad de Bogotá.

A continuación, se explican las características del Programa desde marzo de 2020 al mes de agosto del 2021. Además, se muestran los impactos del Sistema distrital de Bogotá Solidaria (SDBS) en la pobreza monetaria, de acuerdo con los ingresos reportados por los hogares en las ayudas institucionales. Este documento se complementa con un análisis de doble incidencia para identificar hogares con pobreza crítica, es decir, hogares que sufren de pobreza monetaria y multidimensional al mismo tiempo, y se exponen los retos de focalización para la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), identificando las estructuras económicas y laborales de dichos hogares.

1. ¿Qué es el Sistema distrital de Bogotá Solidaria?

El Sistema distrital Bogotá Solidaria (SDBS) se crea mediante el Decreto distrital 093 de 2020. Centra su operación en dos canales, de acuerdo con las características de la población a atender:

I. Transferencias monetarias no condicionadas, para población bancarizable con alto riesgo de contagio o con acceso a corresponsales bancarios cercanos en caso de bajo riesgo de contagio.

II. Subsidios en especie, para personas en zonas difícil acceso y con alta incidencia de la pobreza monetaria y multidimensional

.

El Sistema distrital Bogotá Solidaria, es una herramienta que permite brindar respuesta rápida y oportuna del Distrito para la mitigación de los efectos de empobrecimiento de los hogares como consecuencia de la pandemia por COVID-19. En el Sistema participan las secretarias de Planeación, Integración Social, Hábitat y Hacienda, y operadores financieros.

Mediante el Decreto Ley 461 de 2020, el Gobierno Nacional facultó a los gobernadores y alcaldes a reorientar las rentas de destinación específica, salvo las asignadas constitucionalmente, con el fin de que pudieran atender necesidades urgentes.

A través del Decreto distrital 87 de 2020, se declaró la calamidad pública en Bogotá y se desplegaron acciones articuladas entre sus entidades y organismos, que llevaron a una reconfiguración de la oferta social. La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. expidió el Decreto distrital 093 de 2020, que creó el Sistema distrital Bogotá Solidaria. Se buscó que ninguna persona en la ciudad se quedara sin techo o comida durante la cuarentena. Las ayudas se entregaron a través del esquema denominado Renta Básica que operó desde marzo 2020 hasta enero de 2021 con seis ciclos, y actualmente continúa operando a través del esquema Ingreso Mínimo Garantizado IMG desde marzo de 2021 a la fecha con siete ciclos. El IMG es una estrategia de largo plazo, que busca consolidar un esquema de subsidios y transferencias que permita garantizar la provisión de un Ingreso Mínimo a los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad en Bogotá (Art.24 Acuerdo 761 de 2020).

1.1. Canales Bogotá Solidaria

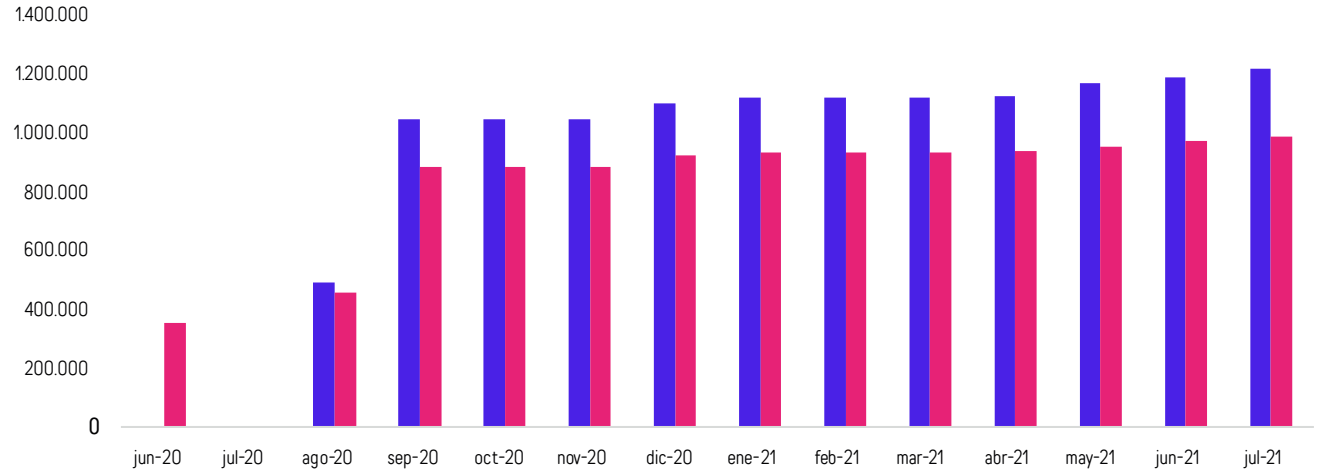
El Sistema Bogotá Solidaria utiliza dos canales: transferencias monetarias y subsidios en especie.

A través del canal de subsidios en especie se entregan mercados directamente en la casa de cada hogar, con énfasis en aquellos que por sus condiciones de vida o ubicación geográfica no pueden acceder al canal de transferencias monetarias.

En el presente documento, se hace énfasis en el canal de transferencias monetarias, que se apoya en operadores bancarios a través de teléfonos celulares (tales como Nequi, Daviplata, Ahorro a la Mano de Bancolombia y Movii). Se utilizan cuentas de trámite simplificado, monederos electrónicos o giros. Para poder realizar la transferencia, el titular de estas cuentas debe ser mayor de edad, tener un documento de identidad válido y estar bancarizado. Sin embargo, en cada ciclo se busca realizar giros a la población no bancarizada que cumple con los criterios establecidos por el Comité Coordinador del programa y tienen actualizado su número celular en la base de datos del Sistema.

El canal de transferencias monetarias ha traído consigo un proceso de inclusión financiera para las comunidades vulnerables, es decir hogares que no contaban con ningún producto financiero en donde se les pudieran trasferir los recursos monetarios, para junio de 2020, tres meses desde que se dio inició a este canal, 354.767 hogares estaban bancarizados, un año después, para junio de 2021, 968.136 hogares ya contaban con un producto financiero. Es decir, 627.977 hogares se bancarizaron en este periodo.

Gráfico **14. Bancarización SDBS**



	jun-20	ago-20	sep-20	oct-20	nov-20	dic-20	ene-21	feb-21	mar-21	abr-21	may-21	jun-21	jul-21
Personas		489.004	1.040.761	.040.761	.041.691	.097.461	.114.881	.115.45	1.115.45	1.121.47	1.163.70	1.182.63	1.214.15
Hogares	354.7674	55.523	883.026	883.032	883.570	919.558	928.698	928.989	928.990	934.043	949.369	968.136	982.744

Fuente: **SDP-SDBS**

Nota: las cifras están sujetas a cambios en función de la actualización de la Base Maestra

1.2. Índice de Bogotá Solidaria (IBS)

Durante el segundo ciclo del esquema de Renta Básica en 2020 se implementó un esquema de recolección de información con el fin de actualizar los datos de contacto de aquellas personas que solicitaban ayuda del Sistema, y que se encontraban vinculadas a las bases de datos de alguno de los canales. El esquema de actualización de información fue realizado a través de la plataforma web Bogotá Cuidadora que incluía todos los canales y sub canales del Sistema.

En la medida que se recolectaba información, se hizo evidente que cerca del 25% de los registros que solicitaban ayuda no se encontraban consolidados en la base maestra. Con este marco se inició la implementación del esquema de posibles nuevos beneficiarios y el Índice Bogotá Solidaria (IBS) a partir de los registros capturados a través de la Plataforma Bogotá Cuidadora. Este índice es aplicado a aquellos registros que no se encuentran en base maestra o listados censales, es decir, población que se encuentra oculta para poder implementar algún mecanismo de focalización.

El IBS parte de una construcción metodológica de los autores Alkire y Foster en la cual, a partir de registros administrativos asociados a la dirección y la cédula se identifican indicios de vulnerabilidad. En ese sentido, el IBS está conformado por ocho variables que se describen en la siguiente figura:

Figura 10. **Componentes del Índice de Bogotá Solidaria (IBS)**

Fuente: **SDP - SDBS**

Los registros administrativos que se usan como insumo para la construcción del IBS son: el canal de Bogotá Cuidadora del Gobierno Abierto de Bogotá (GABO), la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA), la información predial catastral (UAECD), y el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNVP-2018). El IBS clasifica los hogares a partir de características observables de la vivienda y de las condiciones socioeconómicas de los integrantes del hogar. Además, permite transitar de focalización individual y por hogares, a la focalización geográfica. La secuencia de selección de beneficiarios se observa en la Figura 11.

Figura 11. **Secuencia de selección de beneficiarios IBS**

Fuente: **SDP**

1.3. Base Maestra

La Base Maestra es el resultado de la consolidación de diferentes fuentes de información. Es una base de datos que contiene la información básica de identificación, contacto y condiciones socioeconómicas inferidas mediante la clasificación de la respectiva versión del Sisbén para la población sisbenizada y encontrada a través de listados censales, que diferentes sectores del distrito consideraban que debían pertenecer al SBS.

Teniendo en cuenta que el proceso de focalización según el CONPES 100 de 2006 contempla tres momentos: i) Identificación, ii) Selección y iii) Asignación, la Base Maestra fue creada ante la necesidad de cumplir con la identificación de los potenciales beneficiarios de programas, que en este caso puntual corresponde al canal de transferencias monetarias, a partir de los criterios de focalización definidos por el Comité Coordinador.

Los aspectos asociados a la definición de a quiénes atender y cómo vincularlos en el marco del Sistema distrital de Bogotá Solidaria fueron muy dinámicos durante el inicio de la operación del Canal de Transferencias Monetarias.

En un principio, además de los criterios definidos por la Nación para identificación de población pobre y vulnerable, el Distrito, en cabeza del Comité Coordinador[41] estableció un esquema de priorización que atendía a unos criterios lexicográficos definidos de la siguiente manera:

I. Hogares con jefatura femenina,
II. Hogar con personas mayores de 60 años,
III. Hogares con población en condición de discapacidad,
IV. Hogares con al menos un miembro menos una persona menor de 18 años,
V. Hogares con población víctima del conflicto armado,
VI. Otros hogares pobres: En este rango se incluyen los hogares en el Grupo Sisbén IV A, B y los hogares que no cuentan con Sisbén IV, pero registran Puntaje Sisbén III<=30,56. Este puntaje es el corte superior de ingreso al Programa Nacional Más Familias en acción.

