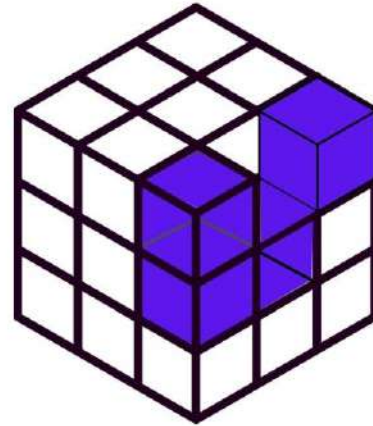


# Asesoría y acompañamiento en la estructuración del Ingreso Mínimo Garantizado del Distrito

Informe final



Elaborado por:

Roberto Angulo<sup>1</sup>  
Francisco Espinosa<sup>2</sup>  
Natalia Galvis<sup>3</sup>  
Lorena Carrero<sup>4</sup>  
Juan José Galeano Hermosa<sup>5</sup>  
Dalma Ariza<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Socio Fundador de Inclusión SAS.

<sup>2</sup> Socio Fundador de Inclusión SAS.

<sup>3</sup> Consultora de Inclusión SAS.

<sup>4</sup> Economista de Inclusión SAS.

<sup>5</sup> Economista de Inclusión SAS.

<sup>6</sup> Economista de Inclusión SAS.

## Contenido

Introducción.....	4
<b>I. Marco conceptual .....</b>	<b>5</b>
1. Marco de análisis para clasificar política social .....	5
1.1 Conceptos básicos .....	7
2. La noción de ingreso mínimo garantizado.....	12
3. Ruta de análisis multicriterio para orientar la estructuración del IMG del distrito .....	16
<b>II. Modelo Multicriterio para el análisis del Ingreso Mínimo Garantizado en Bogotá (MM_IMG).....</b>	<b>19</b>
1. Filtro 1: selección de meta proyectos .....	19
1.1 Aplicación del filtro 1.....	20
1.2 Caracterización de las meta-proyecto seleccionadas .....	23
2. Análisis Multicriterio de las meta-proyecto seleccionadas.....	28
2.1 Proceso de toma de decisión del modelo multicriterio. ....	28
3. Estructura del MM_IMG, reglas del etiquetado y definición de los pesos para la estimación. ....	32
3.1 Definición del punto de corte .....	38
3.2 Análisis descriptivo de los meta-proyectos.....	39
<b>III. Metodología para la microsimulación de escenarios y alternativas de diseño para una nueva estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado .....</b>	<b>55</b>
1. Decision making process para la microsimulación de escenarios fiscales .....	55
1.1 Definición de los principios orientadores para las microsimulaciones .....	55
1.2 Definición de la unidad de análisis.....	57
1.3 Selección de las variables o agregados de bienestar .....	58
1.4 Selección de las fuentes de información.....	59
1.5 Definición de escenarios de microsimulación y alternativas de diseño de la nueva estrategia IMG .....	61
1.6 Estimaciones para la toma de decisiones de política pública .....	66
2. Resultados de la microsimulación .....	72
2.1 Efecto en pobreza y eficiencia de los programas representativos de transferencias monetarias del IMG.....	72
2.2 Efecto en pobreza y eficiencia de dos escenarios de reasignación de cupos de no pobres a pobres en cada uno de los programas .....	76

2.3.	Efecto en pobreza y eficiencia de dos alternativas de diseño que implican movimientos de coberturas y recursos entre programas .....	82
2.4.	Efecto en pobreza y eficiencia del diseño de un escenario con variables observables en el programa de IMG Ordinario. ....	82
<b>IV.</b>	<b>Calidad del gasto.....</b>	<b>85</b>
1.	Condiciones para la política de asignación de recursos con base en el desempeño .....	85
2.	Indicadores para medir la calidad del gasto .....	87
3.	Indicadores para estimar la calidad del gasto. ....	89
3.1	Grupo 1. Programas que se microsimularon .....	90
3.2	Grupo 2. Programas que hacen parte de SDBS-IMG. ....	94
4.	Construcción de umbrales y análisis del desempeño .....	99
5.	Definición de rutas .....	101
<b>V.</b>	<b>Modelo de gobernanza para el IMG Bogotá.....</b>	<b>104</b>
1.	Contexto del esquema de gobernanza actual.....	105
2.	Análisis del esquema de gobernanza actual .....	106
2.1.	Decisiones de focalización .....	110
2.2.	Decisiones de financiamiento.....	114
3.	Propuesta de ajustes e incentivos para la operación del IMG .....	116
3.1	Decisiones de monitoreo de la implementación. ....	120
4.	Sistema de seguimiento para la toma de decisiones.....	123
<b>VI.</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
	<b>Referencias.....</b>	<b>129</b>
	<b>Anexos.....</b>	<b>132</b>
	Anexo 1. Proyectos habilitados y no habilitados por entidad .....	132
	Anexo 2. Puntaje del índice MM_IMG por metas-proyecto de las entidades distritales .....	134
	Anexo 3. Número de viajes promedio mensuales por estrato .....	136
	Anexo 4. Ordenamiento de UPZ por porcentaje de su población en el decil 1.....	136
	Anexo 5. Resultados para los indicadores de pobreza y bienestar según escenarios y alternativas de diseño para un nuevo IMG .....	138

## Introducción

El presente documento consolida la totalidad de los productos realizados en el marco de la Asesoría y acompañamiento en la estructuración del Ingreso Mínimo Garantizado del Distrito que realizó Inclusión SAS a la Secretaría Distrital de Hacienda. Éste se divide en 6 capítulos.

El primer capítulo, aborda el marco conceptual a partir del cual se conciben los programas de asistencia social, se establece la noción de Ingreso mínimo Garantizado que guiará el resto de análisis y se define la ruta de análisis para la estructuración del IMG del Distrito.

El segundo capítulo, tiene por objetivo describir el proceso de selección y análisis de las meta-proyecto seleccionadas para el análisis multicriterio; definir los criterios de análisis, las reglas o umbrales de medición; y medir ordenar las metas-proyecto, empleando el modelo multicriterio IMG-BOG conformado por 5 dimensiones y 14 indicadores.

El tercer capítulo, desarrolla la metodología de microsimulación para analizar y comparar escenarios de implementación de programas que hacen parte de la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG-BOG).

El cuarto capítulo define las condiciones para la asignación del presupuesto basado en el desempeño de los programas, en ese sentido se establecen las condiciones mínimas y se definen las dimensiones para medir la calidad del gasto. Adicionalmente, definen rutas de ajustes a las meta-proyecto habilitadas con forme al nivel de desempeño.

EL quinto capítulo analiza la estructura de gobernanza actual de la estrategia IMG-BOG y sugiere ajustes razonables para mejorar la coordinación y toma de decisiones al interior de la estrategia. Finalmente, el sexto capítulo resume las principales recomendaciones de la consultoría.

## I. Marco conceptual

### 1. Marco de análisis para clasificar política social

Los sistemas de protección social modernos son el resultado de reformas de más de un siglo en las que los Estados han enfrentado los riesgos de la evolución de las fuerzas económicas, sociales, institucionales y tecnológicas. Pero también, son la expresión de las ganancias obtenidas en las luchas de los pobres, los trabajadores y la clase media por mejorar sus condiciones de vida bajo las reglas de las sociedades democráticas (Desai & Kharas, 2017). En la actualidad, la protección social está integrada por programas mixtos que, a pesar de las limitadas coberturas, han consolidado una red de protección en las principales esferas del bienestar: seguridad social; pensiones en la vejez, la discapacidad y los siniestros; protección al trabajador; subsidios a la oferta y la demanda en educación, conexiones domiciliarias, alimentación; y reducción de la pobreza (Gentilini & Omamo, 2011; Gentilini, 2015).

En América Latina, los sistemas de protección social han cambiado drásticamente en las últimas dos décadas y se han consolidado alrededor de una doble institucionalidad. La primera denominada protección social que está enfocada en proveer servicios de salud y pensiones a los empleados formales; y la segunda conocida como asistencia social y cuyos beneficiarios son los grupos poblacionales de especial protección -como las personas en condición de discapacidad, los hogares de menores ingresos y los trabajadores informales (Barrientos, 2019). Una cara visible de la asistencia social son los programas de transferencias monetarias de gran escala dirigidos a hogares en pobreza, generalmente condicionados al acceso a la educación básica y a los servicios de salud para las madres gestantes y los menores de edad. Y más recientemente, el aumento de los subsidios a la vejez desprotegida (Levy & Schady, Latin America's social policy challenge: Education, social insurance, redistribution., 2013).

Colombia no es la excepción a esta regla y ha consolidado un amplio esquema de asistencia social enfocado en promover mecanismos de redistribución de la riqueza con el fin de proveer las dotaciones mínimas a los hogares en pobreza, con bajo capital humano acumulado y que enfrentan barreras para acceder a los mercados (Núñez, Espinosa, & Espinosa, 2005). En el país, la asistencia social emplea un mecanismo directo y otro indirecto cuyos principales beneficiarios son los hogares pobres, las víctimas del conflicto armado, los niños y niñas, los adultos mayores y las personas en condición de discapacidad.

En el 2006 buscaron darle un carácter temporal a la asistencia social a través de un enfoque que perseguía la expansión de las capacidades y las libertades de las personas para gestionar su propio desarrollo e insertarse en los mercados de aseguramiento formal (DNP, 2006). Este enfoque recibió el nombre de promoción social y se concretó, entre otras cosas con la estrategia *Juntos* que articulaba -a manera de meso estructura- la asistencia social, (como las transferencias monetarias) y otras políticas orientadas a la integración de servicios sociales; la acumulación de capital humano, financiero y social; la inserción de los pobres a los mercados de trabajo y la corresponsabilidad de los usuarios con su propia movilidad social.

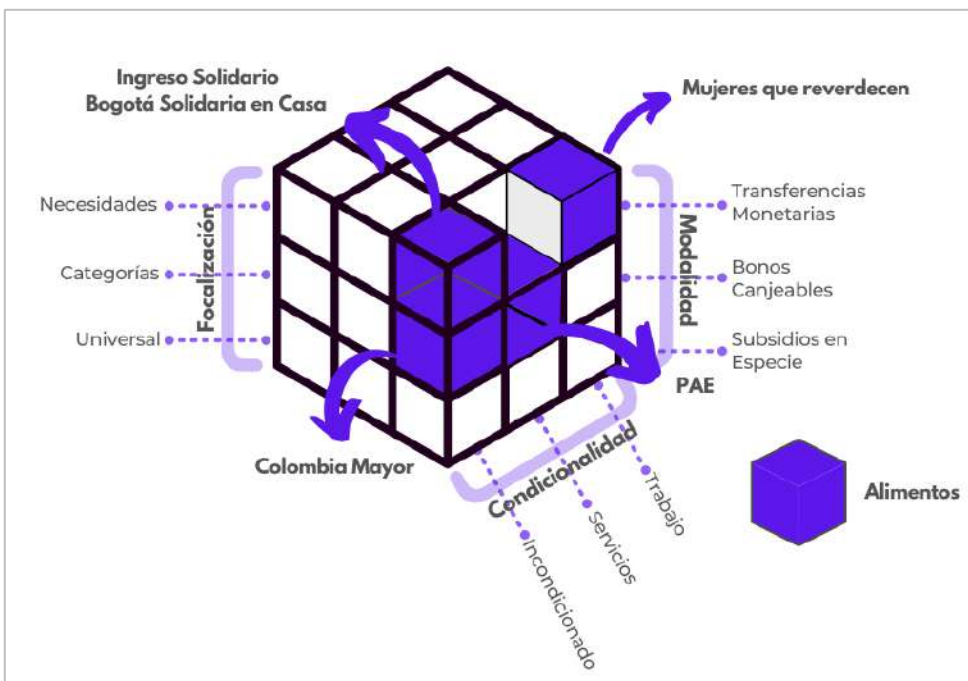
En más de dos décadas de operación, el sistema de protección social colombiano se ha caracterizado por fortalecer los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas como parte de esta estrategia integral, siendo pionero *Familias en Acción*. Posteriormente vimos el

crecimiento de estos esquemas con *Jóvenes en Acción*, *Colombia Mayor* y los más recientes e incondicionales, *Ingreso Solidario*, *Compensación del IVA* y *Bogotá Solidaria en Casa* que surgieron durante la emergencia ocasionada por el COVID-19. Dicha respuesta ha estado apalancada, en primer lugar, en los aprendizajes de la operación de estos esquemas en la región y en la madurez que el mismo sistema nacional ha desarrollado durante estos años y, en segundo lugar, en la aceleración que se detonó en el marco de las restricciones de movilidad de los confinamientos de la pandemia del Covid, que de alguna manera presionó la demanda de productos financieros y digitales de pago.

Los programas de asistencia social, como los que acabamos de mencionar, pueden ser comprendidos a partir del análisis de tres dimensiones o características que constituyen su estructura anatómica: (i) **focalización**, es decir, a quiénes están dirigidos; (ii) **condicionalidad**, que no es otra cosa que el compromiso, corresponsabilidad o contraprestación que el receptor debe realizar al Estado por el hecho de ser beneficiario; y (iii) **modalidad**, que es el canal que se elige para proveer los bienes o servicios.

El Esquema 1 ha sido rediseñado a partir de la propuesta de Gentilini et al (2019) quienes se ocuparon de la descripción anatómica de un Ingreso Básico Universal. Como se observa en el cubo, las combinaciones entre focalización, condicionalidad y modalidad, independientemente de la variedad de parámetros como el nivel, la frecuencia o la edad de los elegibles, pueden explicar cualquier tipo de programa enfocado en reducir la pobreza. Por lo que, el Impuesto Negativo sobre la Renta, las Transferencias Monetarias Condicionadas o Incondicionadas, la Renta Básica o el Ingreso Mínimo Garantizado son susceptibles de análisis a partir de estas tres categorías.

Esquema 1 Estructura analítica para clasificar los programas de asistencia social



Fuente: Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov (2019) adaptado por Inclusión SAS

## 1.1 Conceptos básicos

La focalización, condicionalidad y modalidad componen el marco para evaluar las intervenciones gubernamentales que se han enfocado en proteger a los hogares en pobreza y a las poblaciones de especial protección desde la lógica del aumento del ingreso corriente o del consumo vía bienes en especie. Como el principal objetivo de este eje es redistribuir y brindar las dotaciones mínimas a quienes tienen condiciones menos favorables, el punto de partida es definir quiénes son susceptibles de atención a través de estos programas, es decir, el debate entre “todos está cubiertos” o “sólo algunos pueden beneficiarse”, que no es otra cosa que elegir entre la **universalización** y la **focalización** (*targeting*).

Cuando se ha definido quiénes serán elegibles para este tipo de programas se estructuran los canales de provisión para conectar el bien o servicio con la persona o el hogar beneficiario. Estos canales son la **modalidad** que adopta la transferencia una vez llega al receptor final. En los programas de asistencia social es frecuente encontrar una combinación de canales, es decir, alimentos y entrega de dinero en efectivo, bonos escolares y alimentos o dinero y vouchers (Alderman et al, 2017).

Finalmente, cuando se han delimitado los dos campos anteriores suele introducirse la pregunta por la retribución que el beneficiario tendrá con la sociedad (como principal aportante de los impuestos que financian estos programas) o con el Estado benefactor. Generalmente esta retribución toma la forma de un trabajo público o servicio social, una condición para la recepción del programa, un comportamiento deseable para la sociedad (no infringir las leyes) o un simple acuerdo entre el gobierno y los ciudadanos de no tener ningún compromiso o reciprocidad. Esto es lo que conocemos como **condicionalidad** o **incondicionalidad**, y que generalmente, como señalan Marinescu (2018) (2018) y Ravallion (2019) coexisten en una variedad de programas bajo la tensión entre dar autonomía a los beneficiarios o adoptar un enfoque más restrictivo.

Le Grand y New proponen una definición de **paternalismo de gobierno** como la restricción a la autonomía del individuo con el objeto de 1) Abordar una posible falta de juicio de éste y 2) promover su propio bien (Le Grand & New, 2015).

Así las cosas, las elecciones del gobierno en el diseño y la operación de los programas de asistencia social (o de promoción social) con relación a los atributos de focalización, modalidad y condicionalidad reflejan nociones implícitas o explícitas de cierto grado de *paternalismo*.

La **focalización** de un programa social implica elegir el grupo poblacional potencial beneficiario por sus características socioeconómicas y sobre el cual se considera que puede haber una intervención para elevar su bienestar. Lo mismo ocurre con la elección de la **modalidad**; un programa de transferencia monetaria, por ejemplo, restringe en menor medida la autonomía del individuo que una transferencia alimentaria en especie, pues es si la transferencia es en dinero, es el individuo el que elige conforme a sus preferencias y restricciones en qué gastarla y en dónde. La fijación de **condicionalidades**, como por ejemplo los compromisos de las madres de Familias en Acción de llevar a sus hijos a exámenes médicos y a mantenerlos escolarizados, también implican cierto grado de paternalismo porque de alguna manera interviene sobre la autonomía del individuo definiendo lo que es bueno para él (salud y educación para sus hijos).