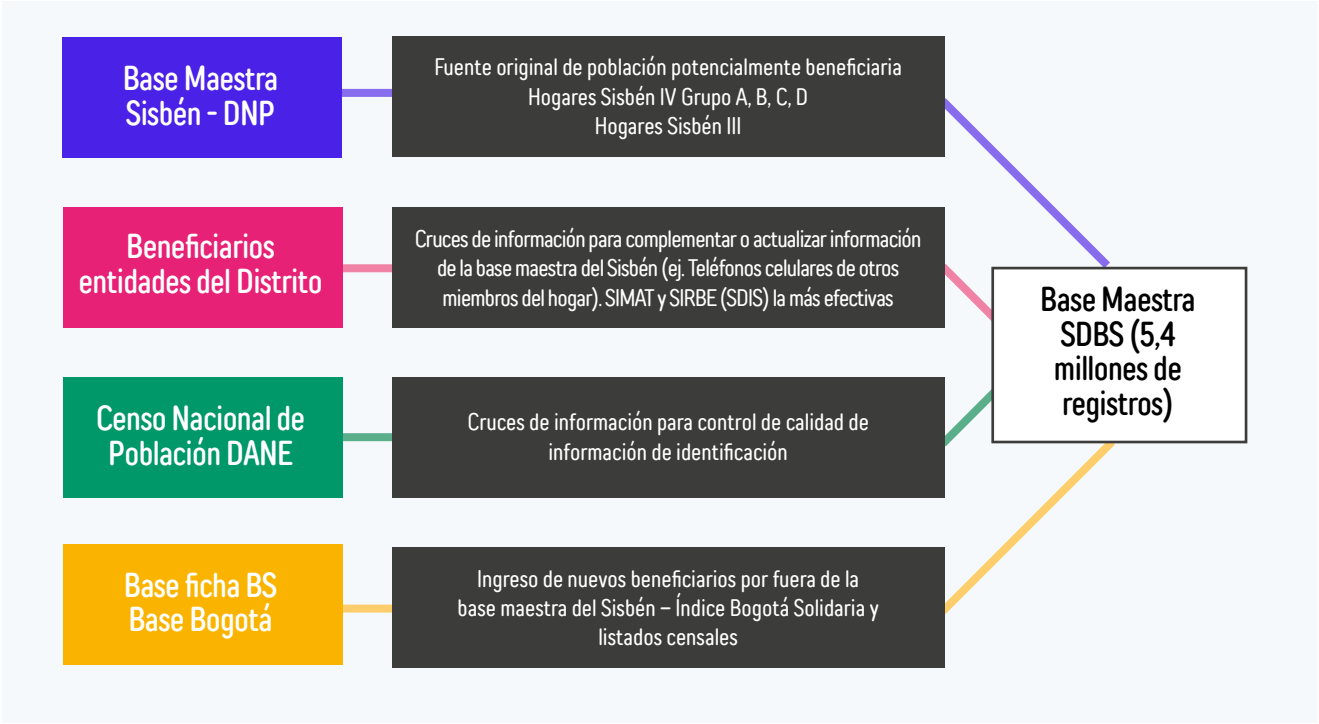
Para el proceso de identificación de los hogares potenciales beneficiarios, se utiliza la base de datos del Sisbén como principal fuente para la conformación de la base maestra y la identificación de hogares en condición de vulnerabilidad y pobreza. Los sectores de la administración también pueden utilizar otras fuentes de información, como listados censales y criterios para identificar a su población beneficiaria.

Se hace énfasis en el concepto de potenciales beneficiarios, ya que estar registrado en la base de datos maestra por sí mismo no vincula a las personas al canal de transferencias monetarias. La base de datos maestra debe ser entendida como una herramienta neutral en relación con las decisiones que se tomen en el marco del Comité Coordinador del Sistema distrital Bogotá Solidaria.

La Secretaría distrital de Planeación (SDP) ha implementado mecanismos para enriquecer y consolidar la Base Maestra. Se han incluidos variables provenientes de registros administrativos como la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA), la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), el Censo de Población y Vivienda 2018, teléfonos reportados por operadores de telecomunicaciones y datos financieros provenientes de los operadores con los que Bogotá Solidaria ha generados convenios. La Figura 12, presenta el proceso de consolidación de la base maestra.

[41] El comité Coordinador del Sistema distrital Bogotá Solidaria es la más alta instancia de articulación y dirección del Sistema. Está compuesto conforme a lo establecido en el artículo 26 del Acuerdo 761 de 2020, así:
1. Secretario/a distrital de Planeación o su delegado/a
2. Secretario/a distrital de Gobierno o su delegado/a
3. Secretario/a distrital de Hacienda o su delegado/a
4. Secretario/a distrital del Hábitat o su delegado/a
5. Secretario/a distrital de la Mujer o su delegado/a
6. Secretario/a distrital de Integración Social o su delegado/a
7. Delegado/a del Despacho de la Alcaldesa Mayor o su suplente
Los delegados y el suplente deberán tener carácter permanente. A las sesiones del Comité podrán asistir tanto el funcionario titular corno el delegado Las delegaciones de cualquiera de los miembros de los Comités tanto Coordinador como de los Técnicos de cada canal y deberán cumplir los parámetros establecidos en la Ley 489 de 1998

Figura 12. **Consolidación de la base maestra**



Fuente: **SDP – SDBS**

Si bien la Base Maestra no incorpora información asociadas a origen étnico o identidad de género, las entidades competentes pueden remitir listados asociados a la población para garantizar su atención y que entran a formar parte de la Base Maestra del Sistema. Actualmente, la Base Maestra está dividida en dos partes debido al tamaño del archivo.

La primera es la Base Maestra Histórica, que se compone de 276 variables y 5.302.953 registros, incluidos los listados censales. Estos registros corresponden a 2.021.339 hogares. Gran parte de las variables que están en esta parte de BM fueron usadas en la operatividad del SDBS entre marzo de 2020 y enero de 2021, es decir en el esquema Renta Básica.

La segunda parte de la BM, es la Base Maestra IMG, que actualmente está en operación y es el punto de partida para la asignación del Ingreso Mínimo Garantizado. A junio de 2021, el número de registros ascendía a 5.425.622 correspondientes a 2.130.926 hogares. El número de variables se modifica constantemente en función de los requerimientos de la operación conjunta del SDBS.

La actualización de la Base Maestra se realiza constantemente y en varios aspectos: i) con información de registros de potenciales beneficiarios (Sisbén IV, listados censales y listados de programas que hacen parte de la estrategia IMG), ii) información de programas nacionales, iii) información proveniente de la Registraduría Nacional del Estado Civil para validaciones, iv) información de contacto (dirección y números de contacto), v) bancarización y cruces con operadores, vi) información de rechazos y, vii) otras variables.

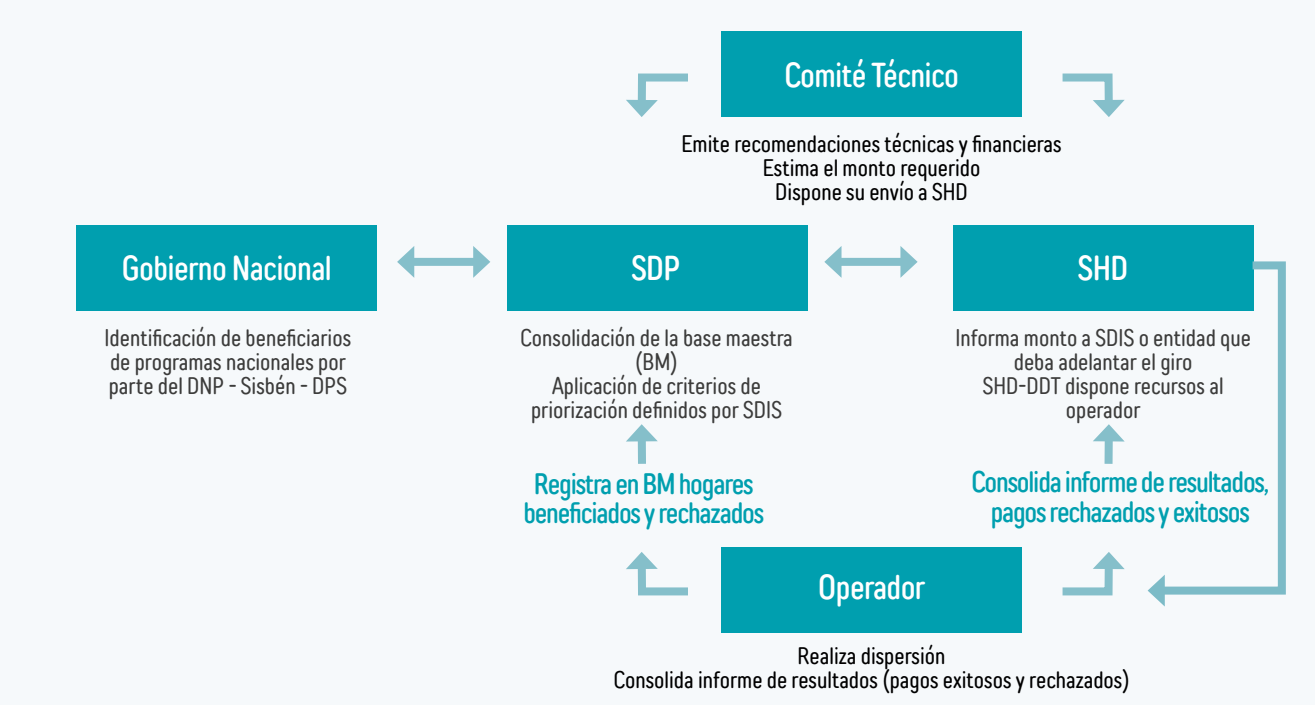
En el marco de este Sistema, la administración de la Base Maestra fue delegada a la Secretaría distrital de Planeación, mientras que las decisiones respecto a los montos, temporalidad, unidad de atención (hogar o persona), así como las disposiciones en materia de focalización, fueron centralizadas en un comité coordinador constituido por los sectores de la administración distrital que participan en cada uno de los canales del Sistema.

La consolidación y actualización de la base maestra se encuentra bajo la supervisión de la SDP. El resultado final son los hogares identificados como potenciales beneficiarios.

1.4. Definición de montos y operación del sistema

El monto de los recursos se define combinando las necesidades del hogar y las disponibilidades fiscales. Se tiene en cuenta el balance neto de subsidios e ingresos, con el fin de captar la capacidad de pago de cada hogar. En el proceso participan las secretarías de Hacienda, Planeación, Integración Social, Gobierno, Educación y Hábitat, además del IDIGER. La articulación se hace a través de un Comité de Coordinación y tres comités técnicos: transferencias monetarias (Figura 13), bonos canjeables y apoyo en especie.

Figura 13. **Proceso administrativo para la asignación de las transferencias monetarias**



Fuente: **Secretaría Distrital de Planeación - SDP**

En el caso de las transferencias monetarias, la Secretaría distrital de Planeación consolida y administra la Base de Datos Maestra y aplica los criterios de priorización definidos por la Secretaría distrital de Integración Social (SDIS) para seleccionar la población que se debe atender. Después de realizado este filtro, el Comité Técnico estima el monto, dependiendo de las características de las familias. Posteriormente, la Secretaría distrital de Hacienda (SHD) se encarga de asignar los recursos y de vigilar que se hagan los giros. En estos ejercicios vale la pena destacar la buena articulación que ha habido entre Bogotá y el gobierno nacional. Sería interesante pensar en un sistema único de transferencia, que permita coordinar los recursos nacionales y locales.

1.5. Bogotá Solidaria en Casa (marzo 2020 – enero 2021)[39]

El objetivo inicial de este esquema era beneficiar a 350 mil familias pobres de Bogotá y, de la mano de las medidas anunciadas por el gobierno nacional y el esquema de donaciones privadas, la meta era ampliar esa ayuda temporal a otras 150 mil familias vulnerables para llegar a un total de 500 mil familias pobres y vulnerables que necesitaban un sustento básico para pasar la cuarentena en casa (SDP, 2020). Se entregaba la ayuda a través de transferencias monetarias no condicionadas y subsidios en especie.