Cabe anotar que, aunque las decisiones más o menos paternalistas dependen en buena medida de sesgos ideológicos de los gobiernos de turno, no son la única motivación para tomar decisiones sobre la focalización, la modalidad y la condicionalidad en los programas sociales. Decisiones basadas en evidencia pueden aportar argumentos para tomar una u otra decisión, por ejemplo, la decisión de adoptar transferencias monetarias se puede defender, en primer lugar, con un principio liberal de respeto a la autonomía del individuo y, además, a partir de la evidencia empírica (ver sección 1.1.2) que muestra que cuando las transferencias son monetarias, por lo general los individuos las gastan de manera prudente en bienes y servicios de primera necesidad o en activos productivos (ver siguientes subsecciones).

### 1.1.1 Focalización

#### *Focalizar versus universalizar*

La focalización y la universalización son los dos conceptos orientadores de la cobertura de los programas de asistencia social. Sin embargo, en el horizonte de la protección social la noción de universalización se traslada al sistema y no necesariamente a la obligación de que todas las personas sean atendidas por todos los programas, o que dicha universalidad se alcance a través de una sola intervención.

Se argumenta a favor de la universalización que reduce a cero los errores de exclusión e inclusión -que son inherentes a la focalización- puesto que, por diseño, todas las personas estarían incluidas (Ravallion, 2019). Adicionalmente, se elimina cualquier estigma que pudiera afectar a los beneficiarios por el hecho de ser pobres (Atkinson, 2015). Sin embargo, la universalización tiene en contra unos altísimos costos de operación que no necesariamente compensan la magnitud de los beneficios. También se



suman las distorsiones de su estructura plana y la imposibilidad de aplicar principios de progresividad y redistribución cuando toda la población es tratada por igual.

La focalización, por su parte, ha demostrado impactos positivos en la reducción de la pobreza (Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov, 2019), puede ser fiscalmente sostenible, dado que no se requieren aumentos significativos en la tributación o reajuste constante del gasto (Ortiz, Behrendt, Acuña-Ulate, & Anh, 2018) y puede ser operada de manera exitosa en países de ingresos bajos y medios. Adicionalmente, cumple con los criterios de progresividad y redistribución, garantizando que la asistencia social llegue a quienes son más pobres y enfrentan restricciones para acceder a las oportunidades y los mercados.

### *Identificación, selección y asignación*

Operativamente la focalización es un proceso que determina quiénes serán los beneficiarios de una política social, para ello es necesario **identificar**, **seleccionar** y **asignar** a los potenciales elegibles (individuos, hogares, unidades geográficas) a través de una secuencia de acciones. La primera hace referencia a la determinación de las características que son deseables en la población objetivo, por ejemplo, que un hogar sea pobre en términos monetarios o que una persona haya estado expuesta a la violencia armada. Una vez se delimitan estas características se procede con la elección de un instrumento capaz de capturar esa condición, algo así como seleccionar un "metro" si deseas medir la estatura de alguien. Estos instrumentos pueden incluir características de las personas o del hogar; categorías geográficas, poblacionales o demográficas y la autofocalización (OPHI e Inclusión SAS, 2021)

El segundo proceso incluye la elección del método para el procesamiento de la información que provee el instrumento y la determinación del punto de corte que habilita el ingreso de un beneficiario o lo excluye de participar en el programa. Finalmente, el último paso en esta secuencia hace referencia al diseño de la ruta o cadena de valor que hará posible la recepción del programa o política por parte del elegible. Usualmente las políticas de protección social utilizan una combinación de instrumentos de focalización y de canales de provisión de bienes y servicios por lo que, no hay una rigidez estricta lo largo de este proceso.

### *Costos asociados a la focalización*

Cualquier proceso de focalización implica una intervención sobre los individuos que en consecuencia puede generar una reacción. La elección de los procesos de focalización es también la elección de reglas de identificación, instrumentos estadísticos y umbrales con errores intrínsecos de medición y de operativos imperfectos de asignación que pueden conllevar a diferentes combinaciones de costos sociales como los identificados por Sen (1995). La elección de la mejor tecnología de focalización pasa por análisis de costo beneficio que involucran costos económicos y sociales.

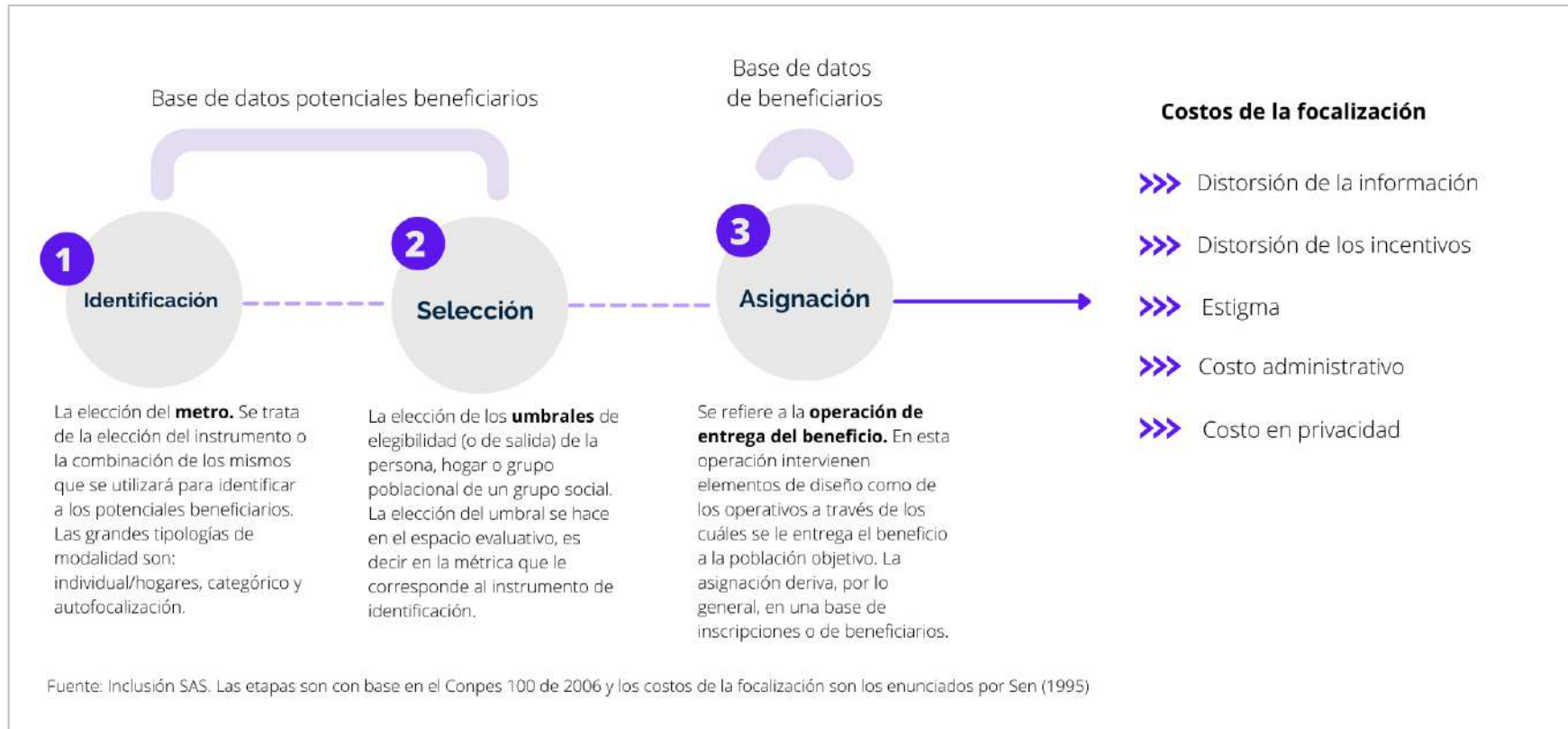
*Tabla 1 Costos sociales asociados a la focalización según Sen (1995)*

Tipo de costo	Descripción
Distorsión de la información	La información que alimenta los métodos de focalización basados en encuestas o preguntas directas al potencial beneficiario puede ser imprecisa o falsa ya que podría ser manipulada por quien responde la encuesta ante la expectativa de recibir un beneficio o subsidio.

Distorsión de los incentivos	Los subsidios focalizados pueden tener en efecto en el comportamiento de las personas en aspectos relacionados con las variables que son condición de elegibilidad.
Estigma	Cuando un sistema de subsidio clasifica a una persona como pobre y la hace observable en esta condición, puede tener implicaciones para la autoestima o estimular dinámicas de discriminación y/o segregación al interior de la comunidad.
Costo administrativo	Las tipologías de focalización, con la eventual excepción de la autofocalización, tienen costos administrativos, operativos y burocráticos.
Costo en privacidad	Los métodos de test de medios o proxy de medios indagan sobre información a menudo de carácter privado y la necesidad de conformar bases de datos con identificación puede poner en riesgo la privacidad de las personas e infligir por esta vía un costo social.

Fuente: Inclusión SAS con base en Sen (1995)

Esquema 2 Subprocesos y costos de la focalización



### 1.1.2 Modalidad

La modalidad de la transferencia es el punto más álgido en las discusiones sobre los esquemas de asistencia social, pero la evidencia ha demostrado que el efectivo es económica, social y operativamente superior a los *vouchers* y los subsidios en especie (Alderman, Gentilini, & Yemtsov, 2017). En términos económicos, el efectivo tiende a maximizar la utilidad de los beneficiarios dada la flexibilidad y la libertad que les ofrece para gastarlo de acuerdo a sus necesidades y preferencias.

Adicionalmente, buena parte de las evaluaciones han demostrado que el dinero se utiliza de forma prudente para incrementar el consumo alimentario o para acceder a bienes y activos productivos (Evans & Popova, 2017). Las críticas a la desincentivación de la oferta de trabajo han sido desestimadas (Baird, McKenzie, & Özler, 2018; Banerjee, Hanna, Kreindler, & Olken, 2017); y, por el contrario, las entregas en efectivo han probado ser efectivas para el crecimiento y desarrollo cognitivo de los niños, la acumulación de capital humano, la protección de activos y la búsqueda de empleo (Bastagli, y otros, 2018; Beegle, Coudouel, & Monsalve, 2018). Finalmente, el dinero ha desencadenado mercados locales (Handa, y otros, 2018) y ha fortalecido servicios financieros en zonas apartadas.

### 1.1.3 Condicionalidad

La condicionalidad es un concepto que se hizo popular con el boom de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), que en el 2021 estaban presentes en más de 101 países de ingresos bajos y medios (Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov, 2019). En esta noción subyace la idea de la reciprocidad de los usuarios con la sociedad, en tanto, los impuestos que los contribuyentes disponen para la política social requieren cierto grado de corresponsabilidad comportamental. Es por esto que, frecuentemente, los programas de asistencia social exigen requisitos del tipo: asistencia a la educación básica, asistencia a los programas de salud materno infantil, búsqueda de empleo, capacitación en habilidades para el trabajo o servicios comunitarios (Afzal, Nawazish, & Arshad, 2019).

Los argumentos en favor de la condicionalidad giran alrededor de la corrección de las externalidades, asimetrías de información y sesgos de inconsistencia temporal que alejan a los hogares pobres de consumos deseables en nutrición, salud y educación (Buller, y otros, 2018). También, se han observado mayores niveles de adherencia a los programas cuando existe el cumplimiento de una condición (Levy, 2007).

En contra de la condicionalidad se aducen argumentos como el costo operativo de la verificación de los requisitos, que en los tres casos (etiquetadas, suaves o rígidas) requieren servicios de monitoreo y reporte de los cumplimientos. Sumado a razones éticas como la interferencia en la autonomía y en el comportamiento de los individuos (ver Recuadro 1) o en la traducción de las preferencias de los contribuyentes sobre el bienestar de los beneficiarios (Reinhart, 2013).

## 2. La noción de ingreso mínimo garantizado

### *Una taxonomía conceptual de los programas de transferencias*

El Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), las Transferencias Monetarias (TM) y la Renta Básica (RB) suelen confundirse y tratarse de manera indistinta, sin embargo, en dos de los ejes estructurales de la asistencia social -la focalización y la condicionalidad- subyacen marcadas diferencias.

A pesar de que el IMG, las TM y la RB tienen como potenciales beneficiarios a los hogares en condiciones de pobreza, los instrumentos, criterios y herramientas con los que determinan esa condición (ser o no pobre) son distintos. Un IMG, al igual que un Impuesto Negativo sobre la Renta de tipo friedmaniano, que es un tipo de asistencia social financiada a través de obligaciones tributarias (Friedman, 1962), emplean las declaraciones de renta para estimar el nivel de ingreso de los contribuyentes y así determinar quiénes están por debajo y por encima del umbral de pobreza, de tal manera que los que se encuentren en la parte baja de la distribución reciban apoyo y los de la parte alta se conviertan en pagadores netos.

En tanto, la línea de pobreza se convierte en la condición de entrada y salida del programa, no se emplea ningún otro tipo de información o medida distinta a la que captura el enfoque de ingresos. Este es uno de los puntos centrales de la estructura de IMG formal que impone una alta carga administrativa para evaluar la elegibilidad de los hogares y hace casi imposible su operación en la forma pura para los países en desarrollo (Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov, 2019). Por el contrario, las TM y la RB se han inclinado por el uso de instrumentos de focalización que no sólo capturan información sobre el ingreso, sino también sobre necesidades o privaciones multidimensionales<sup>7</sup>. Es por esto que, las principales herramientas de focalización de estos dos esquemas son las encuestas a hogares (Grosh, Del Ninno, Tesliuc, & Ouerghi, 2008).

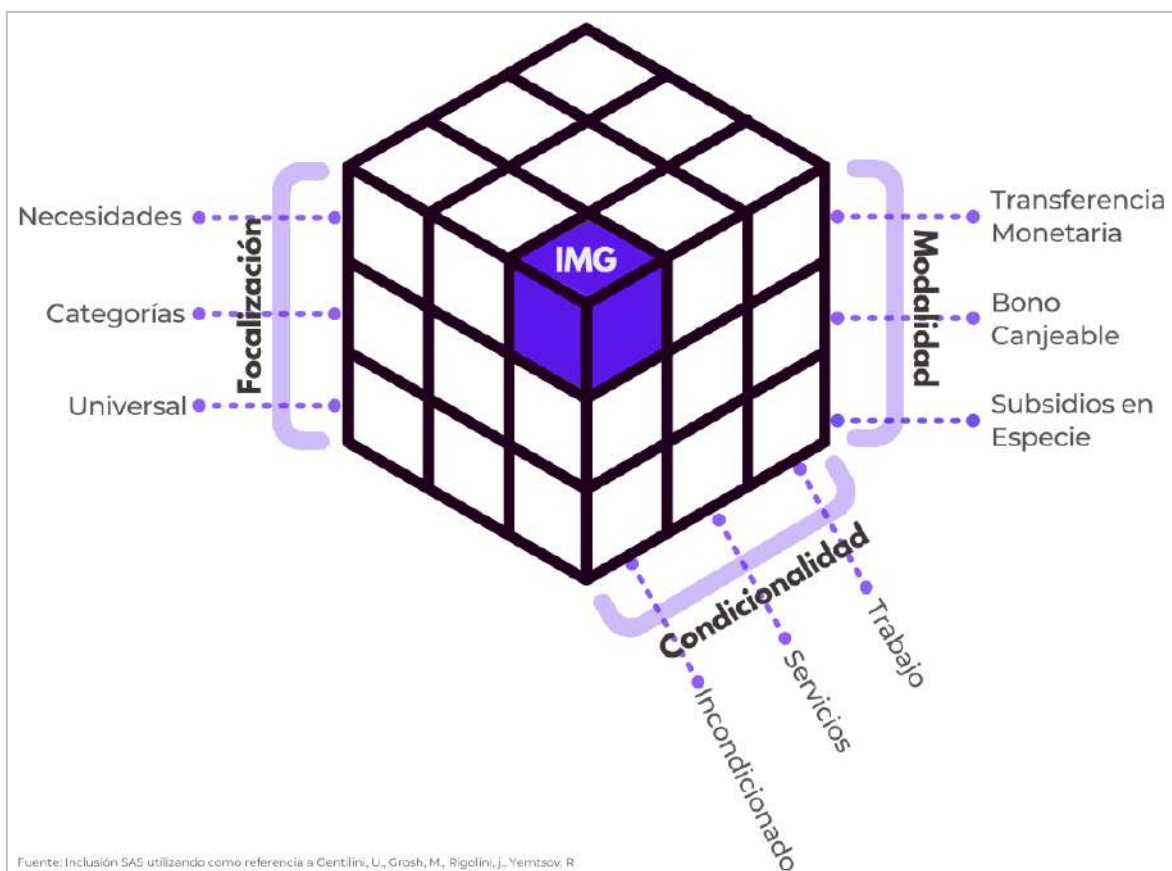
En términos de condicionalidad, el IMG es declaradamente un esquema sin ningún tipo de retribución, es decir, no condicionado. Esto hace que se reduzcan los costos de la verificación de compromisos y el seguimiento a los beneficiarios. Por lo que, la única carga operativa está en determinar, de manera periódica, qué hogares están por debajo o por encima de la línea de pobreza (Ravallion, 2019).

La principal objeción que se le ha hecho al IMG es que “desincentiva la búsqueda de trabajo” (Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov, 2019, pág. 77). En tanto, la principal condición para determinar la elegibilidad de los participantes es el umbral de pobreza, los hogares tienden a reducir la exposición a los mercados de trabajo para no afectar su nivel de ingreso y evitar una expulsión del programa. Las constantes validaciones de los ingresos y los umbrales de pobreza, hacen al IMG un esquema dinámico pero difícil de implementar formalmente en la práctica. Por lo que, recientemente se han adoptado esquemas híbridos en los que converge la idea de garantizar un ingreso igual o superior al de la línea de pobreza extrema, pero bajo la estructura operativa de esquemas integrados en los que convergen las transferencias monetarias condicionadas e incondicionadas y la provisión de bienes y servicios como subsidios a las conexiones domiciliarias, comedores escolares, descuentos en los tiquetes de transporte público, etc. (Frazer & Marlier, 2016)

---

<sup>7</sup> O instrumentos tipo *proxy mean test*, que buscan aproximarse al ordenamiento que genera la capacidad de pago a partir indicadores proxy del ingreso o del gasto que se alimentan de variables multidimensionales observables.

Esquema 3 Estructura analítica del Ingreso Mínimo Garantizado



### La plataforma de transferencias monetarias del distrito

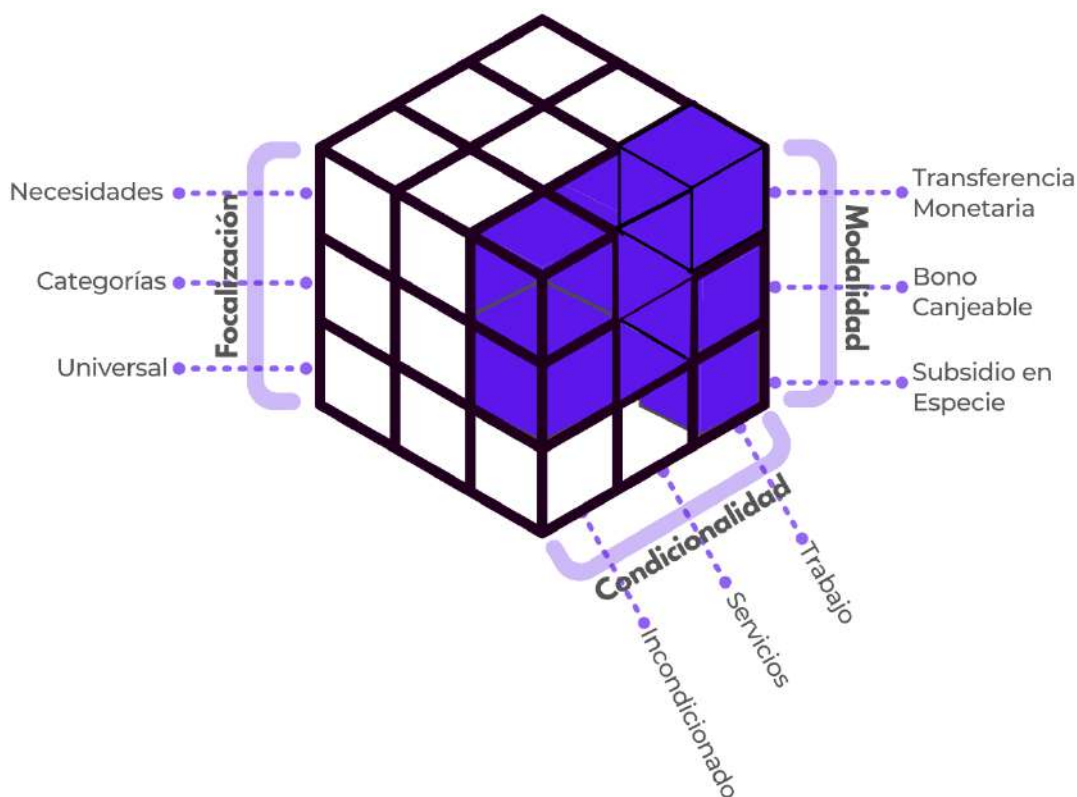
La pandemia generada por el COVID-19 obligó a los gobiernos nacionales y locales a diseñar esquemas de mitigación y protección de los hogares en pobreza y vulnerabilidad. El 25 de marzo del 2020 la Alcaldía Mayor de Bogotá hizo público el decreto 093 en el que se creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa (SDBSC), una política para la contención, mitigación y superación de la emergencia sanitaria enfocada en la atención de distintos grupos poblacionales, familias y comunidades con énfasis en pobreza. El sistema sería financiado con recursos locales, nacionales y provenientes de donaciones y contaría para su operación con tres canales: transferencias monetarias no condicionadas, bonos canjeables y subsidios en especie bajo la modalidad de bienes o servicios directamente a los beneficiarios (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020a; 2020b).

Antes del primer año de la pandemia, hacia finales de 2020, el SDBSC adaptó su operación para integrar otros programas de asistencia social, como las transferencias monetarias condicionadas *RETO a la U* y *Arriendo Solidario*. La primera enfocada en la capacitación para el acceso a la educación superior y la segunda en proveer ingreso para que las familias cubran los gastos del arriendo de sus viviendas. EL SDBSC se encuentra en un periodo de transición en el que buscan extender su temporalidad, fijado inicialmente para afrontar la pandemia, y migrarlo hacia un esquema de IMG que se convierta en una política pública permanente en el Distrito Capital (Díaz & Narváez, 2021).

Teniendo en cuenta que en la actualidad el SDBSC opera bajo la estructura de una transferencia monetaria no condicionada que contribuye a complementar el ingreso autónomo del hogar, su transición está pensada como una integración escalonada y gradual en la que confluyan diversos servicios. De tal manera que se extienda la oferta a través de los programas convencionales de asistencia social como las transferencias monetarias, los bonos de acceso a servicios y otro tipo de mecanismos para la protección social como el acceso crédito, la financiación o los estímulos económicos o los beneficios tarifarios para el transporte en el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). En términos macro, el IMG del Distrito se está pensando como una escalera que parte de la unificación de las transferencias monetarias existentes, que posteriormente se integra a la oferta social (educación, desarrollo económico) y que en el largo plazo derivaría en una Renta Básica Universal (Díaz & Narváez, 2021).

Si quisiéramos someter al IMG del Distrito al análisis anatómico de los programas de asistencia social, diríamos que previo a su etapa de transición, este esquema adopta la siguiente forma.

Esquema 4 Estructura analítica del IMG del Distrito



Fuente: Inclusión SAS utilizando como referencia a Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., Yemtsov, R

Se constituye de esta manera en tanto la focalización es de dos tipos, por **necesidades** a partir de la clasificación de la población entre pobres y no pobres empleando el Sisbén III y IV, y por **categorías**, dado que están en operación criterios de acceso como “ser víctima” del conflicto armado. En la arista de la condicionalidad están operando las tres opciones, **no condicionado** en el caso de los esquemas emergentes durante la pandemia, *Ingreso Solidario* el Gobierno Nacional y el canal de transferencias monetarias del Sistema Distrital Bogotá Solidaria que ha recibido el nombre de *Renta Básica Bogotá* e *Ingreso Mínimo Garantizado Bogotá*. Así mismo, están en operación los programas de transferencias

monetarias **condicionadas** de larga trayectoria, como *Familias en Acción* y *Jóvenes en Acción*, cuya retribución es a nivel de servicios, los primeros en acceso a controles de salud materno-infantil y educación básica, y los segundos, condicionados al acceso y permanencia a educación superior. Además, durante el periodo de reactivación económica aparecieron TMC nuevas ligadas a la educación, como el caso del *RETO a la U* o a la contraprestación vía **trabajo público**, como es el caso de *Mujeres que reverdecen*.

Finalmente, en la arista de la modalidad, permanecen los tres canales que fueron dispuestos desde la publicación del Decreto 093 de 2020: **transferencias monetarias, bonos canjeables y subsidios en especie** bajo la modalidad de bienes o servicios.

### 3. Ruta de análisis multicriterio para orientar la estructuración del IMG del distrito

Uno de los principales objetivos de esta consultoría es contribuir al análisis del modelo de decisión de la Secretaría Distrital de Hacienda para orientar la integración y transformación de programas sociales<sup>8</sup> de acuerdo a lo estratégico en términos de la estrategia IMG-Bogotá. En virtud de este objetivo, se propone una ruta para el análisis de pertinencia en materia de diseño y operación de los proyectos que actualmente componen o que tienen vocación de integrar la estrategia IMG-Bogotá en cuatro pasos, como se representa en el Esquema 5.

Como **paso 1** o alistamiento, está la conformación de la base de datos del banco de proyectos de inversión, el alistamiento consiste en verificar la calidad de la información y de las etiquetas de tal manera que sea posible aplicar el filtro. En la fase de alistamiento se hace una primera aproximación a las cadenas de valor de los programas sociales a partir de la identificación de meta-proyectos, es decir líneas subordinadas de los proyectos de inversión que están asociadas a una meta que le atribuye unidad de materia.

Una vez se cuenta con la base de meta-proyecto del banco de inversión debidamente conformada, se procede con **paso 2**, en el que se somete el universo de meta-proyecto al **filtro 1 o selección de proyectos que serán analizados en el multicriterio IMG-BOG**. El objetivo de este filtro es el de aproximar una primera unidad de materia alrededor de los meta-proyectos dirigidos a la reducción de la pobreza, teniendo en cuenta elementos de política como de diseño.

Para el **paso 3**, se toman como insumo los meta-proyectos seleccionados se realizará un análisis multicriterio, denominado *muticriterio IMG\_Bogotá*, que somete cada uno de las meta-proyecto a un análisis de 5 dimensiones y 15 criterios. El objetivo del modelo multicriterio es generar un puntaje para cada meta-proyecto que dé cuenta de su *pertinencia de diseño y operación para la estrategia del Ingreso Mínimo Garantizado de Bogotá*. El resultado del multicriterio será un ordenamiento conforme el grado de pertinencia de cada programa social (meta-proyecto), que permitirá seleccionar y priorizarlos al tiempo que proveerá una carta de navegación de ajustes para cada una o por grupos estratégicos.

---

<sup>8</sup> La noción de meta proyecto es una elaboración de la Secretaría Distrital de Planeación y de la Secretaría de Hacienda para aproximarse a la cadena de valor de la asistencia social a partir de la información del banco de proyectos de inversión. La unidad de análisis proyecto puede ser muy gruesa y al mismo tiempo contener varias cadenas de valor.



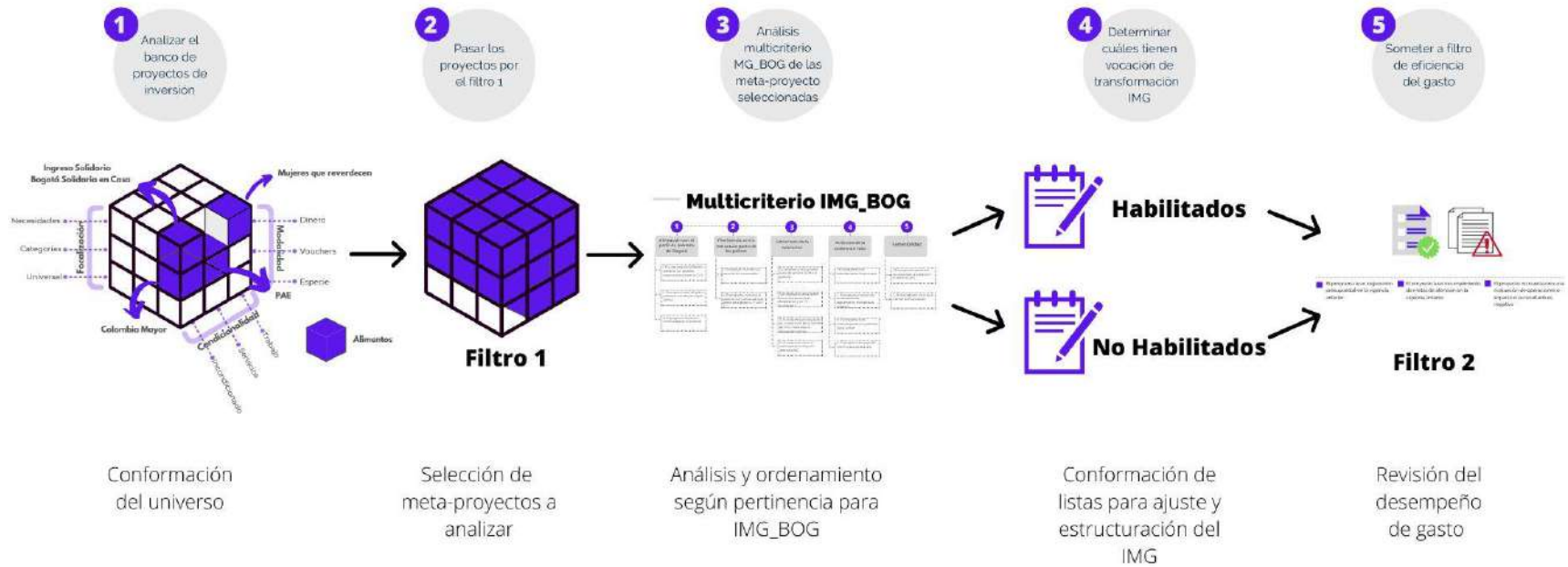
El puntaje del modelo multicriterio permitirá seleccionar un grupo de meta-proyecto priorizadas según un umbral admisible de pertinencia con el propósito de **construir dos listados: habilitado y no habilitado**, correspondientes al **paso 4**.

Finalmente, el **paso 5** se somete cada una de las meta-proyectos habilitados al **filtro 2 de calidad del gasto** que se enfoca identificar el nivel de desempeño de los programas en tres dimensiones específicas: ejecución, costos y monitoreo y evaluación; entre los indicadores que se proponen para el análisis del desempeño se encuentran los indicadores de Beckerman para identificar eficiencias de los programas en la focalización de personas pobres, estos indicadores en particular se calcularán a partir de unos ejercicios de microsimulaciones.

Una vez realizados estos dos análisis se tendrá una caracterización de las meta-proyecto habilitadas y no habilitadas desde el punto de vista de la pertinencia de diseño y operación para la estrategia del IMG (multicriterio IMG\_Bog) y desde el punto de vista de la calidad del gasto (Filtro 2). De la combinación de ambas se plantean las **rutas de ajustes y una propuesta de gobernanza para toda la estrategia IMG Bogotá**.

Adicionalmente, se realizan unas **microsimulaciones** para analizar y comparar escenarios de implementación de programas que hacen parte de la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG-BOG).

Esquema 5 Ruta del análisis multicriterio para orientar la estructuración del IMG del distrito<sup>9</sup>



Fuente: Inclusión SAS

<sup>9</sup> Note que la unidad de análisis cambia a lo largo de la ruta, en los pasos 0 y 1 son meta-proyecto, que consiste en la mejor aproximación a la cadena de valor a partir de la información del banco de proyectos de inversión, luego, a partir del paso 2 se depura en la unidad de análisis *cadena de valor*.

## II. Modelo Multicriterio para el análisis del Ingreso Mínimo Garantizado en Bogotá (MM\_IMG)

**Objetivo:** describir el proceso de selección y análisis de las meta-proyecto seleccionadas para el análisis multicriterio; definir los criterios de análisis, las reglas o umbrales de medición; y medir ordenar las metas-proyecto, empleando un modelo multicriterio tipo SAW de 5 dimensiones y 14 indicadores.

**Resultado:**

- Filtro 1: seleccionar las meta-proyecto que serán analizadas en el multicriterio
- Definir los criterios y reglas de análisis multicriterio IMG-BOG.
- Ruta de análisis de las meta-proyecto a partir del cumplimiento de las reglas del etiquetado
- Análisis las 38 metas-proyecto que fueron procesadas
- Ordenamiento de las unidades de análisis utilizando el Modelo Multicriterio IMG-BOG.

### 1. Filtro 1: selección de meta proyectos

**Objetivo:** reducir el universo de análisis a un conjunto de meta-proyectos que guardan proximidad temática, de objetivos y de diseño (modalidad y focalización) con la estrategia del Ingreso Mínimo Garantizado de Bogotá.

**Insumo:** base de datos de meta-proyectos de inversión de la Secretaría Distrital de Planeación.

**Resultado:** base de datos de meta-proyectos seleccionados.

En razón de que el Plan de Desarrollo Distrital tiene múltiples metas trazadoras con sus respectivos proyectos, se propone reducir el universo de análisis a una lista de meta-proyectos con un criterio habilitante de consistencia con los objetivos que persigue la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado.