El primer giro que se realizó se hizo entre el 29 de marzo y el 22 de mayo de 2020 y se asignó un monto de $423 mil para todos los hogares. La asignación de este momento se sustentaba en el valor estimado de sostenimiento de un hogar del decil 1 de gasto, incluyendo los rubros de alimentación, salud, el 75% del valor destinado a vivienda y el 30% de los recursos destinados a otros rubros (SDP-EM 2017 a precios 2020).

[39] Corresponde a la estrategia de Renta Básica realizada entre marzo de 2020 y enero 2021

Figura 14. **Rubros de gasto de los hogares del decil 1 de ingreso**

Fuente: **SDP-EM 2017 a precios corrientes**

El segundo giro que se llevó a cabo entre el 26 de mayo y el 12 de julio y el monto tope se ubicó en $233 mil para hogares pobres, tomando como referencia el valor destinado para gastos de alimentación.

Durante el tercer ciclo, que se realizó entre el 16 de junio y 24 de septiembre, se estableció un monto por hogar de $160 mil, estimado como un valor de entre el 70 y el 75% del monto destinado por un hogar del decil 1 para alimentación.

Los ciclos 4, 5 y 6 se llevaron a cabo entre el 1 de octubre y el 11 de diciembre; el 11 de diciembre hasta el 31 de diciembre, y del 12 al 14 de enero, respectivamente.

A continuación, se presentan los valores entregados y los criterios de focalización que debían cumplir los hogares para poder ser beneficiarios de la transferencia monetaria, en el marco de Renta Básica en los seis primeros ciclos, comprendidos entre marzo 2020 y enero 2021.

Tabla 1. **Criterios de focalización (marzo- 2020 a - enero 2021)**

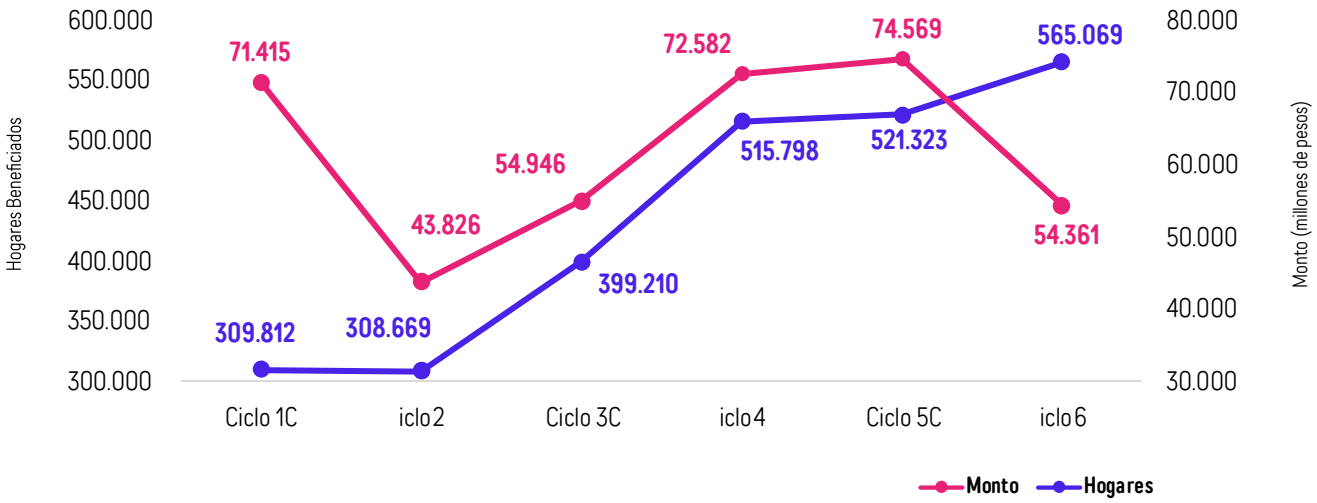
Criterios de focalización en el esquema Renta Básica

Ciclos	Hogares pobres	Hogares vulnerables	Montos	Complementariedad	Ciclos
Ciclos 1	Sisbén IV A/B	No priorizados	Pobres hasta $423.000 Vulnerables hasta $178.000	Más Familias en Acción, Devolución IVA, Ingreso Solidario, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción	Ciclo 1
Ciclo 2			Pobres hasta $233.000 Vulnerables hasta $160.000		Ciclo 2
Ciclos 3, 4 y 5	Sisbén III <=30.56	Sisbén IV - C/D	Pobres hasta $240.000 Vulnerables hasta $160.000		Ciclos 3, 4 y 5
Ciclo 6		Sisbén III > 30.56 & <= 54.86	Pobres $120.000 Vulnerables $80.000	Sin complementariedad	Ciclo 6

Fuente: **Elaboración propia equipo Sistema distrital de Bogotá Solidaria -SDP**

Durante los cinco primeros ciclos se generó un esquema de concurrencia que tenía en cuenta si el hogar recibía transferencia del Gobierno Nacional (Ingreso Solidario, Devolución del IVA, Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción) con el fin de asegurar la eficiencia en la asignación del gasto, la adecuada concurrencia de las diferentes fuentes, y evitar duplicidades.

Gráfico 15. **Montos y hogares beneficiados por el programa Renta Básica por ciclos 1 a 6 (marzo a diciembre 2020 y enero 2021)**



Fuente: **Elaboración propia a partir de (Monitor Social::Renta Básica, 2020)**

El ciclo 6, que se entregó entre el 12 y el 14[40] de enero del 2021 fue un bono de emergencia recibido una sola vez, que le permitió a los hogares mitigar los efectos de las cuarentenas estrictas decretadas por el Distrito en 13 localidades: Bosa, Ciudad Bolívar, Engativá, Fontibón, Kennedy, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Suba, Teusaquillo, Usaquén y Usme. En este caso, los montos para hogares pobres y vulnerables se definieron en función de la duración (15 días) de las cuarentenas estrictas.

1.6. Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) – Febrero 2021 en adelante

El Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) es uno de los programas que conforman la estrategia de la Alcaldía de Bogotá. En efecto, como parte de los compromisos de la Administración distrital, el Plan distrital de Desarrollo 2020-2024 incluyó el Propósito 1 de hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política, buscando complementar el ingreso autónomo de los hogares más pobres y vulnerables de la ciudad.

Se entrega a través de transferencias monetarias y ayudas en especie. Para que los hogares puedan ser beneficiarios de este esquema deben cumplir al menos una de las siguientes condiciones o criterios de focalización: i) Tener puntaje de Sisbén III inferior o igual a 30,56, ii) Ser parte de los grupos A, B o C1 a C5 de Sisbén IV.

El punto de referencia normativo para el IMG es la Línea de Pobreza (LP), que para Bogotá y en pesos del 2020, tiene un valor $455.030 mes persona. La línea de pobreza extrema o Línea de Indigencia (LI) es de $178,6 mil/meses persona[41]. Así mismo, la brecha de ingresos de los pobres con respecto a la LP es de 19,1%. En promedio una persona de un hogar pobre tiene un ingreso per cápita promedio mes de $238 mil, así que una persona de un hogar pobre necesita alrededor de $217 mil para salir de la pobreza.

En el caso de hogares que reciban transferencia del Gobierno Nacional como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario o Colombia Adulto Mayor, el Distrito les realiza una transferencia adicional hasta completar el valor del Ingreso Mínimo Garantizado, según sea una familia pobre o vulnerable. La periodicidad de las transferencias monetarias dentro del IMG se ha dado en seis ciclos a julio de 2021, los cuales están sujetos a la evolución de la emergencia, la dinámica de los programas del Gobierno y las decisiones del Comité Coordinador.

Para los tres primeros ciclos de la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado, el monto de las transferencias monetarias se realizó teniendo en cuenta la complementariedad con el Programa Ingreso Solidario de la Nación. En el ciclo 4 del IMG, el monto se definió, teniendo en cuenta la concurrencia con todos los programas administrados por el orden nacional (Colombia Mayor, Devolución del IVA, Ingreso Solidario, Jóvenes en Acción y Familias en Acción).

[40] Es importante aclarar que estas fechas corresponden en la que la SDP envía los listados a la SHD pero no en la que se realizan las trasferencias monetarias

[41] Sobre el significado conceptual de las líneas de pobreza, ver Ravallion (1998).

Tabla 22. **Monto de los programas de la Nación. Mes hogar**

Programa de la Nación	Monto desde marzo 2020 a abril 2021	Monto a partir de mayo de 2021*
Familias en Acción	$145.000	$72.500
Jóvenes en Acción	$356.000	$178.000
Colombia Mayor	$125.000	$160.000
Ingreso Solidario	$160.000	$160.000
Devolución del IVA	$75.000	0

Fuente: **Elaboración propia equipo Sistema distrital de Bogotá Solidaria -SDP**

*Se tiene en cuenta la periodicidad de la entrega del subsidio.

Nota: El DPS solo comparte la información de los beneficiados. La información de los montos es tomada por la SDP de las páginas oficiales de los programas, al igual que su periodicidad.

A partir de junio 2021, se estableció un nuevo esquema de montos, que responde a los conceptos de equidad y justicia redistributiva, en donde quienes más lo necesitan reciben más y quienes menos lo necesitan reciben menos. El diseño completo del esquema se presenta en la Sección 4 del capítulo 2 de este documento. En esta sección por completitud, se presenta un breve resumen de dicho esquema y los montos asociados a este. En general este nuevo esquema de montos de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) se basa en tres principios: i) Progresividad, los más pobres tienen más necesidad, ii) Demografía, los hogares más grandes necesitan más, iii) Complementariedad, hogares que no reciben otros beneficios necesitan más.

I. Progresividad: busca beneficiar más a aquellos hogares más pobres. 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.

II. Sensibilidad demográfica: tiene en cuenta la composición demográfica del hogar, el monto es diferencial de acuerdo con el número de personas que conforman el hogar.

III. 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.

De esta forma, el cálculo de montos diferenciales para cada hogar tiene en cuenta qué tan pobre monetariamente es el hogar de acuerdo con el principio de progresividad, el número de personas que componen el hogar según el principio de sensibilidad demográfica, y finalmente, cuánto recibe el hogar por parte de otros programas de transferencias monetarias, siguiendo el principio de complementariedad. Es así como se establecen los montos diferenciales por hogar en donde el monto máximo para el ciclo 5 de IMG (junio 2021) fue de $62 mil por hogar y el monto mínimo de $37 mil por hogar.

Los hogares que reciben un monto más alto son aquellos que están más lejos de la línea de la pobreza, tienen mayor número de miembros del hogar y no reciben ayudas de otros programas. Los hogares que reciben un monto mínimo de $37 mil por parte del Distrito son de menor tamaño, que están más cerca de alcanzar la línea de la pobreza, o ya están recibiendo recursos de los programas de asistencia social de la Nación o de otros programas del Distrito.