La proximidad temática se establece de acuerdo a lo definido en el Plan Distrital de Desarrollo 2020 – 2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”, en el que se define como primer propósito “Hacer un Nuevo Contrato Social para incrementar la inclusión social, productiva y política” (Acuerdo 761, 2020) y se determina, en el artículo 15, el programa<sup>10</sup> *Subsidios y transferencias para la equidad*, que busca:

“Garantizar un ingreso mínimo por hogar, que reduzca el peso de los factores que afectan la equidad del ingreso de los hogares. Para ello, el programa tiene previsto fortalecer el esquema de subsidios y contribuciones en forma de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, bonos canjeables por bienes y servicios, subsidios en especie, entre otros para niños, jóvenes, mujeres jefas de hogar, adultos mayores y familias de Bogotá, a fin de reducir los índices de pobreza monetaria, multidimensional y de feminización de la pobreza” (Acuerdo 761, 2020, pág. 52).

Adicionalmente, a través del artículo 24, se establece que “(...) Serán objeto de subsidios, en la estrategia integral de Ingreso Mínimo Garantizado, los hogares pobres y vulnerables según criterios de focalización que se definan en la reglamentación de la estrategia.” (Acuerdo 761, 2020, pág. 95)

---

<sup>10</sup> Esta noción de programa es la del PDD que es una jerarquía mayor a la de proyecto.

De lo anterior se resaltan los siguientes elementos que se pueden considerar como objetivos de la Estrategia IMG, a saber: i) Fortalecer el esquema de subsidios y contribuciones. ii) Reducir de pobreza monetaria y multidimensional con énfasis en la reducción de la feminización de la pobreza. iii) Focalizar hogares pobres o vulnerables para promover equidad de ingresos en el hogar.

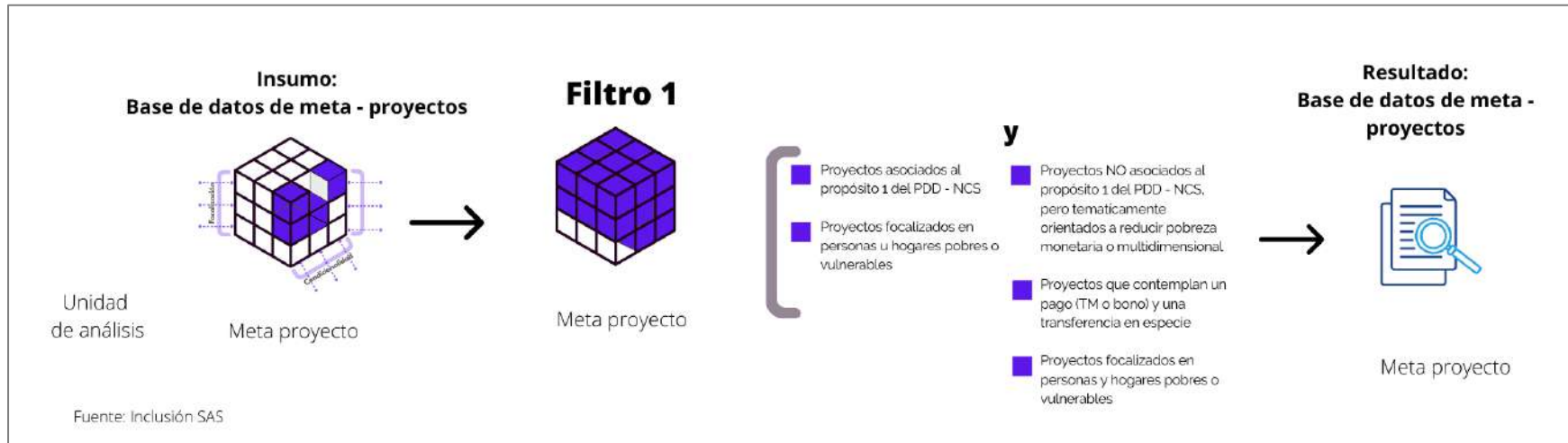
En ese sentido, del conjunto de meta proyectos de la base etiquetada por la Secretaría Distrital de Planeación se habilitarán aquellos que cumplan algunos de los siguientes dos grupos de criterios:

1. Meta proyectos asociados al propósito 1 del PDD del Nuevo Contrato Social.
  - a. Meta proyectos focalizados en personas pobres y/o vulnerables.
2. Meta proyectos no asociados al propósito 1 del PDD del Nuevo Contrato Social.
  - a. Temáticamente orientados a reducción de pobreza monetaria y multidimensional (a partir de la meta).
  - b. Meta proyectos que involucran una transferencia monetaria, bono o especie.
  - c. Proyectos focalizados en personas u hogares pobres y vulnerables.

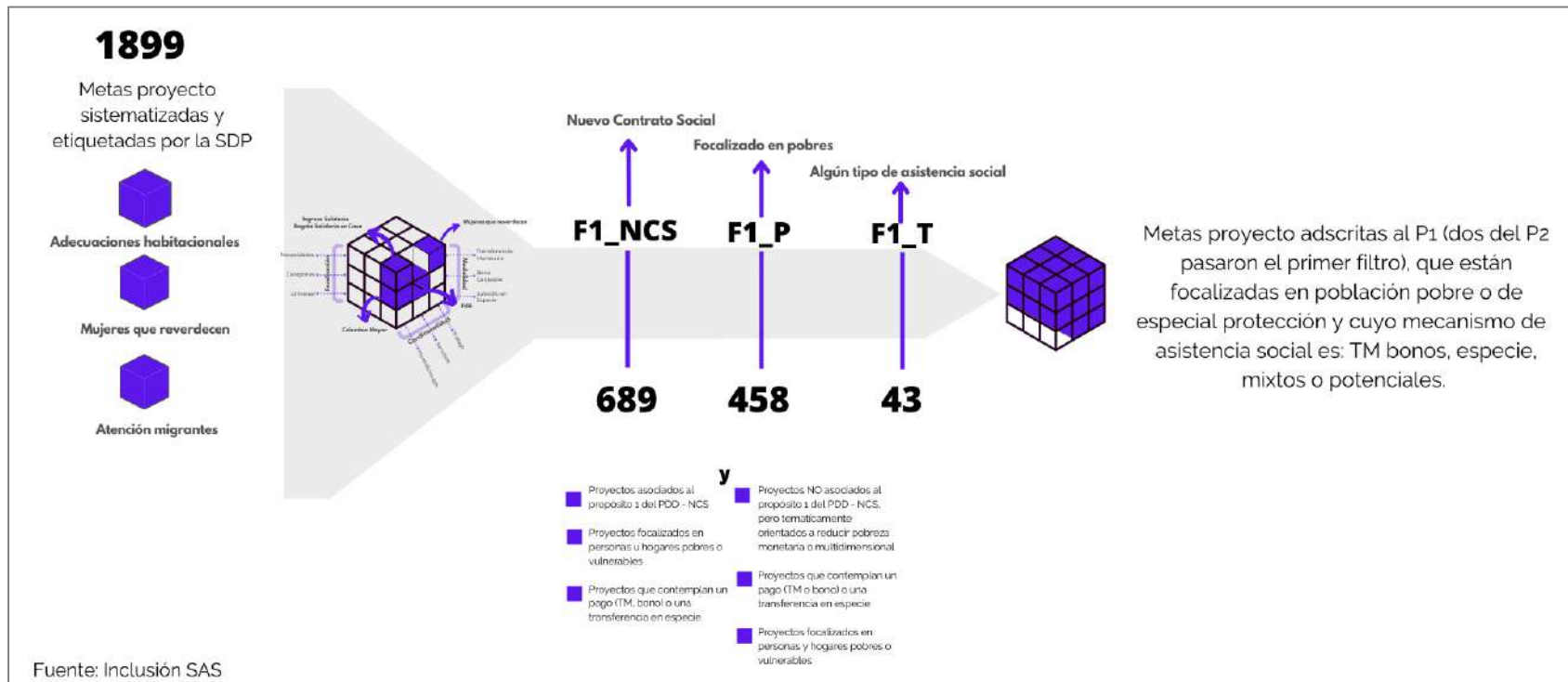
### 1.1 Aplicación del filtro 1

La Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) y la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) habían realizado el procesamiento y etiquetado de la base de datos de las *metas proyecto* asociadas a los proyectos de inversión y programas del Plan Distrital de Desarrollo. Por lo que, la unidad de nivel corresponde a 1899 *metas proyecto* que se filtraron utilizando las categorías: (i) **Nuevo Contrato Social** -en adelante NCS-, (ii) **Población** -en adelante P-, (ii) **Transferencia** -en adelante T-, que fueron acordadas para el primer ciclo (Esquema 7).

Esquema 6. Filtro 1: habilitación de meta proyectos



Esquema 7 Aplicación del filtro 1 y resumen de resultados



De las 98 variables que contenía la base de SDP y SDH, se utilizaron 8 directas y 5 indirectas. Las últimas corresponden a las llaves de cada meta proyecto con los proyectos de inversión y los programas PDD al que corresponde cada meta.

Tabla 2 Variables directas e indirectas utilizadas en el filtro 1

Variable directa		Variable indirecta	
Variable	Descripción	Variable	Descripción
Propósito nombre	Ordinal: corresponde al nombre del propósito del PDD	Propósito	Numérica: toma valores del 1 al 5 de acuerdo con el propósito PDD
Poblacional GRUPOS	Binaria: toma el valor de 1 cuando la meta proyecto está vinculada a un grupo de especial protección, como los grupos étnicos	Sector	Ordinal: corresponde al nombre de la división administrativa del Distrito
Poblacional DISCAPACIDAD	Binaria: toma el valor de 1 cuando la meta proyecto está vinculada a la atención a población en situación de discapacidad	Programa	Numérica: toma valores del 1 al 58 de acuerdo con número del programa en el PDD
Dimensión agrupada	Ordinal: corresponde a la relación temática de la meta proyecto con pobreza monetaria, multidimensional o nuevas dimensiones y/o indicadores	Programa nombre	Ordinal: corresponde al nombre del programa en el PDD
Focalización TM	Ordinal: corresponde al tipo de focalización: directa, indirecta o no aplica.	Proyecto-Nombre	Mixta: contiene la llave al número del proyecto (numérica) y el nombre que recibió en el PDD
Tipo de Beneficio	Ordinal: corresponde a la modalidad de entrega del bien o servicio.		
Meta proyecto	Numérica: toma valores del 1 al 36 y están vinculadas a la llave del "proyecto-nombre"		
Meta proyecto descripción	Ordinal: corresponde al nombre de la meta proyecto, son observaciones únicas para un total de 1899		

Fuente: Inclusión SAS.

Una vez identificadas las variables para la aplicación del filtro se crearon las tres etiquetas y se procesó la información hasta obtener una lista de 43 meta proyectos habilitados.



## 1.2 Caracterización de las meta-proyecto seleccionadas

El siguiente es una caracterización de las 43 meta-proyecto seleccionadas para el análisis de multicriterio. Esta caracterización se enfoca en la entidad que los ejecuta, el tipo de transferencia que ofrecen a los beneficiarios, la población estratégica que priorizan, las principales temáticas que abordan y los recursos que tienen asignados para la vigencia fiscal 2022. Sin embargo, este análisis es previo a las mesas técnicas con las entidades que permitirá identificar el número final de meta-proyectos, esto porque es posible que existan meta-proyectos que ya no se estén ejecutando o porque existan unas nuevas que no hicieron parte inicial de la base.

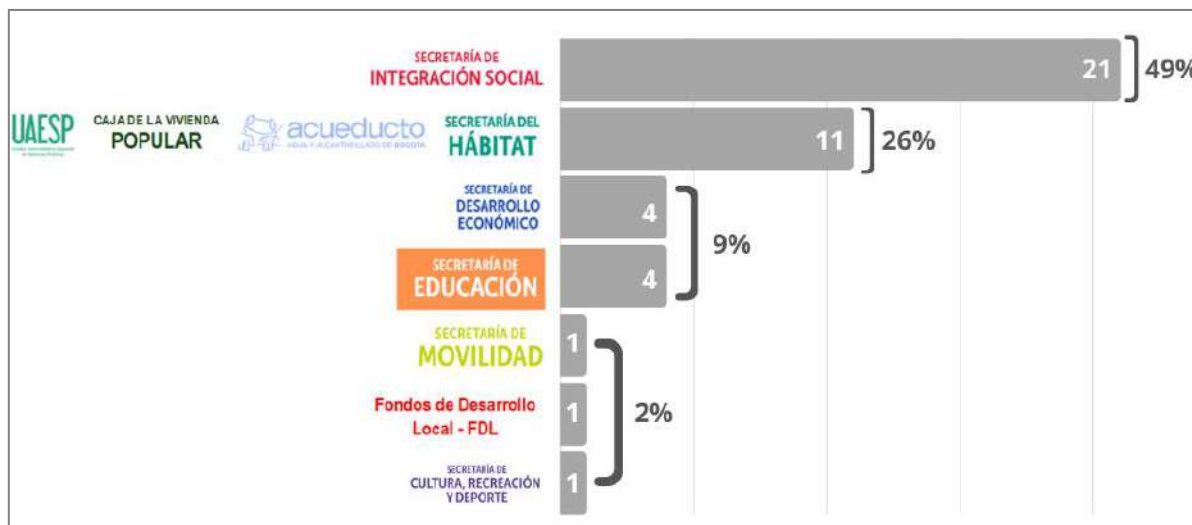
Las 43 meta-proyecto filtradas tienen proximidad temática con la estrategia IMG y están asociados a 24 proyectos, distribuidos en 7 entidades. Al desagregar por el tipo de entidad, se observa el mayor número de meta-proyecto pertenecen a la Secretaría de Integración Social, 21 de los 43, los cuales están asociados a 8 proyectos específicamente; le sigue el sector de Hábitat, en el que se encuentran la empresa de acueducto y alcantarillado, la caja de la vivienda popular y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. A este sector pertenecen 11 de los meta-proyecto filtrados, los cuales están asociados a 7 proyectos. En la Tabla 3 se resumen la totalidad de los 43 meta-proyecto y el número de proyectos a los que están asociados en cada uno de las 7 entidades y en la Gráfica 1 se detalla la distribución, tanto en número como en porcentaje, de los meta-proyecto filtrados por entidad.

Tabla 3. Distribución de proyecto y meta-proyecto por entidad

Entidad o Sector	Proyecto		Meta-proyecto asociada	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Secretaría de Integración Social	8	33%	21	49%
Sector Hábitat	7	29%	11	26%
Secretaría de Desarrollo Económico	3	13%	4	9%
Secretaría de Educación	3	13%	4	9%
Secretaría de Movilidad	1	4%	1	2%
Fondo de Desarrollo Local	1	4%	1	2%
Secretaría de cultura, recreación y deporte	1	4%	1	2%
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>100%</b>	<b>43</b>	<b>100%</b>

Fuente: Base etiquetada Secretaría Distrital de Planeación, fecha de corte 31/01/2022. Cálculo Inclusión SAS.

Gráfica 1. Distribución de los meta-proyectos por entidad. Número y porcentaje

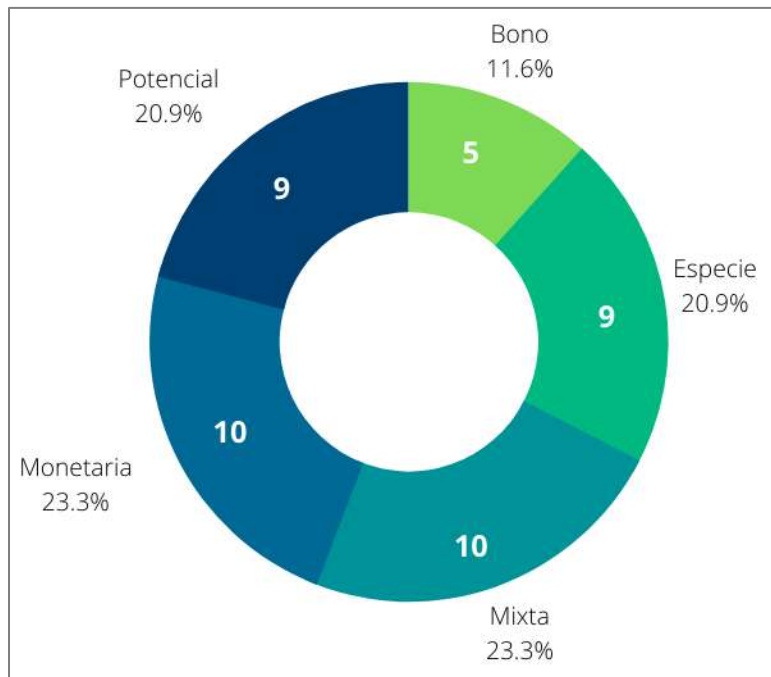


Fuente: Base etiquetada Secretaría Distrital de Planeación, fecha de corte 31/01/2022. Cálculo Inclusión SAS.

Una vez relacionados los meta-proyecto por entidad y proyecto, el resto de análisis se hará tomando como unidad de medida los meta-proyecto. Al desagregar por tipo de transferencia se observa que las transferencias monetarias y mixtas son las que agrupan la mayor cantidad de meta-proyecto 23% del total, es decir, 10 cada uno; mientras que las transferencias en Bono son las que tienen el menor número tienen (5), como se observa en la Gráfica 2.



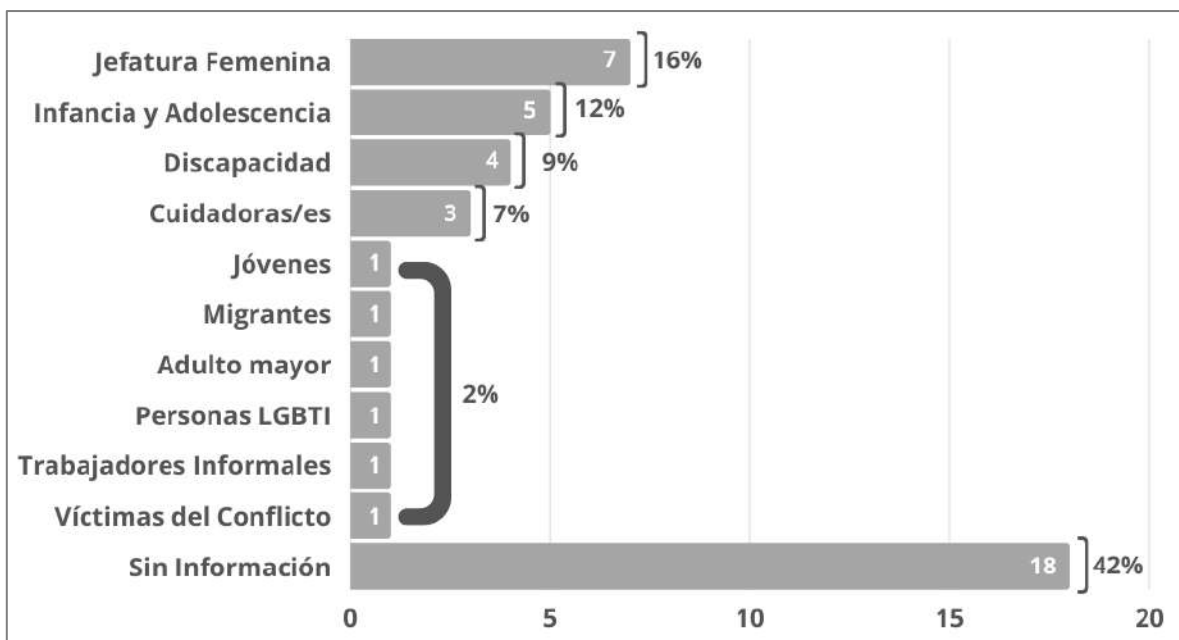
Gráfica 2. Distribución de los proyectos por tipo de transferencia. Número y porcentaje



Fuente: Base etiquetada Secretaría Distrital de Planeación, fecha de corte 31/01/2022. Cálculo Inclusión SAS.

En cuanto a la población priorizada, la información disponible de los meta-proyecto seleccionados permite evidenciar que el 16% de los meta-proyecto están priorizando jefaturas femeninas, 12% infancia y adolescencia (principalmente los meta-proyecto de la Secretaría de Educación), 9% personas con discapacidad, 7% personas cuidadoras y el 42% no cuenta con información o no están priorizando población estratégica, como se observa en la Gráfica 3.

Gráfica 3. Población priorizada en los meta-proyectos filtrados. Número y porcentaje de proyecto



Fuente: Base etiquetada Secretaría Distrital de Planeación, fecha de corte 31/01/2022. Cálculo Inclusión SAS.

Teniendo en cuenta el nombre del proyecto y el del meta-proyecto se pueden sacar algunas impresiones sobre las principales temáticas que abordan los meta-proyecto filtrados teniendo en cuenta el tipo de transferencia. En particular, se observa que para el caso de los meta-proyecto con transferencias mixtas, es decir, que combina monetarias con especie o bonos, se resaltan las temáticas de movilidad, productividad e inclusión financiera. Esto permite evidenciar que la proximidad temática con la estrategia IMG podría abarcar temáticas relacionadas con vivienda, alimentación, movilidad, productividad y educación, principalmente. (ver Gráfica 4)

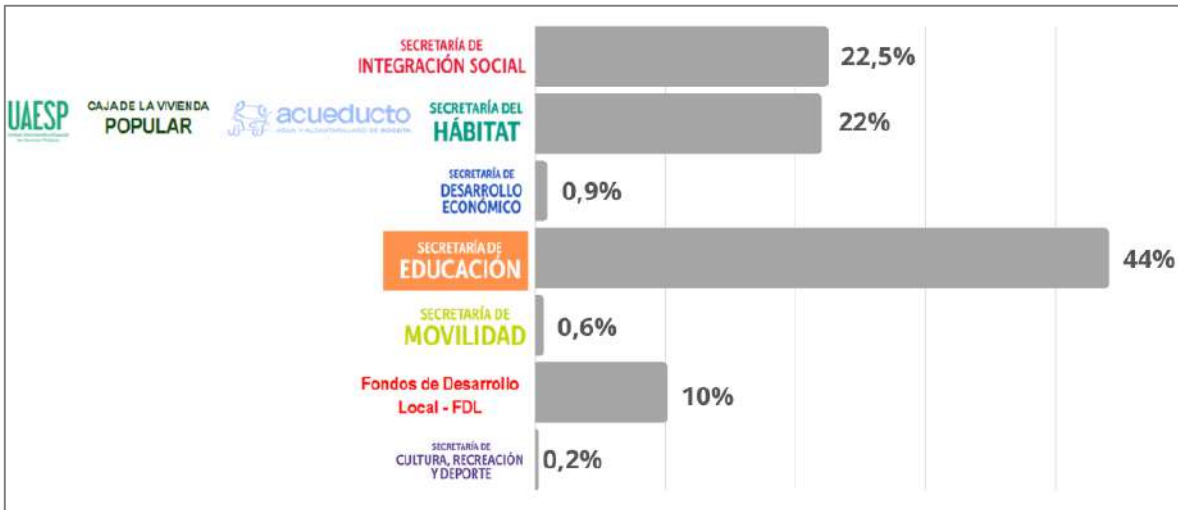
Gráfica 4. Principales temáticas de los meta-proyectos filtrados según el tipo de transferencia



Fuente: Base etiquetada Secretaría Distrital de Planeación, fecha de corte 31/01/2022. Cálculo Inclusión SAS.

Finalmente, en cuanto a los recursos asignados para la presente vigencia, se encontró que de los \$1.886.706.934.735 de pesos, el 44% pertenecen a la secretaría de Educación, otro 44% está distribuido entre la secretaría de Integración Social y el sector de Hábitat, cada uno con 22%; 10% al Fondo de Desarrollo Local y el restante se distribuyen entre las secretarías de Desarrollo Económico, Movilidad y Cultura, Recreación y Deporte. Como se muestra en la Gráfica 5

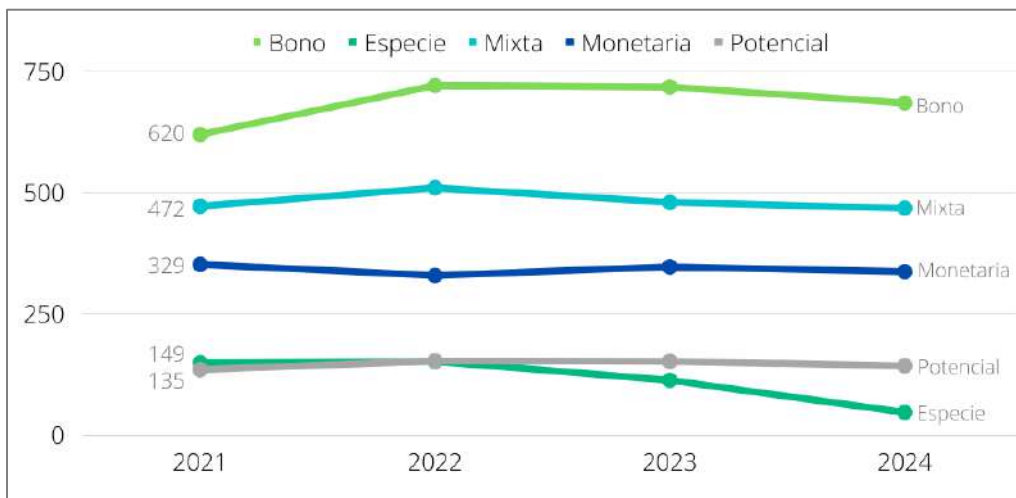
Gráfica 5. Distribución en porcentaje de los recursos por entidad



Fuente: Base etiquetada Secretaría Distrital de Planeación, fecha de corte 31/01/2022. Cálculo Inclusión SAS.

Al hacer la distribución de estos recursos según el tipo de transferencia, se observa que domina la transferencia en bonos en todas las vigencias (2021-2024) con 620 mil millones de pesos para 2021, seguido de las transferencias mixtas, las monetarias y por último especie. Los meta-proyecto clasificados como potenciales se encuentran al mismo nivel de las transferencias en especie y se espera que una vez se avance en la información disponible de cada meta-proyecto se pueda reclasificar en alguna de las otras tipologías. (ver Gráfica 6)

Gráfica 6. Recursos anuales por tipo de transferencia en miles de millones



Fuente: Base etiquetada Secretaría Distrital de Planeación, fecha de corte 31/01/2022. Cálculo Inclusión SAS.

## 2. Análisis Multicriterio de los meta-proyecto seleccionadas

**Objetivo:** calificar y ordenar las cadenas de valor de acuerdo a la pertinencia de diseño, operación, y alineación de las cadenas de valor con la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado de Bogotá.

**Insumo:** base de datos de meta proyectos habilitados.

**Resultado:**

- Base de datos de meta-proyecto calificadas.
- Listados de elegibles (y no elegibles) para la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado de Bogotá.
- Mapa meta-proyecto con los resultados por 5 dimensiones y 15 criterios.

Los modelos multicriterio son instrumentos de análisis multidimensional utilizados para evaluar las reglas, decisiones y desempeños de una política pública través de  $n$  indicadores en  $n$  dimensiones. Éste busca capturar la complejidad del diseño, la operación y la alineación de la política, incorporando elementos de análisis para operacionalizar las decisiones y establecer las reglas para la estandarización de los procesos en cadenas de valor.

Para el estudio de las meta-proyecto de asistencia social del Distrito se optó por emplear un multicriterio tipo SAW (Simple Additive Weight). Este modelo, a través de la suma ponderada de atributos, califica y ordena el desempeño de las unidades de análisis en los  $n$  criterios y las  $n$  dimensiones seleccionas. El modelo utiliza un vector de pesos equilibrado tanto para los indicadores al interior de la dimensión, como para la dimensión al interior del índice agregado, garantizando que la suma de cada vector sea igual a 1.

Este tipo de metodologías permiten escalas de comparaciones cuantitativas que son esenciales para el ordenamiento y la clasificación de las unidades de análisis (meta-proyectos distritales) por dimensiones y por subgrupos de indicadores, facilitando la comparación y el diseño de trayectorias de optimización de acuerdo al ordenamiento que se produce. A continuación se describe el proceso de toma de decisiones para el diseño del modelo multicriterio IMG\_BOG.

### 2.1 Proceso de toma de decisión del modelo multicriterio.

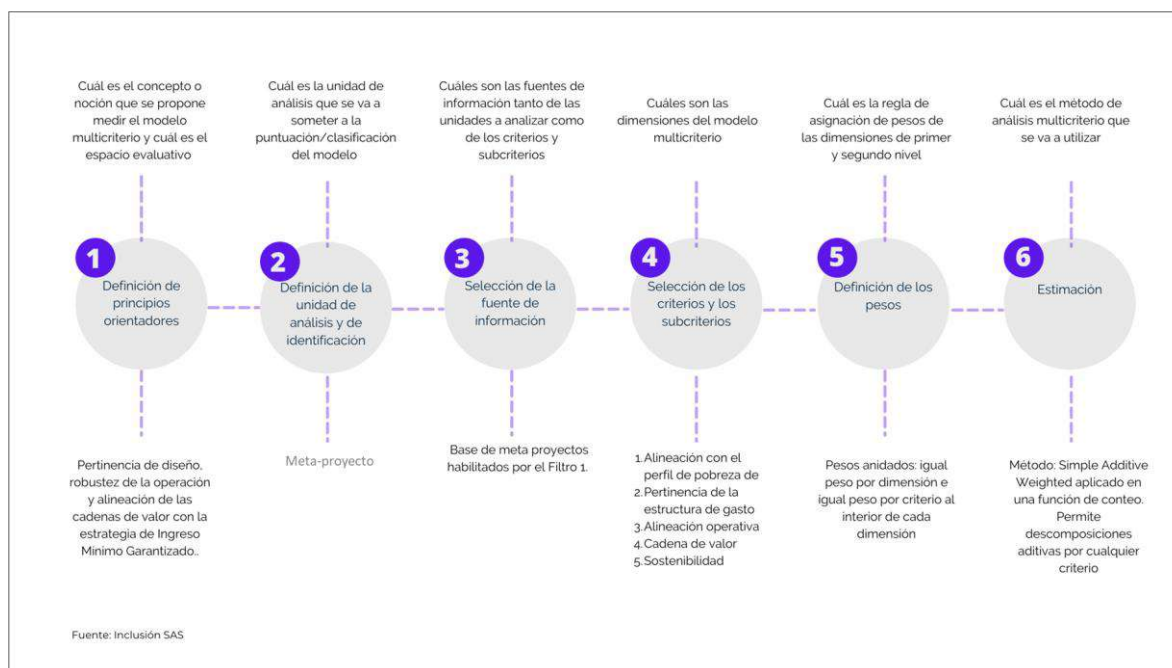
Para Bogotá se creó un Modelo Multicriterio para el análisis de la estrategia *Ingreso Mínimo Garantizado* (en adelante **MM\_IMG**). Dicho modelo está compuesto por 14 indicadores y 5 dimensiones que buscan operativizar las reglas de diseño, implementación y alineación de los programas de asistencia social con la estrategia Ingreso Mínimo Garantizado (ver Esquema 1). Esta estrategia inició en el año 2020 como respuesta a la crisis generada por la COVID-19, en la que los gobiernos nacionales y locales se vieron impulsados a poner en operación esquemas de mitigación y protección de los hogares en pobreza y vulnerabilidad, ante las medidas de confinamiento generalizado. En sus inicios, *IMG o Bogotá Solidaria en Casa* operaba a través de tres canales: transferencias monetarias no condicionadas, bonos canjeables y subsidios en especie bajo la modalidad de mercados y comida caliente, pero hoy está transitando hacia la convergencia de esquemas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

El MM\_IMG para Bogotá busca orientar la toma de decisiones para la selección de las meta-proyecto que tienen potencial de integración con la estrategia IMG, a través de la valoración de la focalización, la modalidad y la condicionalidad, que hacen parte del marco de análisis. Asimismo, pretende

operacionalizar criterios para evaluar los desempeños en el diseño, la implementación y la integración de los programas de asistencia social a una trayectoria de convergencia con el IMG.

La inclusión de un modelo multicriterio en esta etapa es fundamental, puesto que la ponderación aditiva que este provee: *califica y ordena las cadenas de valor en virtud de las categorías del marco de análisis (focalización, modalidad y condicionalidad) y de la pertinencia de diseño, operación y alineación con el IMG*, contribuyendo a la toma de decisiones sobre la integración y convergencia de esquemas. En ese sentido, el proceso de toma de decisiones para la construcción del modelo está conformado por 6 pasos como se ejemplifica en el Esquema 9. Cada uno de estos pasos se describirá a continuación.

Esquema 9. Proceso de toma de decisiones



### Principios orientadores

Los principios orientadores hacen referencia a dos elementos: el objetivo del modelo, es decir el problema de decisión al que pretende ser útil, y el espacio evaluativo, que se refiere a un conjunto de objetos de valor (que pueden medirse de forma cuantitativa o cualitativa) sobre el cual pretende establecer algún tipo de valoración.

El multicriterio IMG\_BOG tiene por **objeto** *calificar y ordenar las cadenas de valor de la asistencia social de acuerdo con la pertinencia de diseño y de operación y a la alineación con la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado del Distrito*. La alineación con el IMG se medirá a partir de dimensiones y criterios que constituyen en un conjunto común de elementos que son considerados deseables en el marco de esta estrategia. Este punto implica que solo se revisarán aquellos elementos que son relevantes en el marco de la estrategia IMG y que no necesariamente constituyen una lista exhaustiva de criterios para valorar cada una de las cadenas de valor.

El espacio evaluativo del multicriterio IMG es la *pertinencia de diseño y de operación* de las cadenas de valor de la asistencia social del distrito. La pertinencia de diseño y operación es una construcción

multidimensional que involucra aspectos como la focalización, la modalidad, las buenas prácticas en su operación, los atributos de su cadena de valor y la consideración de aspectos que aseguren la sostenibilidad fiscal.