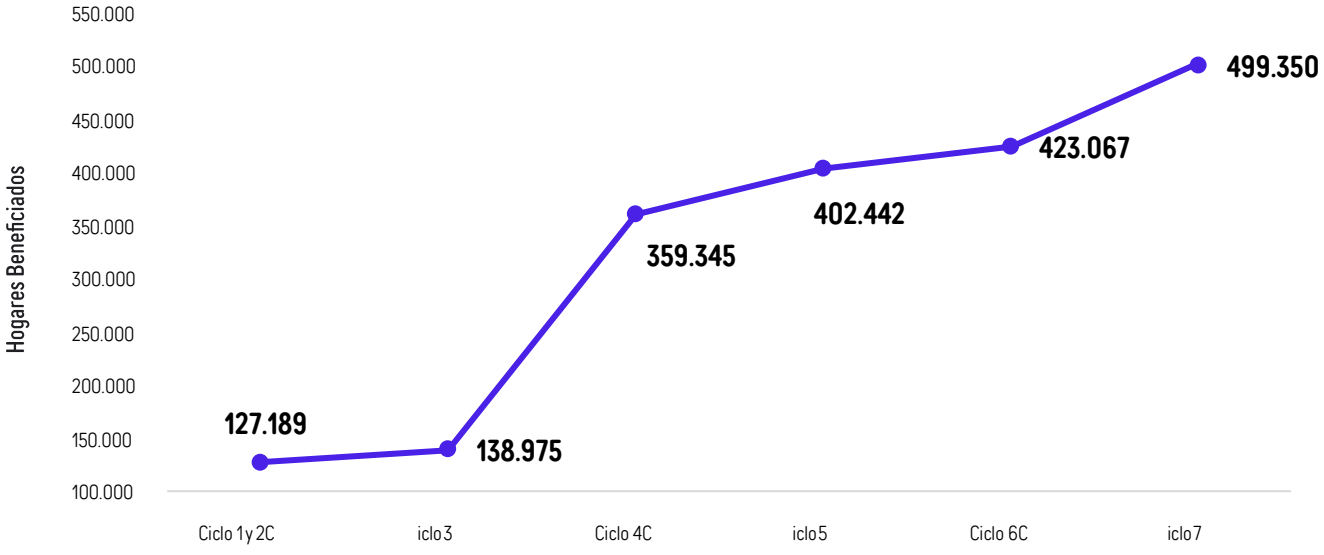
La estrategia de IMG busca que los hogares en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad tengan un ingreso de por lo menos el valor de la línea de la pobreza. Teniendo en cuenta los recursos disponibles para 2021 y la cantidad de hogares beneficiarios en la Base Maestra, el ciclo 6 de IMG (julio 2021) aumentó los valores máximos y mínimos del componente de TMNC a $660 mil y $55 mil, respectivamente. Lo anterior teniendo en cuenta las diferencias en términos de ingreso per cápita de la unidad de gasto registrados por la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2020 (GEIH).

Tabla 2. **Criterios de focalización en IMG (marzo-julio 2021)**

Ciclos	Hogares pobres	Hogares vulnerables	Montos	Complementariedad	Ciclos
Ciclos 1, 2 y 3	SISBÉN IV - A/B SISBÉN III <=30.56	No priorizados	$120.000	Ingreso Solidario	Ciclos 1, 2 y 3
Ciclo 4			Hasta $240.000	Más Familias en Acción, , Ingreso Solidario, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción	Ciclo 4
Ciclo 5	SISBÉN IV - A/B SISBÉN III <=30.56	SISBÉN IV C1 -C5	Tiene en cuenta la progresividad y la demografía del hogar		Ciclo 5
Ciclo 6				Programas Nación: Más Familias en Acción, Ingreso Solidario, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción. Programas IMG Distrito: Reto a la U y Jóvenes Reto	Ciclo 6
Ciclo 7					Ciclo 7

Las transferencias monetarias provenientes de la Alcaldía de Bogotá y/o del Gobierno Nacional a través de Ingreso Mínimo Garantizado han beneficiado a 751.560 hogares en situación de vulnerabilidad y pobreza durante marzo y agosto - de 2021 en Bogotá. Para ver en detalle las fuentes y programas se puede ver el Gráfico 17.

Gráfico 16. **Hogares beneficiados por el programa Ingreso Mínimo Garantizado (marzo a agosto de 2021)**



Fuente: **Elaboración propia a partir de (Monitor Social::Renta Básica, 2020)**

NOTA: Las transferencias se han realizado mediante bancos y operadores con capacidad operativa para realizar giros a través de teléfonos celulares. Las cifras están sujetas a cambios en función de los rechazos reportados por los operadores financieros. Los cálculos fueron realizados con la información consolidada en la BM con fecha 4 de agosto de 2021. En el mes de marzo se entrega en una TM el monto correspondiente a los meses de febrero y marzo (Ciclos 1 y 2).

1.7.Resultados Bogotá Solidaria e Ingreso Mínimo Garantizado

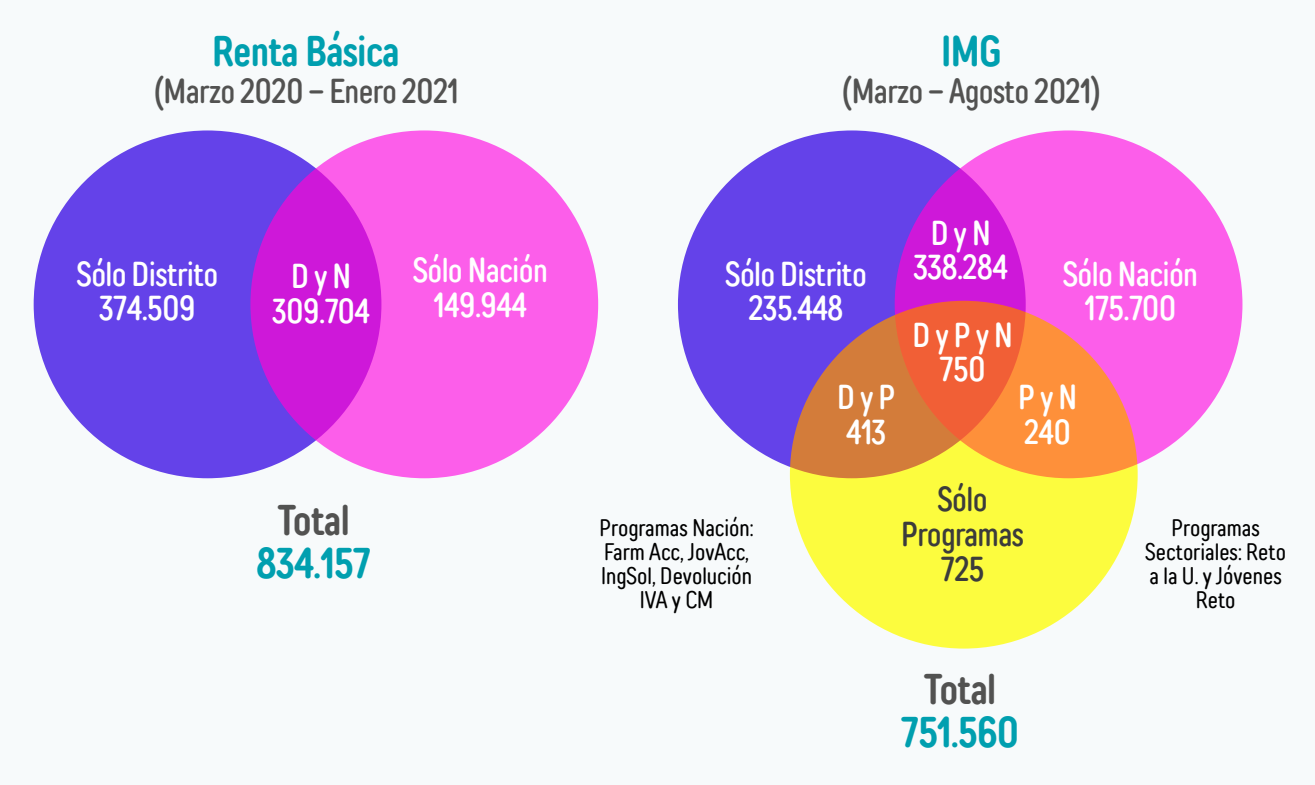
En el marco del Sistema distrital Bogotá Solidaria e Ingreso Mínimo Garantizado, desde marzo de 2020 y hasta enero de 2021, la Administración distrital con recursos del Distrito y de la Nación, logró beneficiar a un total de 834.157 hogares pobres y vulnerables de la ciudad, que equivale a de 2.601.476 personas. En el esquema de Ingreso Mínimo Garantizado con recursos tanto del Distrito (canal de transferencias y otros programas sectoriales) y de la Nación, se han beneficiado 751.560 hogares, es decir, 2.374.576 personas.

El Gráfico 17, muestra el número de hogares beneficiados desagregado por la concurrencia de las diferentes fuentes de los recursos. En la izquierda se presentan los hogares que reciben transferencias de la Nación. Con recursos exclusivos del Distrito fueron beneficiados 374.509, y con transferencias exclusivas de la Nación 149.944. Los hogares que fueron atendidos con recursos, tanto del Distrito como de la Nación, fueron 309.704.

Por otro lado, en la derecha se presentan los beneficiarios del Ingreso Mínimo Garantizado. A partir del mes de julio, en el ciclo 6, el Sistema fue complementario de la Nación y de otras transferencias distritales, como el programa Jóvenes Reto de la Secretaría distrital de Integridad Social y el programa Reto a la U de la Secretaría de Educación. De esta manera, los hogares que recibieron de diferentes fuentes de financiación son las siguientes:

I. Sólo Distrito: 235.448 hogares
II. Distrito y Nación: 338.284 hogares
III. Distrito y Programas Sectoriales: 413 hogares
IV. Distrito, Programas Sectoriales y Nación: 750 hogares
V. Sólo Nación: 175.700 hogares
VI. Programas Sectoriales y Nación: 240 hogares
VII. Sólo Programas Sectoriales: 725 hogares

Gráfico 17. **Hogares beneficiados por Transferencias Monetarias según programa y fuente**



Fuente: **Elaboración propia a partir de la información consolidada en la Base Maestra del Sistema.**

Nota: Las cifras están sujetas a cambios en función de los rechazos reportados por los operadores financieros. Los cálculos fueron realizados con la información consolidada en la BM con fecha 4 de agosto de 2021

2. Contribución de las transferencias monetarias

Según la CEPAL, desde que iniciaron las políticas de confinamiento hasta el 2020, hay 26 países de la región que han aplicado hasta la fecha 126 medidas de protección social para la población pobre y vulnerable haciendo transferencias monetarias o de alimentos. Estas medidas tienen cuatro modalidades que no excluyentes. Algunos ejemplos se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 23. **Tipos de programas (y montos) de transferencias monetarias, América Latina**

País	Nuevas Transferencias Monetarias	Aumento del monto de las transferencias monetarias existentes	Anticipo de la entrega de transferencias existentes	Aumento de la cobertura poblacional de las transferencias existentes
Argentina	154 dólares Ingreso Familiar de Emergencia	Asignación Universal por Hijo. Asignación por Embarazo para Protección Social.		1,5 millones de nuevas Tarjetas Alimentarias.
Brasil	117 dólares Bono de Emergencia			1,2 millones de usuarios del programa Bolsa Familia.
Bolivia	70 dólares Bono Familia			
Colombia	50 dólares Ingreso Solidario 50 dólares Renta Básica (Btá)	Jóvenes en Acción. Familias en Acción. Colombia Mayor.	SI	
México		Mi beca para empezar.	SI	Sembrando Vida para 200.000 agricultores nuevos.
Paraguay		Transferencias condicionadas Tekoporã.	SI	
Total	**26 países**	**11 países**	**4 países**	**4 países**

Fuente: **Elaboración propia a partir de (CEPAL::Informe Covid No.3, 2020)**

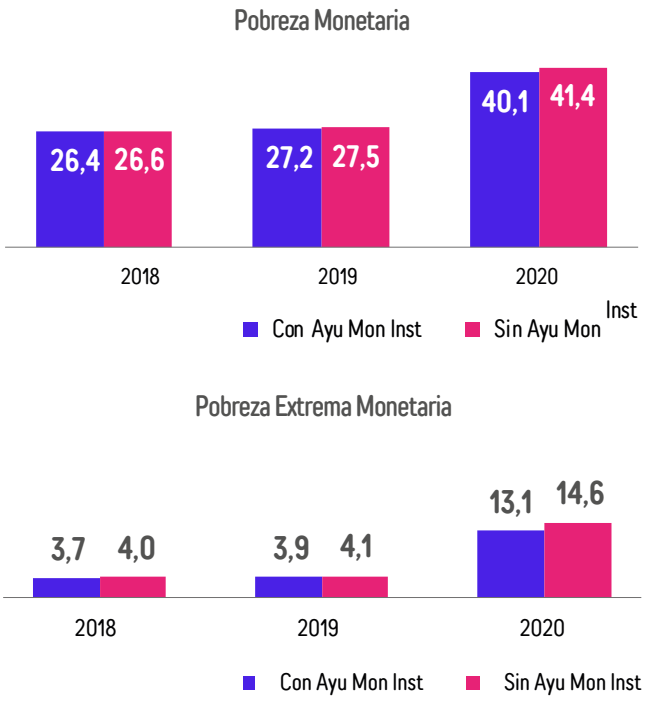
Con estos programas, la CEPAL estima que las transferencias monetarias implementadas para apoyar a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad durante la crisis llegaron a 90,5 millones de hogares adicionales, alcanzando un total de 385,7 millones de personas beneficiarias (58,0% de la población). Los países con la mayor cobertura absoluta de hogares son el Brasil (38,2 millones), Colombia (11,3 millones), Argentina (8,4 millones) y Perú (4,8 millones).

2.1. Aporte de las transferencias monetarias a la pobreza monetaria

Para ver el efecto de las transferencias monetarias, se realiza un análisis del cálculo de la pobreza monetaria retirando los ingresos de las ayudas monetarias, con el fin de estimar cuánto hubiera sido la pobreza sin estos ingresos. Al analizar los resultados del Gráfico 18, se observa que en el 2020 el mayor impacto de las ayudas monetarias se concentra en la pobreza extrema, ya que sin estas ayudas hubiera aumentado 1,5 puntos porcentuales.

En el caso de la pobreza monetaria las transferencias ayudaron a disminuir en 1,3 pp. Para entender la importancia de este resultado es importante constatar que el impacto en la reducción de la pobreza de las ayudas monetarias en los años 2018 y 2019 fue leve, de apenas 0,2 pp y 0,3 pp.

Gráfico 18. **Cálculo de pobreza monetaria sin ayudas gubernamentales**



Fuente: **Cálculos propios SIEE-SDP a partir de GEIH**

Como se decía atrás, en el 2020 se beneficiaron 834.157 hogares con transferencias del Gobierno Nacional y del programa de Renta Básica del Gobierno Distrital. Al realizar los cálculos con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) aparecen un total de 771.500 hogares beneficiados[42].

Para tener la aproximación de los resultados en caso de incluir el total de hogares beneficiados, se realiza un ejercicio de micro simulación de dichas transferencias. En primera instancia se eligen de manera aleatoria los nuevos hogares con trasferencias del Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que los hogares con mayor probabilidad de recibirlas de acuerdo a las variables indicadas por el índice de Bogotá Solidaria. Se busca que con los nuevos cálculos con la GEIH se incluyan 834.157 hogares beneficiados. Posteriormente se realiza la estimación de la pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema asumiendo que en la GEIH se incluyera la información de transferencias del total de los beneficiarios para el año 2020.

Tabla 24. **Micro simulación de la pobreza Monetaria totalizando el total de hogares beneficiados en el 2020 por Bogotá Solidaria y Nación.**

Grupo SISBÉN IV	Pobreza Monetaria			Microsimulación Total Hogares 2020 SDBS y Nación		
	Total hogares beneficiados	Pobreza monetaria	Pobreza monetaria extrema	Total hogares beneficiados	Pobreza monetaria	Pobreza monetaria extrema
A	185.564	100%	89.3%	212.168	100%	88,0%
B	254.334	98,1%	0%	290.341	98,0%	0%
C	265.525	4,6%	0%	265.525	4,6%	0%
D	66.077	0%	0%	66.077	0%	0%
Total	**771.500**	**40,14%**	**13,60%**	**834.111**	**40,11%**	**13,07%**

Fuente: **Cálculos propios SIEE-SDP a partir de GEIH**

Teniendo en cuenta el total de hogares beneficiarios, se puede ver que hay una disminución en la incidencia de la pobreza monetaria para la ciudad de 0.03 pp. Esta diferencia es menor que en la pobreza extrema donde la disminución de la incidencia es de 0.53 pp.

[42] Esta diferencia se explica porque la base maestra entregada por el SDBS al equipo de pobreza del DANE en diciembre de 2020 no incluía el total de los beneficiarios del año.

3. Efectos de la pandemia en el empleo y su recuperación en 2021

Como indicador relevante del desarrollo económico en el país se encuentra el Producto Interno Bruto (PIB). A través de esta información macroeconómica se pueden analizar las dinámicas de crecimiento en el corto plazo y las participaciones en producción con base en el las cuentas departamentales.

Sobre este tema la información más reciente corresponde al primer trimestre de 2021pr, en el que se destaca la participación de Bogotá, ya que, al ser la capital representa gran parte de la actividad económica nacional y contribuye también con el mayor aporte en la pérdida de empleos.

Según el Boletín Técnico del PIB trimestral (ODEB-DANE, 2021), en el primer trimestre de 2021 el PIB de la capital aumentó 0,5% respecto al mismo periodo de 2020pr en su serie original y aumentó 3,2% en su serie corregida de efecto estacional y calendario (Ver Tabla 25).

En la serie original (anual), la dinámica económica se explica principalmente por el incremento del 9,0% en las actividades artísticas, de entretenimiento y otras actividades de servicio[43], del 4,8% en las actividades financieras y de seguros y del 3,4% de aumento en la Industria manufacturera.

Respecto al trimestre inmediatamente anterior, el PIB en su serie corregida de efecto estacional y calendario crece 3,2% a precios corrientes. En este escenario, se explica con el crecimiento en la actividad de Explotación de minas y canteras (48,5%), el sector de construcción (21,7%) y las actividades artísticas y de entretenimiento (21,3%).

Tabla 25. **Valor agregado por actividad económica**

Actividad económica	Tasa de crecimiento	
	Serie original	Serie corregida de efecto estacional y calendario
	Anual	Trimestral
	2021pr - I/ 2020pr - I	2021pr - I/2020pr - IV
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	-2,0	2,8
Explotación de minas y canteras	-0,2	48,5
Industrias manufactureras	3,4	4,3
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	-3,6	-2,5
Construcción	-17,0	21,7
Comercio al por mayor y al por menor	-3,4	4,9
Información y comunicaciones	3,7	7,9
Actividades financieras y de seguros	4,8	-0,0
Actividades inmobiliarias	1,3	0,2
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,9	3,1
Administración pública, defensa, educación y salud	1,8	-0,8
Actividades artísticas, de entretenimiento y otros servicios	9,0	21,3
Valor agregado bruto	0,5	2,1
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	0,9	4,1
Producto Interno Bruto	0,5	3,2

Fuente: **(ODEB-DANE, 2021) Convenio 317 de 2020: Cuentas Nacionales**

Cabe destacar que, en el primer trimestre de 2021pr, el valor agregado de las actividades de comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos; transporte y almacenamiento; y alojamiento y servicios de comida decrece 3,4%, respecto al mismo periodo de 2020pr, sin

[43] Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio.

embargo, son las actividades que tienen la mayor participación de ocupados en la ciudad (Ver Tabla 26).

En contraste, en el sector de Industria manufacturera, el valor agregado para el primer trimestre de 2021pr en las industrias aumenta 3,4%, respecto al mismo periodo de 2020pr, lo cual impacta la generación de empleos que pasaron del 13,4% en 2020 al 13,5% en 2021 (Ver Tabla 26).

Así mismo, el valor agregado de las actividades financieras y de seguros aumentó 4,8% es el tercer sector con mayor cantidad de ocupados en la ciudad. El buen comportamiento de las actividades financieras y de seguros se explica por la estabilidad de la cartera. Las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación repuntaron ante el incremento de juegos de azar y apuestas deportivas. Estos crecimientos fueron importantes porque el punto de referencia había alcanzado niveles muy bajos.

La participación de los ocupados por actividades económicas en Bogotá, muestra que gran parte de estos se ubican en el sector de comercio y reparación de vehículos (22,6%). Aunque esta participación logró aumentó de 2020 a 2021, aún no alcanza la participación que tuvo en 2019 (29,3%). La segunda actividad con mayor participación de ocupados es la industria manufacturera (13,5%).

Tabla 26. **Participación de ocupados según actividad económica, Bogotá 2019-2021**

Actividad Económica	2019	2020	2021	Media
Comercio y reparación de vehículos	29,3%	19,7%	22,6%	23,8%
Industrias manufactureras	14,0%	13,4%	13,5%	13,6%
Actividades financieras y de seguros	23,9%	3,3%	3,2%	10,1%
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	0,0%	15,6%	14,1%	9,9%
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	0,0%	12,9%	11,1%	8,0%
Alojamiento y servicios de comida	8,6%	6,3%	5,8%	6,9%
Información y comunicaciones	13,6%	3,4%	2,9%	6,7%
Construcción	6,5%	6,5%	6,4%	6,5%
Transporte y almacenamiento	2,9%	7,8%	6,9%	5,9%
Actividades artísticas, entretenimiento recreación y otras actividades de servicios	0,0%	6,7%	8,3%	5,0%
Actividades inmobiliarias	0,0%	2,2%	2,9%	1,7%
Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	0,4%	1,7%	1,5%	1,2%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,4%	0,2%	0,4%	0,3%
Explotación de minas y canteras	0,4%	0,1%	0,3%	0,3%

Fuente: **Elaboración propia a partir de (SDP, 2021)**

En la explicación de las dinámicas de la pobreza, es fundamental entender el comportamiento del empleo. Los sectores en los que la ocupación se afectó más por la pandemia fueron financieras y de seguros con el 23,9% en 2019 y 3,2% en 2021, alojamiento y servicios de comida al pasar de 8,6% en 2019 a 5,8% en 2021. Por el contrario, el sector de transporte y almacenamiento aumentó su participación de 2,9% a 6,9%.

En cuanto a la pérdida de empleos, la Tabla 27 evidencia que a nivel nacional el sector que más perdidas presentó fue el de hotelería, mientras que a nivel local el sector con más pérdidas de empleo fue el minero, seguido de los restaurantes y el comercio al por mayor. En contraste, los servicios de información aumentaron el empleo.