#### *Unidad de análisis y de identificación*

Para el MM\_IMG se utilizará como unidad de análisis la **meta-proyecto**, una meta vinculada a un programa y proyecto de inversión que se consigna de manera explícita en las herramientas de planificación distrital. La meta-proyecto estará concatenada al programa y el proyecto de inversión formulado e inscrito en el Banco de Proyectos, y cuya cadena de valor está reunida en las fichas MGA y EBI.

#### *Fuente de información*

La fuente de información es la base de meta proyectos habilitados, información de los proyectos de inversión y entidades encargadas de cada uno de los meta-proyectos. La información podrá involucrar verificación empírica o análisis cualitativo.

#### *Criterios y subcriterios*

La estructura temática del multicriterio IMG\_B se fundamenta en los siguientes 5 criterios y en los subcriterios que se especifican en la Tabla 4.

- i. Si existe una alineación de dichos programas con el perfil de pobreza de Bogotá.
- ii. Si los programas son pertinentes en función de las dinámicas del gasto de los hogares pobres de Bogotá.
- iii. Si se observa una operación robusta.
- iv. Si la meta-proyecto cumple atributos deseables en términos de diseño, operación y evaluación.
- v. Si el programa es, en el corto plazo, sostenible fiscalmente.

Tabla 4. Descripción de los componentes del modelo multicriterio para orientar proyectos a IMG Bogotá

Criterios	Subcriterios	Explicación
1. Alineación con el perfil de pobreza de Bogotá	1.1. El programa está dirigido a la población en pobreza extrema o identificada como prioritaria	El programa tiene como beneficiarios a población en pobreza extrema identificada a través de Sisbén y a personas que se reconocen como víctimas, personas con discapacidad o étnicos.
	1.2. El programa está dirigido a población estratégica según el diagnóstico de pobreza en Bogotá.	El programa tiene una priorización explícita para mujeres y jóvenes residentes en Bogotá y que según el criterio 1.1 son clasificados como pobres.
	1.3. El programa tiene una noción espacial de la pobreza	El diseño del programa tiene explícita una noción espacial de pobreza que incentive la intervención en unidades con mayor proporción de hogares en pobreza, eje: manzanas, barrios, sectores catastrales, UPZ de Bogotá
2. Pertinencia con la estructura de	2.1 El programa incentiva la elección del consumidor de la transferencia	El programa entrega dinero y no interfiere en la decisión del beneficiario imponiendo condicionalidades en el consumo.

gasto de los pobres	2.2 El programa incentiva el gasto en los rubros que más pesan en la estructura de gasto de los hogares	El programa está dirigido al consumo de bienes o servicios que más pesan en el gasto de los deciles 1,2,3,4: alimentación, vivienda, SPD, transporte, educación.
3. Estructura de la operación	3.1 El programa utiliza como canal de servicio la transferencia monetaria o el voucher.	El programa le asigna al beneficiario una transferencia monetaria o un voucher
	3.2 El programa utiliza la Base Maestra BSC como herramienta de focalización y un punto de corte consistente con la categoría de pobreza.	El programa identifica a la población beneficiaria a través de la Base Maestra de Bogotá Solidaria y la selecciona empleando un punto de corte consistente con la categoría de pobreza AB ó <30,56. Y para los casos en los que no la usa está debidamente justificado.
	3.3 El programa está regulado en su operación por el Comité de IMG y tiene algún tipo de integración vertical con los fondos de desarrollo local	El programa somete las decisiones operacionales ante el Comité de IMG instaurado mediante el manual operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en el Distrito y cuenta con un tipo de integración vertical con los fondos de desarrollo local.
4. Atributos de la cadena de valor	4.1 El programa tiene estandarizados los procesos	El programa está inscrito en el Banco de Proyectos de la SDP, cuenta con la ficha de caracterización de procesos y cuenta con manuales operativos vigentes.
	4.2 El programa cuenta con un esquema de seguimiento, monitoreo o impacto	El programa cuenta con instrumentos, procedimientos y esquemas de seguimiento, monitoreo y recolección de información para la medición de impactos.
	4.3 El programa tiene metas/impactos en pobreza y desigualdad	El programa tiene explícitamente consignadas las metas en reducción o mitigación de la pobreza y la desigualdad.
	4.4 El programa entrega bienes o servicios mínimo dos veces al año.	El programa cuenta con una periodicidad de entrega de servicios de mínimo dos veces al año
5. Sostenibilidad	5.1 El programa cuenta con recursos para su operación durante un año	El programa tiene recursos asignados por la SDH u otros esquemas de financiación que garanticen su operación mínima durante un año
	5.2 En el programa confluyen diversas fuentes de financiación	El programa tiene diversas fuentes de financiación.

Fuente: Inclusión SAS.

### *Pesos*

El multicriterio IMG\_BOG utilizará la regla de pesos anidados, es decir pesos igualitarios por dimensión e igualitarios por criterio al interior de cada dimensión. Dado que el número de criterios por dimensión no están balanceados, se realizarán algunas pruebas de robustez de pesos para validar los resultados<sup>11</sup>.

### *Estimación*

Se aplicará un modelo multicriterio Simple Additive Weighted (SAW) con las siguientes características según el marco de análisis de modelo multicriterio de Watrobsky et al. (2020):

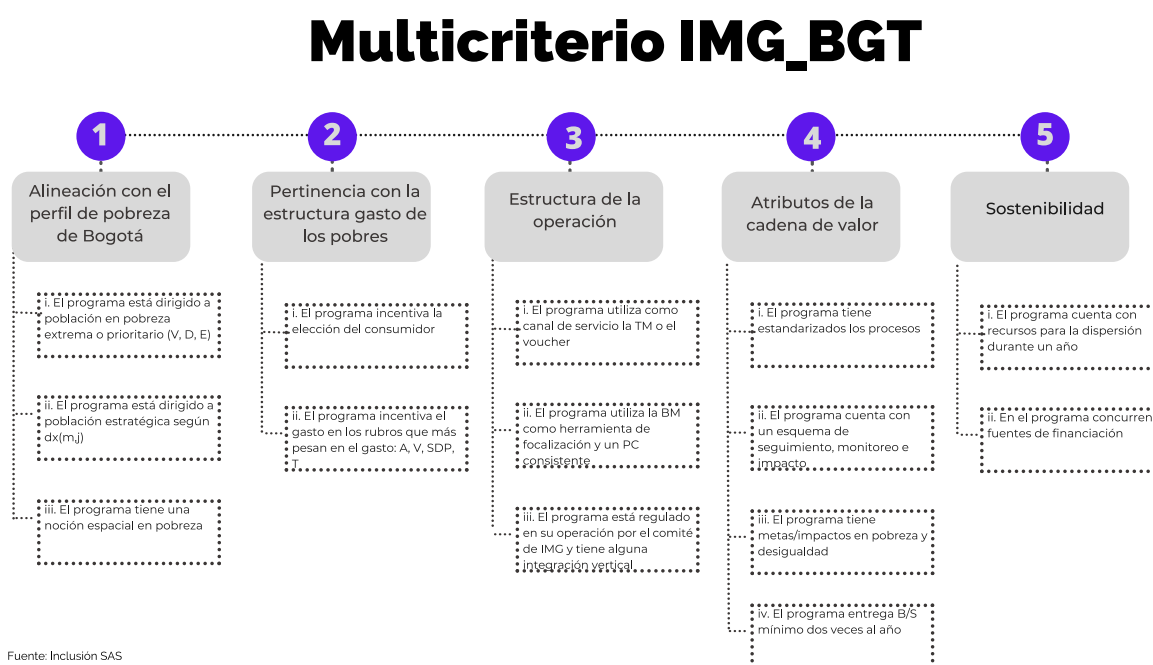
<sup>11</sup> Las pruebas de robustez consisten en la generación de puntajes y ordenamientos con diferentes combinaciones de pesos de tal manera que se pueda identificar si los ordenamientos dependen en gran medida por las decisiones normativas (los pesos) y no por la acumulación de atributos por parte de las cadenas de valor.



- ✓ Vector de pesos cuantitativo: los pesos corresponden a valores numéricos cuya suma de las dimensiones es igual a 1 y cuya suma de los criterios al interior de cada decisión es igual a 1<sup>12</sup>.
- ✓ Escala de las comparaciones cuantitativa: el modelo multicriterio genera un puntaje que oscila entre 0 y 1.
- ✓ Sin incertidumbre en el proceso de decisión: no se involucra tratamiento de información en contexto de incertidumbre.
- ✓ Una problemática de decisión tipo ranking completo: se califican a todas las observaciones en un ranking continuo, sin embargo, las listas se seleccionan con base en un umbral.

El Esquema 10 resume la estructura del modelo multicriterio para Bogotá.

Esquema 10. Estructura del Modelo Multicriterio para Bogotá.



### 3. Estructura del MM\_IMG, reglas del etiquetado y definición de los pesos para la estimación.

La estructura del MM\_IMG se fundamenta en la necesidad de operativizar las categorías analíticas para la asistencia social (focalización, modalidad y condicionalidad) y las reglas, decisiones y desempeños en el diseño, la implementación y la alineación de las meta-proyecto con el IMG. De tal manera que las cadenas de valor puedan ser calificadas y ordenadas de acuerdo con su pertinencia y el potencial de convergencia al ingreso mínimo, asegurando la sostenibilidad fiscal de la asistencia social de Bogotá.

Como se observa en el Esquema 11, 1899 meta-proyectos ingresaron al filtro y fueron procesadas para hallar similitudes temáticas y lingüísticas (ver informe dos para más detalles del filtro). Como resultado

<sup>12</sup> La regla de pesos se desprende de la modalidad Simple Additive Weighted del modelo multicriterio.



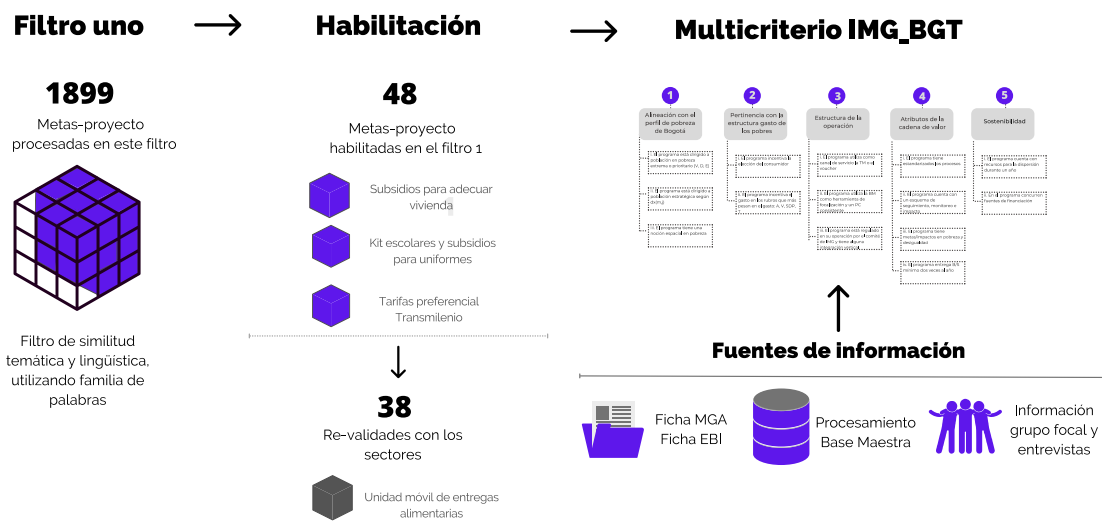
de este ejercicio se seleccionaron inicialmente 43 meta-proyectos de diversas entidades distritales y se introdujo un proceso de revalidación con los equipos técnicos, esta nueva secuencia hizo posible la identificación 5 nuevas meta-proyecto y la depuración de 10 unidades que cumplían al menos una de estas características:

- La estrategia, programa o intervención ligada a la meta-proyecto se liquidó y cerró operación en el 2021
- La meta-proyecto no tenía recursos asignados y no estaba siendo implementada en campo
- La meta-proyecto estaba vinculada a un rubro de funcionamiento, más no de inversión, como el cubrimiento de costos fijos de infraestructuras (arriendos, vigilancia...)
- La meta-proyecto estaba duplicada o estaba reportando metas conjuntas con otra meta-proyecto

Una vez depurado el universo de estudio, se habitaron 38 metas-proyectos a los que se les aplicó el MM\_IMG, empleando para ello tres fuentes de información de dos tipologías: cualitativa y cuantitativa. La primera fuente proviene de la revisión y sistematización de las fichas MGA y EBI. La segunda utiliza la Base Maestra de Potenciales Beneficiarios (BM) que contiene información sobre los receptores de los programas distritales. La tercera emplea la información de dos sesiones de trabajo, un grupo focal y una entrevista semiestructurada a cada líder de dependencia (ver esquema 2).

Es importante destacar que, de las 14 variables, 4 cuentan con doble validación: 1.1, 1.2, 1.3, y 3.2. Las primeras corresponden a la dimensión uno o sobre el perfil de los beneficiarios de los programas, en la que se indaga por los instrumentos, el punto de corte y los procedimientos de inclusión y exclusión de un beneficiario. La 3.2 está ligada al uso de instrumentos de focalización estandarizados y con un punto de corte consistente, como el Sisbén III, IV, y los censos indígenas. Con estas tres fuentes de información se procedió a la asignación de puntajes en las 14 variables que analiza el MM\_IMG-BOG.

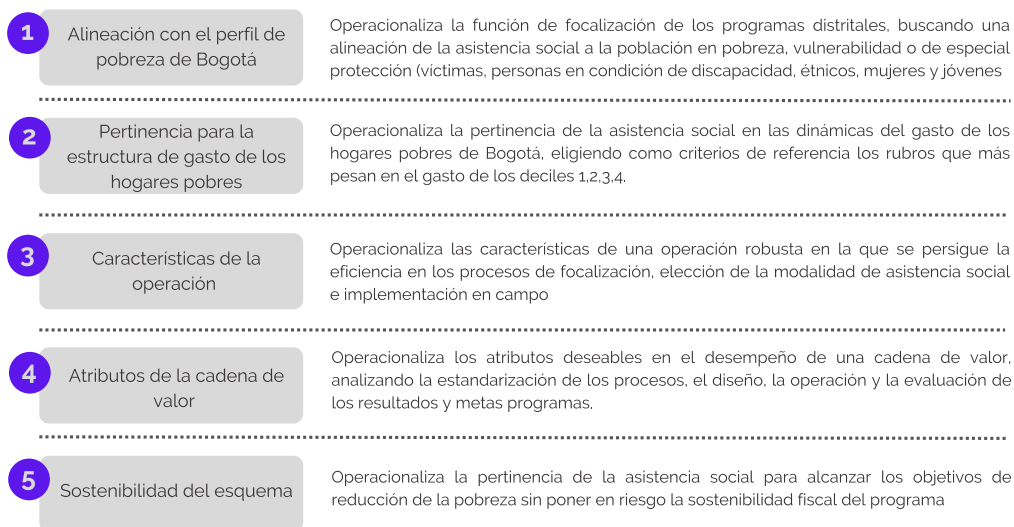
Esquema 11. Unidad de análisis y fuentes de información para alimentar el MM\_IMG-BOG



Fuente: Inclusión SAS

La estructuración del MM\_IMG-BOG operacionalizó las reglas, decisiones de política y desempeños que garantizan la convergencia temática de las meta-proyectos hacia el *Ingreso Mínimo Garantizado*. De tal manera que el multicriterio encuentre la iniciativa óptima o aspiracional que servirá como punto de referencia para definir las trayectorias de convergencia. Esto ocurre porque el SAW logra encontrar el número de calificaciones de desempeño para cada unidad de análisis en los  $n$  atributos.

Esquema 12. Operacionalización de los criterios IMG-BOG para la conformación de las dimensiones.



Con estas cinco dimensiones y los 14 indicadores que se describirán más adelante se ensambló el MM\_IMG que utilizará una regla de pesos anidados, es decir, pesos igualitarios por dimensión (0,2) e igualitarios por indicador (dependiendo del número de variables en cada dimensión). Dado que las dimensiones buscan capturar y operacionalizar decisiones a lo largo de la cadena de valor, estas no son balanceadas, es decir, no cuentan con el mismo número de indicadores. Sin embargo, se realizaron pruebas de robustez para validar los resultados<sup>13</sup>.

Como se puede observar en la Tabla 1, el MM\_IMG-BOG tiene 5 dimensiones y 14 indicadores. La dimensión uno, busca capturar la información sobre la *focalización* del programa y asignar un puntaje cuando la inversión está concentrada en la población que más lo requiere, para ello cuenta con 3 indicadores que operacionalizan las decisiones de focalización.