Tabla 27. **Pérdida de empleos por sector económico, Bogotá y Nacional 2020**

Sector Económico	Bogotá	Nacional
Hotelería	-18,6%	-36,6%
Elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	-20,9%	-21,8%
Servicios domésticos	-18,3%	-18,2%
Actividades inmobiliarias y de alquiler	-20,4%	-17,4%
Comercio al por mayor	-27,8%	-17,0%
Otras actividades	-23,2%	-16,8%
Educación	-20,8%	-14,6%
Salud	-21,5%	-14,4%
Textiles	-12,0%	-14,1%
Restaurantes	-30,8%	-14,0%
Transporte y almacenamiento	-14,6%	-14,0%
Comercio de vehículos	-26,4%	-12,6%
Construcción	-13,9%	-10,4%
Actividades empresariales	-6,2%	-10,3%
Comercio al por menor	-9,1%	-10,1%
Administración pública	-0,1%	-6,7%
Agropecuario, piscícola, silvicultura y caza	-1,9%	-5,3%
Industria manufacturera	4,2%	-3,8%
Suministro de electricidad, gas y agua	-15,4%	-3,0%
Servicios financieros	-1,8%	-2,0%
Minería	-35,0%	-0,1%
Investigación y desarrollo	2,4%	1,9%
Servicios de información	16,3%	15,0%

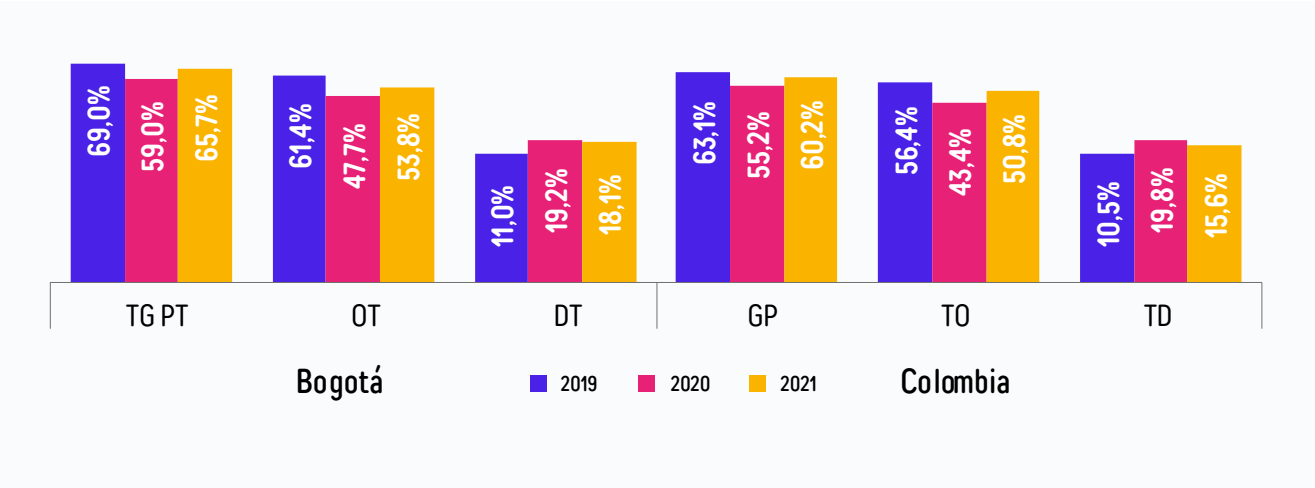
Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

Las medidas de aislamiento preventivo llevaron a una reducción en los niveles de producción a nivel nacional y distrital.

Según el visor de datos de mercado laboral (DANE, 2021), a nivel nacional, en 2019 la TGP era del 69,0%, al año siguiente se redujo al 59,0% y en 2021 tuvo una leve recuperación llegando al 65,7%. En Bogotá, la dinámica fue similar arrancando en 63,1%, luego bajó al 55,2% y culminó en 60,2% en 2020.

Por otra parte, la TD tuvo un fuerte incremento en el 2020. A nivel nacional pasó del 11,0% en 2019 a 19,2% en el año siguiente, mientras que en Bogotá pasó de 10,5% a 19,8%. Para el 2021 se ha evidenciado una lenta recuperación en términos de empleo, y las tasas se redujeron al 18,1% y 15,6%, respectivamente.

Gráfico 19. **Indicadores de mercado laboral, Colombia y Bogotá (a mayo 2019-2021)**

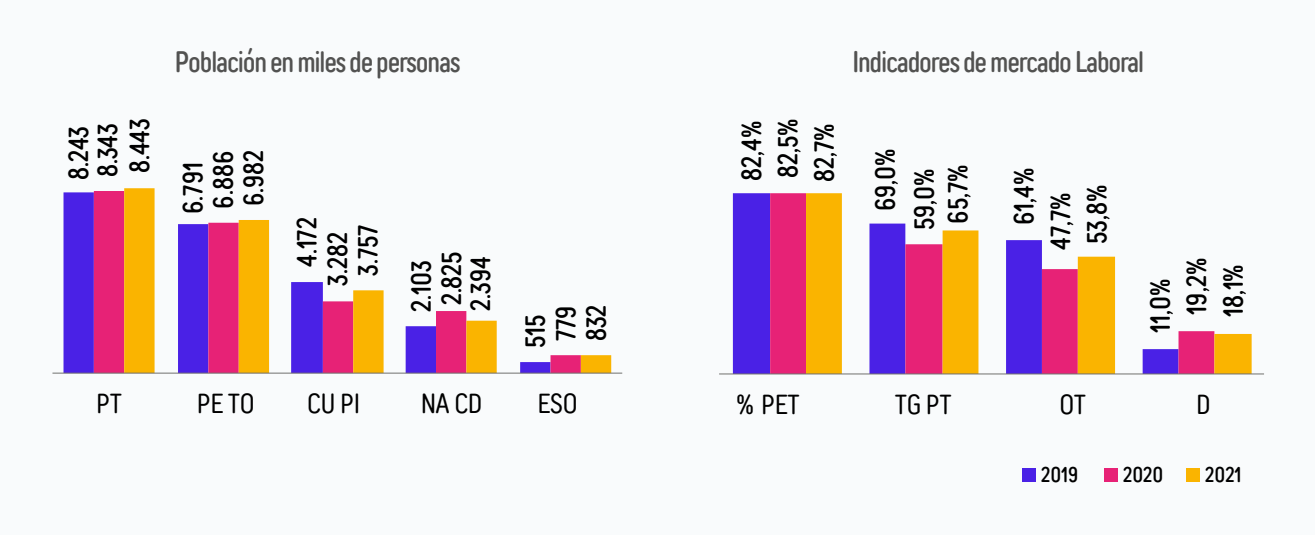


Fuente: **Elaboración propia a partir de (DANE, 2021)**

El desempleo en Bogotá según la Secretaría distrital de Planeación (SDP, 2021), deja ver que el número de población desocupada ha venido en aumento, en 2019 eran 515 mil personas, en 2020 fueron 779.000 y en 2021 llega a 832 mil. Además, la Población en edad de trabajar (PET) corresponde en 2021 al 82,7% (6,7 millones de personas) de la población total de la capital.

Gráfico 20. **Indicadores principales del mercado laboral de Bogotá,**

trimestre móvil Mar-May (2019-2021)



Fuente: **Elaboración propia a partir de (SDP, 2021)**

Según la posición ocupacional, en Bogotá más de la mitad de la población ocupada trabaja como empleado particular y tuvo la mayor participación en 2020 (55,9%). En segundo lugar, se ubican los trabajadores por cuenta propia quienes fueron en aumento al pasar del 31,5% en 2019 al 34,1% en 2021.

Tabla 28. **Participación de los ocupados en Bogotá según su posición ocupacional (2019-2021)**

Posición Ocupacional	2019	2020	2021
Empleado particular	55,5%	55,9%	54,6%
Empleado del gobierno	3,9%	5,1%	4,2%
Empleado doméstico	3,3%	1,9%	2,8%
Trabajador por cuenta propia	31,5%	32,9%	34,1%
Patrón o empleador	4,1%	3,1%	3,2%
Trabajador familiar sin remuneración	1,5%	1,0%	0,9%
Trabajador sin remuneración en otras empresas	0,1%	0,0%	0,1%
Jornalero o Peón	0,0%	0,0%	0,0%
Otro	0,1%	0,0%	0,0%

Fuente: **Elaboración propia a partir de (SDP, 2021)**

3.1. La doble incidencia de pobreza es el reto más grande

Después de la pandemia generada por el COVID-19 se plantea el siguiente escenario contrafactual: ¿qué habría pasado con la pobreza en Bogotá, sin las transferencias monetarias del 2020? Se toma como referencia los cuadrantes de pobreza que "surgen como un instrumento que combina la pobreza monetaria y multidimensional, entendiendo que la pobreza es de carácter multicausal y las mediciones de pobreza, puestas de manera conjunta, contribuyen a tener una mirada holística del fenómeno (Prosperidad Social, 2020)".

Los cuadrantes de pobreza combinan la línea de pobreza y la pobreza multidimensional, marcando en los ejes horizontales las líneas de pobreza moderada y extrema, y en el eje vertical la pobreza multidimensional. Resultan 6 divisiones, tal como se muestra en la Ilustración 1.

Ilustración 1. **Cuadrantes de pobreza**

Fuente: **(Prosperidad Social, 2020)**

Estos seis cuadrantes se dividen así:

1. Pobres extremos y multidimensionales: población ubicada por debajo de la línea de pobreza extrema e identificada como pobre multidimensional.
2. Pobres extremos: población ubicada por debajo de la línea de pobreza extrema e identificada como no pobre multidimensional.
3. Pobres moderados y multidimensionales: población ubicada entre las líneas de pobreza extrema y moderada e identificada como pobre multidimensional.
4. Pobres moderados: población ubicada entre las líneas de pobreza extrema y moderada e identificada como no pobre multidimensional.
5. Pobres multidimensionales: población ubicada por encima de la línea de pobreza moderada e identificada como pobre multidimensional.
6. Población no pobre: población ubicada por encima de la línea de pobreza moderada e identificada como no pobre multidimensional.

Esta diferenciación es importante para orientar política pública por dos razones:

a. La población que es pobre multidimensional y pobre por ingresos de forma simultánea se encuentra en una condición de doble vulnerabilidad (pobreza crítica), lo que requiere un esfuerzo mayor con políticas integrales e intensivas.

b. Identificar la población que es pobre multidimensional pero no pobre por ingresos, y viceversa, permite orientar políticas diferenciadas y entender las complementariedades y determinantes de la pobreza en los departamentos. (Prosperidad Social, 2020)

Con base en esta referencia, se realizan los cálculos de pobreza monetaria y multidimensional a nivel nacional y distrital para los años 2018 a 2020.

La Tabla 29, muestra, a partir de cuadrantes, la distribución de la población en los dos tipos de pobreza, realizando el cruce entre las personas clasificadas en pobreza monetaria, pobreza multidimensional y no pobres.

Tabla 29. **Matriz de cuadrantes de pobreza monetaria y pobreza multidimensional**

2018		Pobreza Multidimensional		
		No Pobre	Pobre	
Pobreza Monetaria	No Pobre	70,6%	3,0%	Total, Pobreza Monetaria 26,4%
	Pobre Moderado	19,5%	2,2%	
	Pobre Extremo	2,3%	2,4%	
		Total, Pobreza Multidimensional	7,5%	
2019		**Pobreza Multidimensional**		
		No Pobre	**Pobre**	
Pobreza Monetaria	No Pobre	69,3%	3,5%	Total, Pobreza Monetaria 27,2%
	Pobre Moderado	18,5%	4,5%	
	Pobre Extremo	2,8%	1,4%	
		Total, Pobreza Multidimensional	9,4%	
2020		**Pobreza Multidimensional**		
		No Pobre	**Pobre**	
Pobreza Monetaria	No Pobre	57,4%	2,5%	Total, Pobreza Monetaria 40,1%
	Pobre Moderado	22,4%	4,5%	
	Pobre Extremo	9,9%	3,4%	
		Total, Pobreza Multidimensional	10,3%	

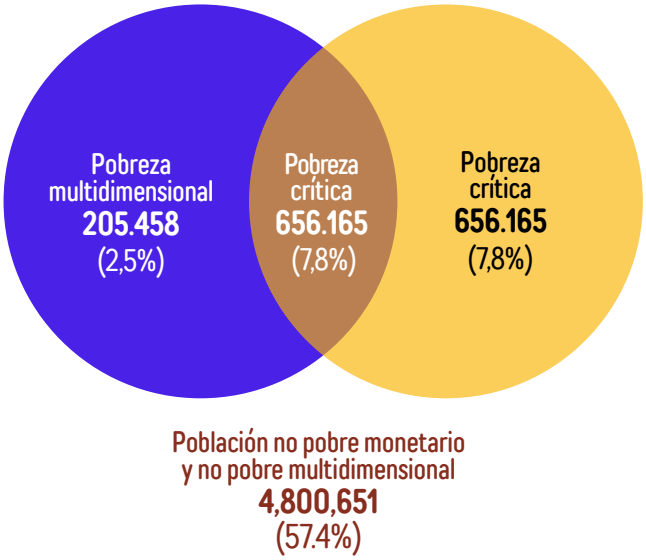
Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

Como se puede evidenciar, la pobreza multidimensional aumenta a nivel distrital al pasar de 7,5% en 2018 a 10,3% en 2020. De manera más pronunciada, los hogares en pobreza monetaria aumentaron pasando de 27,2% en 2019 a 40,1% en 2020.

Para Bogotá se refleja un aumento principalmente en el cuadrante de personas con pobreza monetaria y sin pobreza multidimensional, pasando de 21,9% en 2018 a 32,3% en 2020, un aumento de 10,4 pp. Los hogares más pobres de Bogotá que se ven afectados por los dos tipos de pobreza (monetaria y multidimensional) eran en el 2020 el 7,8%. Esta cifra vino en aumento ya que el 2018 era el 4,5% y en 2019 era el 5,9%. A nivel nacional, en el 2020 la cantidad de hogares con los tipos de pobreza de manera simultánea representa el 11,4% del total.

En 2020, a nivel Distrital, del 10,3 % de los pobres multidimensionales y del 40,1 % de pobres por ingresos, solo el 7,8 % es pobre por ambas mediciones. De la población restante, el 2,5 % es pobre multidimensional y no pobre por ingresos (círculo amarillo) y el 32,3 % es pobre por ingresos y no pobre multidimensional (círculo rojo). Ver Gráfico 21.

Gráfico 21. **Composición de la pobreza por ambas medidas, 2020**



Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

A continuación, se presenta la incidencia de cada privación del hogar por cuadrante de pobreza para Bogotá, en el año 2020.

En general se puede ver que, para cada cuadrante de pobreza las privaciones que más afectan a la población son el trabajo informal, el no aseguramiento en salud, el bajo logro educativo y el rezago escolar.

Tabla 30. **Porcentaje de privaciones de acuerdo con condición de pobreza Monetaria y/o Multidimensional, o doble incidencia - 2020**

Privaciones	Pobre IPM y Pobre Monetario	Pobre IPM y no Pobre Monetario	No Pobre IPM y Pobre Monetario	No pobre IPM y no Pobre Monetario
Trabajo Informal	98,7%	97,1%	79,6%	53,1%
Sin aseguramiento en salud	74,0%	66,4%	24,4%	14,3%
Bajo Logro Educativo	65,1%	60,1%	27,8%	16,8%
Rezago Escolar	49,6%	38,0%	26,9%	14,3%
Hacinamiento crítico	42,7%	36,7%	16,3%	8,2%
Barreras de cuidados primera infancia	37,3%	25,7%	14,0%	5,5%
Inasistencia Escolar	32,1%	27,5%	10,0%	6,5%
Desempleo de larga duración	30,8%	26,7%	9,5%	8,8%
Barreras de acceso servicios de salud	29,5%	47,2%	4,4%	3,6%
Analfabetismo	20,5%	21,0%	1,7%	2,3%
Trabajo Infantil	2,5%	2,3%	0,5%	0,5%
Material inadecuado de paredes	0,7%	0,7%	0,0%	0,0%
Inadecuada eliminación de excreta	0,4%	0,0%	0,0%	0,3%
Material inadecuado de pisos	0,3%	0,5%	0,3%	0,1%
Sin acceso a fuentes de agua	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

El trabajo informal es la privación que representa los mayores porcentajes de los hogares en las cuatro condiciones, sin embargo, esta proporción es menor en la población No Pobre IPM y Pobre Monetario. y aun menor en la No pobre IPM y no Pobre Monetario. La segunda privación con mayor porcentaje de hogares es la de no aseguramiento a salud, esto para la condición de pobre IPM y Pobre Monetario, y Pobre IPM y no Pobre Monetario, pero para los otras dos, la segunda privación de mayor incidencia es el bajo logro educativo.

Las privaciones por material inadecuado de paredes y de pisos son las de menor incidencia para la mayor parte de los cuadrantes.

Tabla 31. **Promedio de niveles de pobreza e ingreso per cápita por grupos de Sisbén IV**

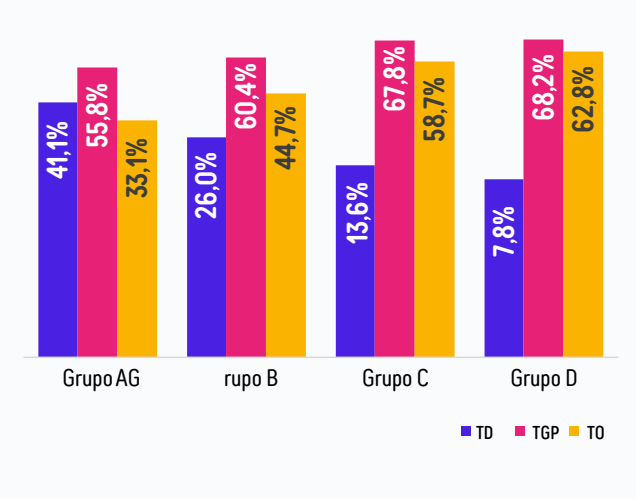
Nivel Sisbén IV	Pobreza Monetaria Extrema	Pobreza Moderada	Pobreza Multidimensional	Ingreso promedio per cápita por unidad de gasto
A	87,5%	12,5%	26,3%	108.113
B	0,0%	98,1%	16,8%	319.742
C	0,0%	3,0%	5,5%	758.640
D	0,0%	0,0%	1,7%	1.550.803

Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

En términos generales, el grupo con mayor incidencia de pobreza multidimensional es el grupo A (26,3%), y es el único grupo con el 100% de su población en situación de pobreza monetaria, con el 87,5% en pobreza monetaria extrema y el 12,5% en pobreza moderada. El promedio de ingreso per cápita es de $108 mil mensuales. El segundo grupo con vulnerabilidad en pobreza es el grupo B, con un IPM de 16,8% y un resultado de pobreza moderada del 98,1%. El ingreso promedio per cápita de este grupo es dos veces mayor al del grupo A.

Al grupo A pertenecen 387.692 hogares y 1.241.690 personas (3,5 per/hog), con un ingreso promedio por hogar que asciende a $402 mil. Este grupo tiene como características especiales una tasa de desempleo de 41,1%, una tasa general de participación de 55,8%, y una tasa de ocupación de 33,1%. Por su parte, en el grupo B existen 2.018.175 personas que se agrupan en 551.671 hogares (3,7 per/hog), con un ingreso promedio por hogar que llega a $1.168.180. Los indicadores laborales de este grupo son una TD del 26,0%, una TGP del 60,4% y una TO del 44,7%.

Gráfico 22. **Indicadores Laborales por grupos Sisbén IV**



Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

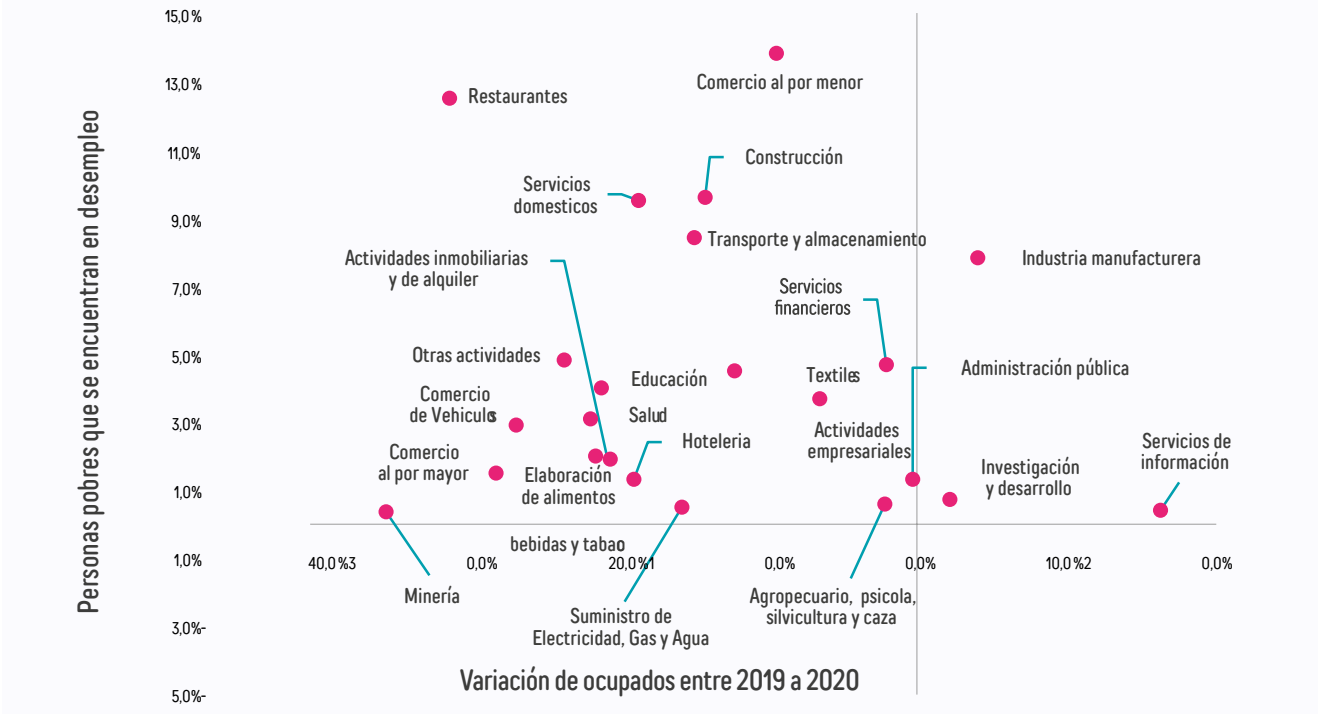
3.2. Concentración de los hogares con pobreza crónica de acuerdo con la pérdida de empleos entre 2019 y 2020

En Bogotá el mayor porcentaje de personas pobres desempleadas se ubican en los sectores de comercio al por menor y restaurantes (cerca del 13% cada uno) seguidos de la construcción y los servicios domésticos (10% aproximadamente en cada sector).