La dimensión dos, cuenta con 2 criterios que buscan comprender cuál es la *contribución del programa en los rubros que más pesan en la estructura de consumo de los hogares pobres* (deciles 1 al 4). A su vez, operacionaliza los grados de libertad que tiene el receptor de la asistencia social, en tanto no se limita el gasto en determinados bienes o servicios.

La dimensión tres, cuenta con 3 variables que analizan la información acerca de los desempeños en el uso de herramientas de focalización, asignación de gasto, costo/efectividad e integración de recursos, es decir, la *eficiencia operativa* del programa.

<sup>13</sup> Este procesamiento consiste en iterar y generar puntajes y ordenamientos que utilizan diversas combinaciones de pesos, de tal manera que se identifique el/los factores explicativos del ordenamiento.

La dimensión cuatro, pretende evaluar las *buenas prácticas de la cadena de valor*, para ello se establecieron 4 indicadores que asignan puntajes si se observan buenos esquemas de seguimiento, si hay una correcta estandarización de procesos y si hay concordancia entre los efectos esperados de la política y las metas proyectadas.

Finalmente, la dimensión cinco, cuenta con dos indicadores, uno que captura la información sobre la *sostenibilidad financiera* y otro que analiza la relación entre la *cobertura y el gasto*.

Tabla 5. Indicadores y reglas para la validación de la información y el etiquetado del MM\_IMG-BOG.

Dimensiones	Indicadores	Descripción	Reglas del etiquetado por tipo de fuente	
			Validación por MGA-EBI o por fuente primaria	Validación por base maestra
1. Alineación con el perfil de pobreza de Bogotá	1.1. El programa está dirigido a la población en pobreza extrema o identificada como prioritaria	El programa tiene como beneficiarios a población en pobreza extrema identificada a través de Sisbén y a personas que se reconocen como víctimas, personas con discapacidad o étnicos.	Se establece como 1 si hay una especificación clara sobre la focalización de beneficiarios de acuerdo con las siguientes características: a. pobreza extrema (pc consistente); b. Personas en situación de discapacidad; c. personas víctimas del conflicto armado; d. Personas que se auto reconocen a un grupo étnico.	Se establece como 1 si los beneficiarios reportados en BM son mayores o iguales al 17%, de acuerdo con las categorías de validación por MGA-EBI o por fuente primaria
	1.2. El programa está dirigido a población estratégica según el diagnóstico de pobreza en Bogotá.	El programa tiene una priorización explícita para mujeres y jóvenes residentes en Bogotá y que según el criterio 1.1 son clasificados como pobres.	Se establece como 1 si hay una especificación clara sobre la focalización de beneficiarios de acuerdo con las siguientes características: a. sexo=mujer; b. joven=Persona entre 14 y 28 años.	Se establece como 1 si los beneficiarios reportados en BM son mayores o iguales al: a. mujer=52,8% b. joven=26,8%
	1.3. El programa tiene una noción espacial de la pobreza	El diseño del programa tiene explícita una noción espacial de pobreza que incentiva la intervención en unidades con mayor proporción de hogares en pobreza, eje: manzanas, barrios, sectores catastrales, UPZ de Bogotá	Se establece como 1 si existe una especificación clara sobre la focalización de beneficiarios de acuerdo con las siguientes características: a. Manzana DANE pobre; b. Manzana SISBEN pobre; c. UPZ Pobre; d. barrio pobre; e. Localidad con mayor concentración de pobres. f. otro tipo de unidad geográfica con característica de pobreza (ej. pobreza oculta)	
2. Pertinencia con la estructura de gasto de los pobres	2.1 El programa incentiva la elección del consumidor de la transferencia	El programa entrega dinero y no interfiere en la decisión del beneficiario imponiendo condicionalidades en el consumo.	Se establece como 0 si el programa da beneficios en especie (bienes o servicios materiales) que no permiten la elección del consumidor. Se establece como 1 si el programa entrega transferencias monetarias o vouchers no condicionados que permiten la elección del consumidor.	
	2.2 El programa incentivo o libera el gasto en los rubros que más pesan en la estructura de gasto de los hogares	El programa está dirigido al consumo de bienes o servicios que más pesan en el gasto de los deciles 1,2,3,4: alimentación, vivienda, SPD, transporte, educación.	Se establece como 1 cuando explícitamente se indexa el gasto a uno o más de los siguientes rubros: a. alimentación, b. vivienda, c. Servicios Públicos Domiciliarios SPD, d. transporte, e. educación.	
3. Estructura de la operación	3.1 El programa utiliza como canal de servicio la transferencia monetaria o el voucher.	El programa le asigna al beneficiario una transferencia monetaria o un voucher	Se establece como 1 si el programa le asigna al beneficiario una transferencia monetaria o un voucher. o en cualquier otro caso.	

	3.2 El programa utiliza la Base Maestra BSC como herramienta de focalización y un punto de corte consistente con la categoría de pobreza.	El programa identifica a la población beneficiaria a través de la Base Maestra de Bogotá Solidaria y la selecciona empleando un punto de corte consistente con la categoría de pobreza AB ó <30.56. Y para los casos en los que no la usa está debidamente justificado.	Se establece como 1 si la selección de la focalización de beneficiarios emplea la Base Maestra de BSC. Y se utiliza un punto de corte consistente con la categoría de pobreza: a. SISBEN 4 A B C5; b. SISBEN 3 <30.56.	Se establece como 1 si los beneficiarios reportados en BM son mayor o igual al 60%, de acuerdo con las categorías de validación por ficha.
	3.3 El programa está regulado en su operación por el Comité de IMG y tiene algún tipo de integración vertical con los fondos de desarrollo local	El programa somete las decisiones operacionales ante el Comité de IMG instaurado mediante el manual operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en el Distrito y cuenta con un tipo de integración vertical con los fondos de desarrollo local.	Se establece como 1 si la entidad pertenece al Comité de IMG. Y el proyecto cuenta con un tipo de integración vertical.	
4. Atributos de la cadena de valor	4.1 El programa tiene estandarizados los procesos	El programa está inscrito en el Banco de Proyectos de la SDP, cuenta con la ficha de caracterización de procesos y cuenta con manuales operativos vigentes.	Se establece como 1 si el programa está inscrito en el Banco de Proyectos de la SDP. Y cuenta con una ficha de caracterización o manual operativo.	
	4.2 El programa cuenta con un esquema de seguimiento, monitoreo o impacto	El programa cuenta con instrumentos, procedimientos y esquemas de seguimiento, monitoreo y recolección de información para la medición de impactos.	Se establece como 1 si el programa tiene definido un esquema de seguimiento, monitoreo y recolección de información para la medición de sus efectos.	
	4.3 El programa tiene metas/impactos en pobreza y desigualdad	El programa tiene explícitamente consignadas las metas en reducción o mitigación de la pobreza y la desigualdad.	Se establece como 1 si el programa tiene definida en su ficha MGA ó EBI una o más metas asociadas a la reducción de la pobreza.	
	4.4 El programa entrega bienes o servicios mínimo dos veces al año.	El programa cuenta con una periodicidad de entrega de servicios de mínimo dos veces al año	Se establece como 1 si el programa entrega beneficios al menos dos veces al año	
5. Sostenibilidad	5.1 El programa cuenta con recursos para su operación durante un año	El programa tiene recursos asignados por la SDH u otros esquemas de financiación que garanticen su operación mínima durante un año	Se establece como 1 si el programa tiene programación de recursos para la vigencia 2023.	
	5.2 En el programa confluyen diversas fuentes de financiación	El programa tiene diversas fuentes de financiación.	Se establece como 1 si el programa tiene más de una fuente de financiación	

Fuente: Inclusión SAS.

En la columna 4 de la Tabla 5 están consignadas las reglas del etiquetado del MM\_IMG-BOG por tipo de fuente. Este proceso permitió la asignación de puntajes en los 14 indicadores para cada unidad de análisis.

La función de puntaje del modelo SAW es una función de conteo que toma el valor de 1 cuando el enunciado de la variable se cumple y 0 en el caso contrario. En los campos en los que se emplearon los dos tipos de validación (por ficha y empírica), la imputación exigió un doble cumplimiento.

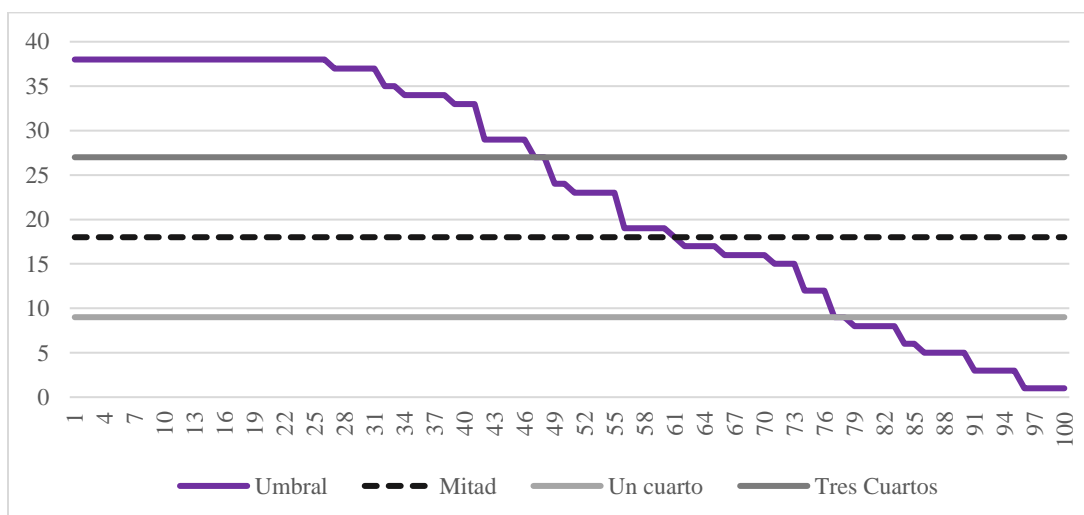
### 3.1 Definición del punto de corte

El puntaje que observamos en el Esquema 5 y el punto de corte que atraviesa el eje horizontal determina la habilitación de proyectos en el ciclo de trayectorias. Para definir ese umbral se genera un ordenamiento de los puntos de corte de los 38 meta-proyectos, en donde, en el 0 se habilitarían todos los proyectos del MM\_IMG y en 100 solo aquel que se denomina "aspiracional" y cuyo puntaje acumulado es igual a 1.

Teniendo en cuenta las características que presentan los últimos proyectos, es decir, aquellos con menor puntaje, si fijásemos el umbral el 0,49, todos los programas que pertenecen al canal de subsidios en especie quedarían por fuera del ciclo de trayectorias. Por lo que, con esa poca variación en el tipo de canal, es preferible la elección de un punto de corte arbitrariamente más alto que garantice un conjunto de programas variados según la modalidad. Siendo ese punto de corte aquel que atraviesa por la mitad a las unidades de observación, es decir, el 0,61, tal y como aparece en la gráfica 7.

Esto permitió que los proyectos habilitados tuviesen suficiente variabilidad en términos de la modalidad de entrega y, asimismo, que el umbral facilitará el ingreso de aquellos que tuviesen vocación de transición. Esto significa que, algunas intervenciones de política que hoy están diseñadas como subsidios en especie puedan re-diseñarse bajo las reglas de una transferencia monetaria, un bono canjeable o un esquema mixto. Por lo que, la trayectoria de optimización de los subsidios en especie, a la luz de este marco de análisis, pasa necesariamente por el rediseño de las cadenas de valor, los esquemas de focalización y las modalidades de entrega.

Gráfica 7. Definición punto de corte



### 3.2 Análisis descriptivo de los meta-proyectos

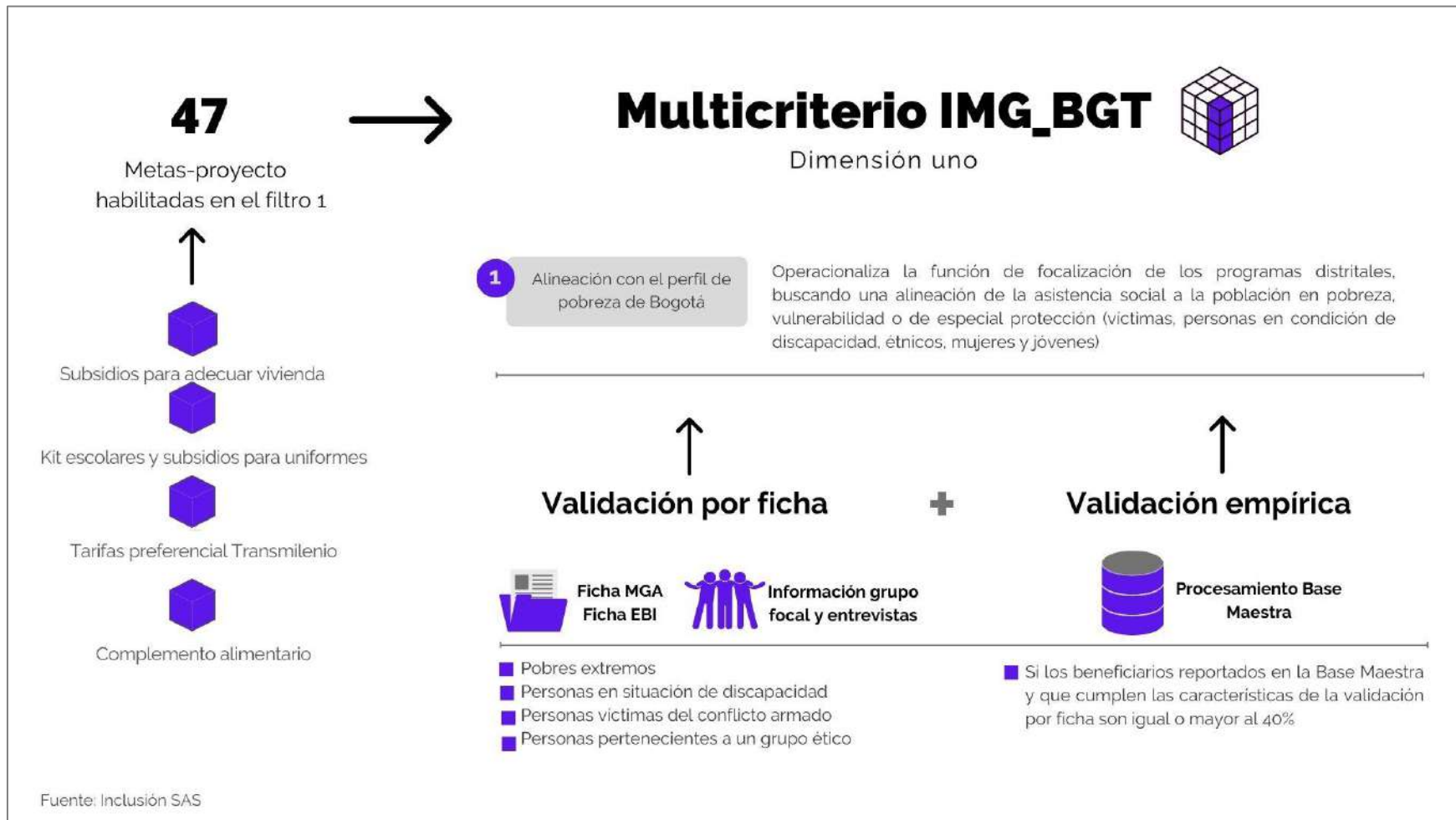
Con la aplicación del primer filtro cuyo propósito era habilitar a las unidades de análisis que cumplieren con los criterios temáticos definidos en esta consultoría: (i) focalización; (ii) modalidad; y (iii) condicionalidad, se procedió a la sistematización y procesamiento de la información para 38 meta-proyectos que superaron el filtro uno.

Recordemos que los meta-proyectos tienen estas características según localización en el Plan Distrital de Desarrollo (PDD)

3. Si están inscritos en el propósito 1 del PDD denominado *Nuevo Contrato Social* y:
  - a. Están focalizados en personas u hogares pobres y/o vulnerables.
  - b. Involucran una transferencia monetaria, un bono o un subsidio en especie.
  
4. Si están inscritos en los propósitos 2,3,4,5 del PDD y:
  - a. Temáticamente están orientados a la reducción de pobreza monetaria o multidimensional.
  - b. Involucran una transferencia monetaria, un bono o un subsidio en especie.
  - c. Están focalizados en personas u hogares pobres y vulnerables.

El MM\_IMG tiene 3 fuentes de información: (i) las fichas MGA y EBI, (ii) los datos procedentes de la Base Maestra y (iii) la sistematización de los grupos focales y las entrevistas semiestructuradas que sostuvimos con técnicos de las entidades distritales. Para la mayoría de las asignaciones de puntales se utilizaron las fuentes i y iii, dado que sólo IMG ordinario y 10 programas sectoriales contaban con información consolidada en la Base Maestra. Por lo que, estos últimos fueron tratados con mayor rigor en tanto fue posible la doble verificación. El esquema 4 ilustra el funcionamiento de la triangulación de la información para los tres indicadores de la dimensión 1, que es la que más ejercicios de triangulación requirió, es este caso, el doble chequeo opera como un y, en el que sólo se asigna el puntaje de manera definitiva cuando ocurre la validación por ficha y la validación empírica.