En contraste, los sectores con menores niveles de incidencia de la pobreza son: el de elaboración de alimentos, bebidas y tabaco junto con el sector hotelero y el de administración pública.

Por otra parte, entre 2019 y 2020 la mayor variación en ocupados se dio en los servicios de Información, Industria manufacturera e Investigación y desarrollo. De estos tres sectores el que más personas pobres tiene en situación de desempleo es el de Industria manufacturera.

Gráfico 23. **Variación de ocupados frente a desempleados que se encuentran en Pobreza para Bogotá 2019-2020**

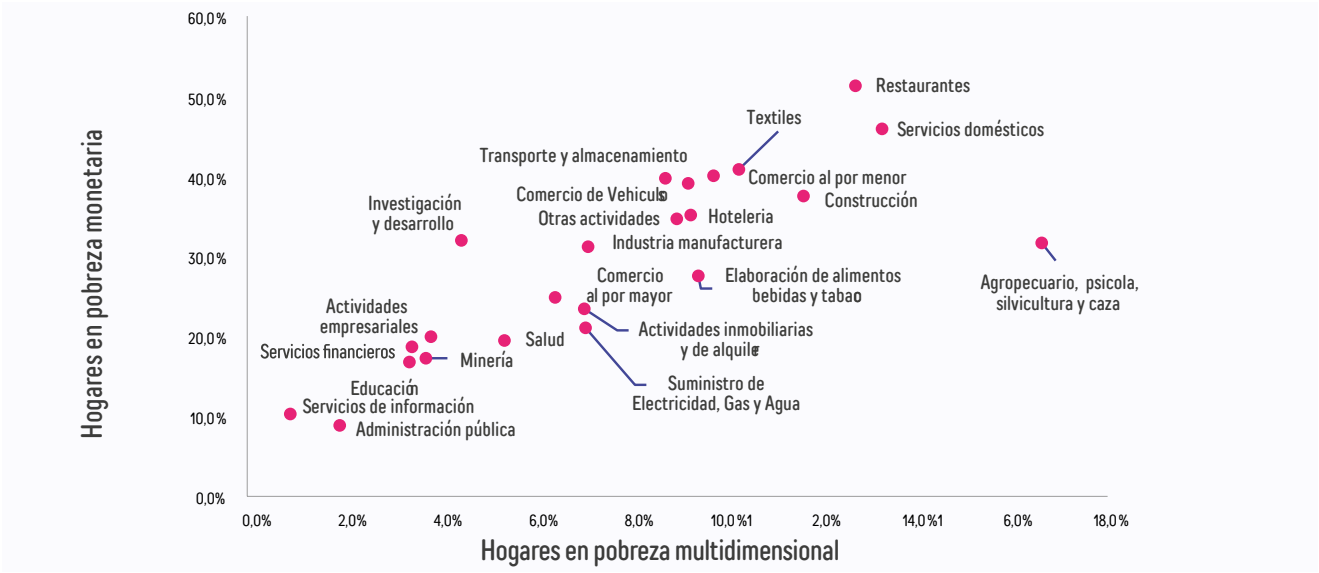


Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

Desde otra perspectiva, en el Gráfico 24 es posible contrastar aquellos hogares que se encuentran en pobreza monetaria y pobreza multidimensional, se ubican si por lo menos si un miembro del hogar trabaja en un sector económico, si en el hogar hay dos ocupados trabajando en diferentes hogares, mostrara la doble relación, pero se logra encontrar que un 80% de los hogares pobres con personas ocupadas trabajan en un sector económico.

Poco más del 50% de los hogares que están en pobreza monetaria pertenecen al sector de restaurantes y de servicios domésticos. Allí se observan las mayores incidencias en pobreza multidimensional, que superan el 12%. Los hogares que hacen parte del sector de servicios de información, tienen una baja participación en los dos tipos de pobreza.

Gráfico 24. **Hogares en pobreza monetaria o multidimensional con al menos un miembro ocupado por sector**



Fuente: **Cálculos propios SDP a partir de la GEIH**

Es importante destacar que la capital del país se rige bajo una economía de aglomeración y que por tal condición los sectores más golpeados por el desempleo son aquellos que dependen del movimiento constante y presencial de sus clientes, lo cual se perdió con las restricciones de movilidad para contener la propagación del COVID-19. Esta concentración de empresas permite que los agentes económicos tengan acceso a una mayor variedad de bienes y servicios, sin embargo, estas dinámicas de la economía de aglomeración se distorsionan al implementarse las políticas de aislamiento preventivo y cierre de locales comerciales para evitar las aglomeraciones.

Conclusiones

Bogotá como capital y principal aglomeración económica del país se vio fuertemente golpeada en sus dinámicas económicas por cuenta de las restricciones y aislamientos preventivos establecidos para mitigar los efectos de la pandemia de la COVID-19. Al ser Bogotá la economía de aglomeración por supremacía del país depende en mayor medida de sus sectores productivos locales. Al igual que con el resto de las grandes ciudades del país, el impacto de la pandemia fue enorme, y ello se reflejó en la pérdida de empleo y en la reducción del ingreso.

Según los cálculos presentados en este documento, Bogotá presentó un aumento considerable en la pobreza multidimensional al pasar del 7,5% en 2018 hasta llegar al 7,9% en 2020. El impacto en la pobreza monetaria fue más fuerte ya que pasó del 27,2% al 40,1% en los mismos años.

Con base en el análisis por cuadrantes de pobreza, el mayor incremento en Bogotá está en las personas con pobreza monetaria y sin pobreza multidimensional que pasaron del 21,9% al 32,3%. Además, resulta preocupante que los hogares con los dos tipos de pobreza de manera simultánea pasaron del 4,5% al 7,8%.

En las actuales circunstancias resultaron de vital importancia las acciones desarrolladas por el Distrito. Las transferencias monetarias ayudaron a disminuir en 1,3 pp. la pobreza monetaria en la ciudad. Es de destacar los esfuerzos de los programas de Ingreso Solidario y Bogotá Solidaria. En el 2020 se atendieron entre 309 mil y 521 mil hogares por mes. En los primeros 3 ciclos del 2021 la cifra bajó a 138 mil y en el 4 ciclo aumento a 390 mil. El ciclo 6, en enero del 2021, que correspondió al último de Renta Básica, alcanzó a beneficiar a 565 mil hogares. Un segundo canal fue el de bonos canjeables y subsidios en especie, que entregaron 12,5 mil ayudas alimentarias. Desde octubre del 2020 los mercados entregados por mes se han mantenido entre 720 mil y 753 mil.

No obstante, a pesar de que el 2020 fue un año que golpeó a muchos sectores económicos, el 2021 empieza con mejores perspectivas de crecimiento en la economía para Bogotá entre el 2,5 y el 5%. Esta cifra muestra que la economía está saliendo de la profunda crisis observada en 2020. En el primer trimestre de 2021 ya se logró una tasa del 3,2%.

Con todo esto en funcionamiento, es relevante considerar las proyecciones de crecimiento en Bogotá con los procesos de apertura. Según Invest in Bogotá, los sectores que se proyectan con mayor crecimiento para este año son: Comercio al por menor (17,0%), hotelería y turismo (11,7%), software y web hosting (10,0%) y comunicaciones (5,3%) (Invest in Bogotá, 2021).

Es importante mantener la senda de reactivación de la economía. Y reconocer que no obstante sus bondades, las transferencias monetarias no son suficientes para luchar contra la pobreza, por lo que es necesario fortalecer políticas que activen el sistema productivo, para el mejoramiento del empleo y del ingreso.

Bibliografía

CEPAL::Informe Covid No.2. (21 de abril de 2020). Dimensionar los efectos del Covid-19 para la reactivación económica. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45445/S2000286_es.pdf

CEPAL::Informe Covid No.3. (12 de mayo de 2020). El desafío social en tiempos del COVID-19. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

DANE. (2021). Visor de Datos Mercado Laboral. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: https://sitios.dane.gov.co/visor-geih/#/visor

Invest in Bogotá. (2021). ¿Cómo se comportará la economía para Bogotá en 2021? Obtenido de https://es.investinbogota.org/BogotaBigIdeas/como-se-comportara-la-economia-para-bogota-en-2021#:~:text=El%202020%20fue%20un%20a%C3%B1o%20para%20olvidar%20en,superior%20al%20promedio%20de%20Latinoam%C3%A9rica%20y%20el%20Caribe.

Monitor Social::Renta Básica. (2020). Renta Básica Bogotá. Obtenido de Alcaldía de Bogotá: https://bogota.gov.co/mi-ciudad/Asi-va-renta-basica-bogota

ODEB-DANE. (2021). Boletín Técnico PIB Trimestral Bogotá: Primer Trimestre de 2021. Obtenido de Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá - Departamento Administrativo Nacional de Estadística: https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articles/boletin_tecnico_pib_bogota_i_trim2021-dpt_0.pdf

Prosperidad Social. (octubre de 2020). **Cuadrantes de Pobreza.** Obtenido de http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/Transparencia/Estudios-e-Investigaciones/CUADRANTES-DE-POBREZA-Metodologla-para-el-calculo-de-IPM-y-cuadrantes-v2.pdf#:~:text=Cuadrantes%20de%20pobreza%20Los%20cuadrantes%20de%20pobreza%20surgen,c

SDP. (2020). Secretaría Distrital de Planeación. Obtenido de http://www.sdp.gov.co/node/22107

SDP. (2021). Mercado Laboral de Bogotá: Trimestre Móvil Mar-May (2019-2021). Obtenido de Secretaría Distrital de Planeación: Subsecretaría de Informació y Estudios Estratégicos: http://www.sdp.gov.co/gestion-estudios-estrategicos/informacion-cartografia-y-estadistica/repositorio-estadistico/mercado-laboral-bogota%5D

https://www.sdp.gov.co/

Secretaría Distrital de Planeación
planeacionbog
planeacionbogota
SDP Bogotá

Avenida Carrera 30 #25-90 pisos 6,8, 13 - SuperCADE piso 2
Archivo Central de la SDP
Carrera 21 # 69B - 80 eXT. 9014 - 9018
PBX: (601) 3 35 80 00

Serie Documentos de Trabajo No. 3-2021

Secretaría Distrital de Planeación

OBSERVATORIO POBLACIONAL DIFERENCIAL Y DE FAMILIAS
La BOGOTÁ que estamos construyendo
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN
BOGOTÁ