Esquema 13. Estructura de las reglas de asignación de puntaje por tipo de fuente.



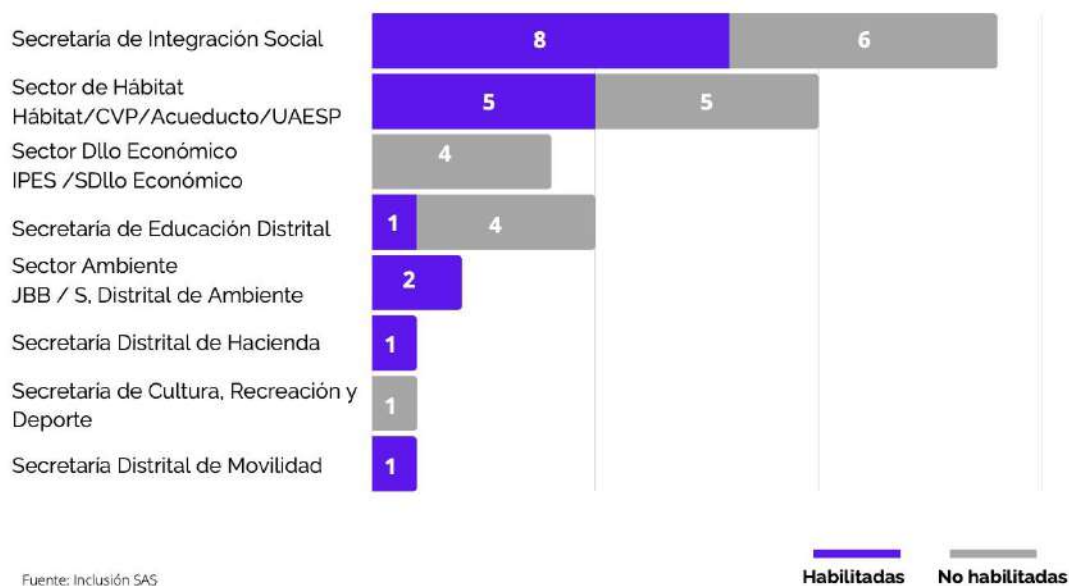


### 3.2.1 Análisis de los habilitados y construcción del ordenamiento.

De las 38 unidades de análisis que superaron el primer filtro y se procesaron a través del MM\_IMG, 18 se ubicaron por encima del punto de corte, fijado en 0,61. La Secretaría Distrital de Integración Social fue la entidad distrital con mayor número de meta-proyectos analizadas, 6 de ellas se ubicaron por debajo del umbral y 8 por encima. Aquellas que no lograron superar el punto de corte se caracterizan por tener cadenas de valor con fugas en estandarización, focalización y reglas operativas; generalmente están ofreciendo subsidios en especie que reducen la libertad de consumo de los beneficiarios y tienen baja capacidad de diversificar las fuentes de financiación.

El clúster de hábitat integrado por la UAESP, la Caja de Vivienda Popular (CVP), la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y la Secretaría Distrital de Hábitat tenía unidades de análisis bastante heterogéneas, es decir, en las 10 meta-proyectos analizadas observamos los 4 canales de la asistencia social: descuentos tarifarios, transferencias monetarias, subsidios y especie y una combinación entre bonos y transferencias. Los 5 que superaron el umbral se caracterizan por tener una buena focalización en personas u hogares pobres y vulnerables, por tener elementos de integración vertical en la financiación de los programas como: recursos de inversión, personales, acceso a crédito y de los mercados inmobiliarios. En el caso contrario, es decir, en el bloque los 5 proyectos que no superaron el punto de corte se ubican aquellos con baja periodicidad, como los subsidios funerarios de la UAEPS, con focalización no muy clara y alejada de puntos de corte consistentes y con cadenas de valor poco estandarizadas en el seguimiento de los usuarios y las metas de provisión de bienes o servicios.

Gráfica 8. Meta-proyectos habilitados por el filtro uno y procesados en el MM\_IMG.



Como se puede observar en la gráfica 1, que agrupa las entidades distritales por sectores, la Secretaría de Deporte, Recreación y Cultura, con el proyecto *BEPS para la protección social de los artistas*; el clúster de Desarrollo Económico, cuyas metas estaban enfocadas en el apoyo a distintos tipos de emprendimiento; y la Secretaría de Educación Distrital, que tenía varios programas de promoción a la calidad y permanencia educativa bajo la modalidad de bonos y subsidios en especie, no lograron

superar el umbral. El caso atípico de educación corresponde al proyecto *Jóvenes a la U*, que superó el umbral porque uno de sus componentes está integrado en la Plataforma IMG+Sectorial<sup>14</sup> del Distrito.

En la mayoría de los proyectos habilitados se observa una constante, la focalización en población en pobreza y vulnerabilidad. Esta condición, que constituye la primera arista del marco de análisis, determinó la exclusión de proyectos como *BEPS*, que tienen una alta tolerancia al ingreso de personas que no están en la pobreza. Algo similar ocurrió con los proyectos de financiamiento y acompañamiento a los emprendimientos productivos, de la Secretaría de Desarrollo Económico y el IPES, que tienden a utilizar una unidad de intervención (empresa/emprendimiento/unidad productiva) distinta al hogar o la persona, y que, en virtud de esa elección, no es posible atribuirle características de bienestar bajo, pobreza o vulnerabilidad.

Otro patrón identificado está en la dimensión cuatro, en la que se observan los atributos de las cadenas de valor, en este caso, la mayoría de los programas habilitados cuentan con ciclos de política bien descritos tanto en las fichas de planificación distrital como en otras herramientas normativas como decretos, resoluciones o manuales operativos.

El Esquema 5 presenta algunos de los meta-proyectos habilitados y no habilitados por tipo de modalidad. Recordemos que una de las aristas del marco de análisis está relacionada con el tipo de canal empleado para proveer bienes o servicios a los beneficiarios de un programa. A lo largo de esta consultoría se encontraron 4 modalidades de intervención: (i) transferencias monetarias; (ii) bonos canjeables; (iii) descuentos tarifarios; y (iv) subsidios en especie. Como se observa en este esquema, los dos proyectos que emplean el canal de descuentos, *Mínimo vital* y *Tarifas de transporte público*, y la mayoría de los programas de transferencias monetarias se ubicaron por encima del punto de corte. Siendo estas dos modalidades las que obtienen mejores desempeños en el MM\_IMG.

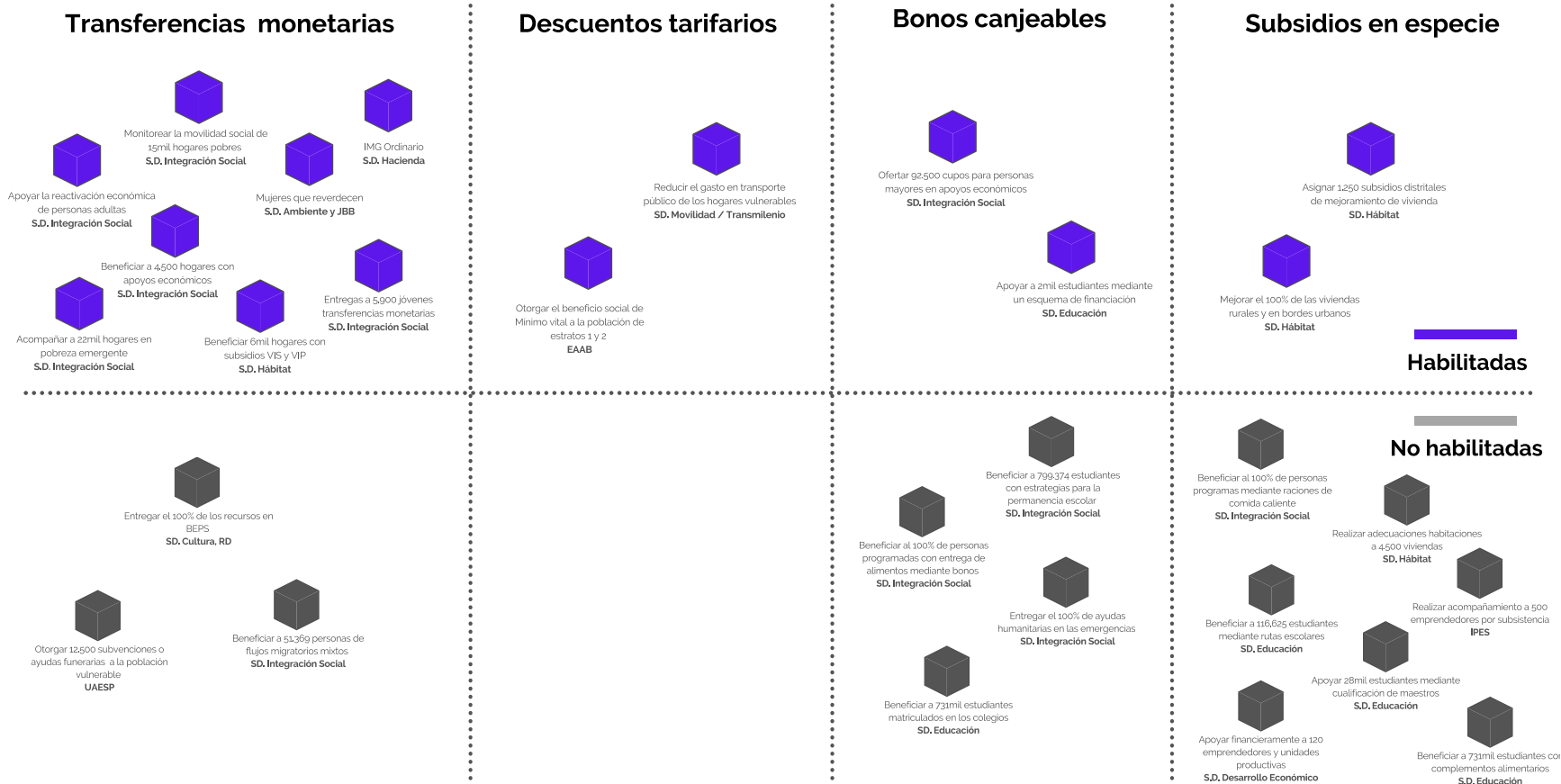
De manera opuesta, los programas que emplean el canal de subsidios en especie acumularon menor puntaje en el índice y, por lo tanto, no fueron habilitados para la ruta de trayectorias. En tanto, las entregas en especie limitan la elección del consumidor, tienden a ser menos eficientes y rígidas y no cuentan con estrategias robustas para la identificación y selección de beneficios. Asimismo, pocas veces tienen convergencia de fuentes de financiación o integración vertical y, se observó que las cadenas de valor tienden a ser poco rigurosas en el seguimiento a las metas de reducción de la pobreza.

En el caso de los bonos el desempeño también fue limitado, únicamente dos estrategias de esta categoría superaron el umbral. Esto ocurrió porque en buena parte de la operación este canal tiende a flexibilizarse y acude al envío de transferencias monetarias. Es el caso del programa de *Financiación a estudiantes* de la Secretaría de Educación Distrital, los apoyos por concepto de "sostenimiento" emplean la plataforma de transferencias monetarias, mientras que los conceptos por pago de matrícula se realizan mediante bonos.

---

<sup>14</sup> IMG+Sectorial es un conjunto de 13 programas que comparten la plataforma de transferencias monetarias del Distrito y cuyas economías de escala reducen los costos operativos y garantizan mayor eficiencia en la focalización y dispersión.

Esquema 14. Metas-proyectos habilitadas y no habilitadas por tipo de modalidad



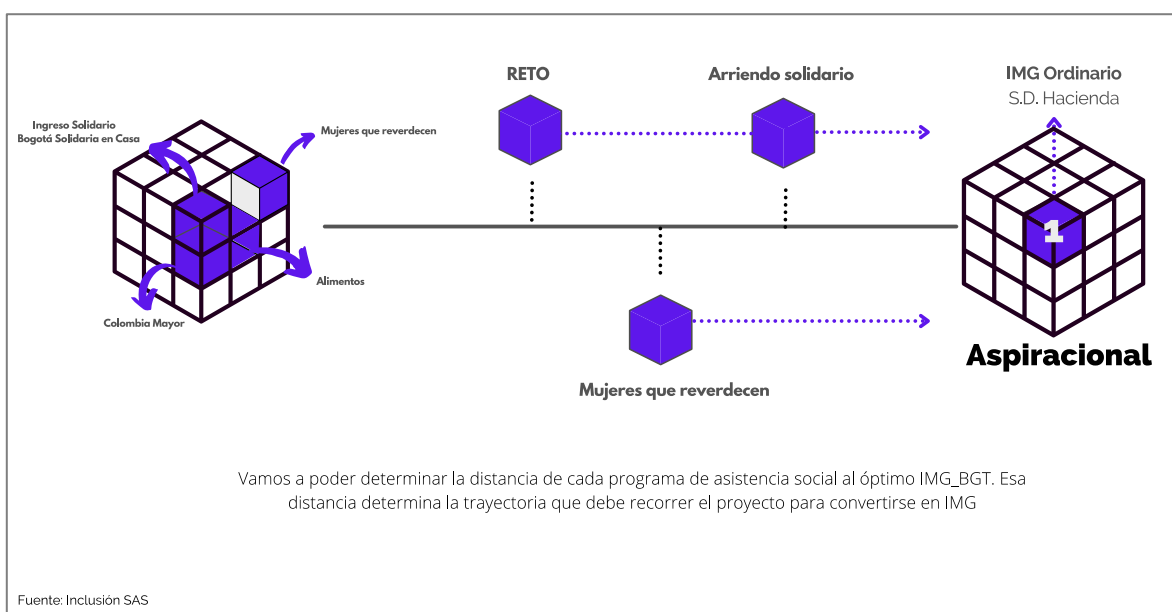
Fuente: Inclusión SAS

### 3.2.2 Ordenamiento de las unidades de análisis.

El uso del multicriterio para el ordenamiento de los meta-proyecto aprovecha la propiedad aditiva del SAW y nos ayuda a encontrar el número de calificaciones de desempeño en las  $n$  dimensiones y los  $n$  indicadores. Esta propiedad hace posible que una o más unidades de análisis puedan alcanzar el máximo desempeño. Cuando esto ocurre, esa unidad de referencia recibe el nombre de “aspiracional”, porque acumuló el mayor número de realizaciones en las  $n$  dimensiones y en el índice agregado.

Como se puede observar en el Esquema 15, la meta-proyecto denominada *IMG Ordinario de la Secretaría Distrital de Hacienda* acumuló el máximo puntaje (1) y se ubicó en la posición de referencia, es decir, para esta consultoría el *IMG Ordinario* es la unidad aspiracional.

Esquema 15. Ruta para el ordenamiento de las iniciativas y para hallar el aspiracional.



Al encontrar la unidad aspiracional es posible determinar la distancia que debe recorrer cada meta-proyecto para ubicarse en el mismo punto, en este caso, el *IMG Ordinario* de la Secretaría de Hacienda se convertirá en el proyecto de referencia para la transición de las unidades de análisis que están ordenadas a su izquierda. La distancia de las demás meta-proyecto al 1 determina la trayectoria que deberán recorrer para mejorar sus desempeños en cada  $n$  dimensión y  $n$  indicador. En tanto, el mismo multicriterio contribuye a determinar cuáles son los ajustes (campos marcados en cero) que podrían modificarse.

En el Esquema 7 se presenta el ordenamiento de las unidades de análisis que superaron el punto de corte (0.61) y las dos que están más cerca de este hacia la izquierda. Como lo señalamos en el párrafo anterior, el proyecto *IMG ordinario* acumuló el mayor puntaje en el índice (1), dado que, cumplió con todos los requerimientos en las 14 variables del MM\_IMG.

Esto resulta interesante porque el *IMG ordinario*, a pesar de no contar con una ficha EBI o MGA para su análisis, tiene claramente documentado el ciclo de política pública, desde la selección de los

beneficiarios hasta su estrategia de financiación. Esto hizo que la cadena de valor fuera fácilmente rastreable tanto en diseño como implementación. Este programa, además, cuenta con reglas claras para la identificación y selección de beneficiarios, a través de un instrumento en el que es posible la aplicación de puntos de corte consistentes, como el Sisbén. El factor diferencial con los demás programas es la integración vertical de recursos, dado que en esta estrategia convergen diversas fuentes de financiación, como el 20% del presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local.

Adicionalmente, esta estrategia comparte plataforma con 10 meta-proyectos distritales que se regulan bajo el mismo esquema de gobernanza y que aprovechan las economías de escala para reducir costos operativos. Finalmente, al estar alineada desde su creación con la estrategia de mitigación y reducción de la pobreza, tiene claros efectos esperados en pobreza monetaria y un mecanismo directo para incidir en algunas causas (como la baja capacidad de generación de ingresos de los hogares), por lo que, el monitoreo de los resultados del programa y los canales de transmisión están bien delineados.

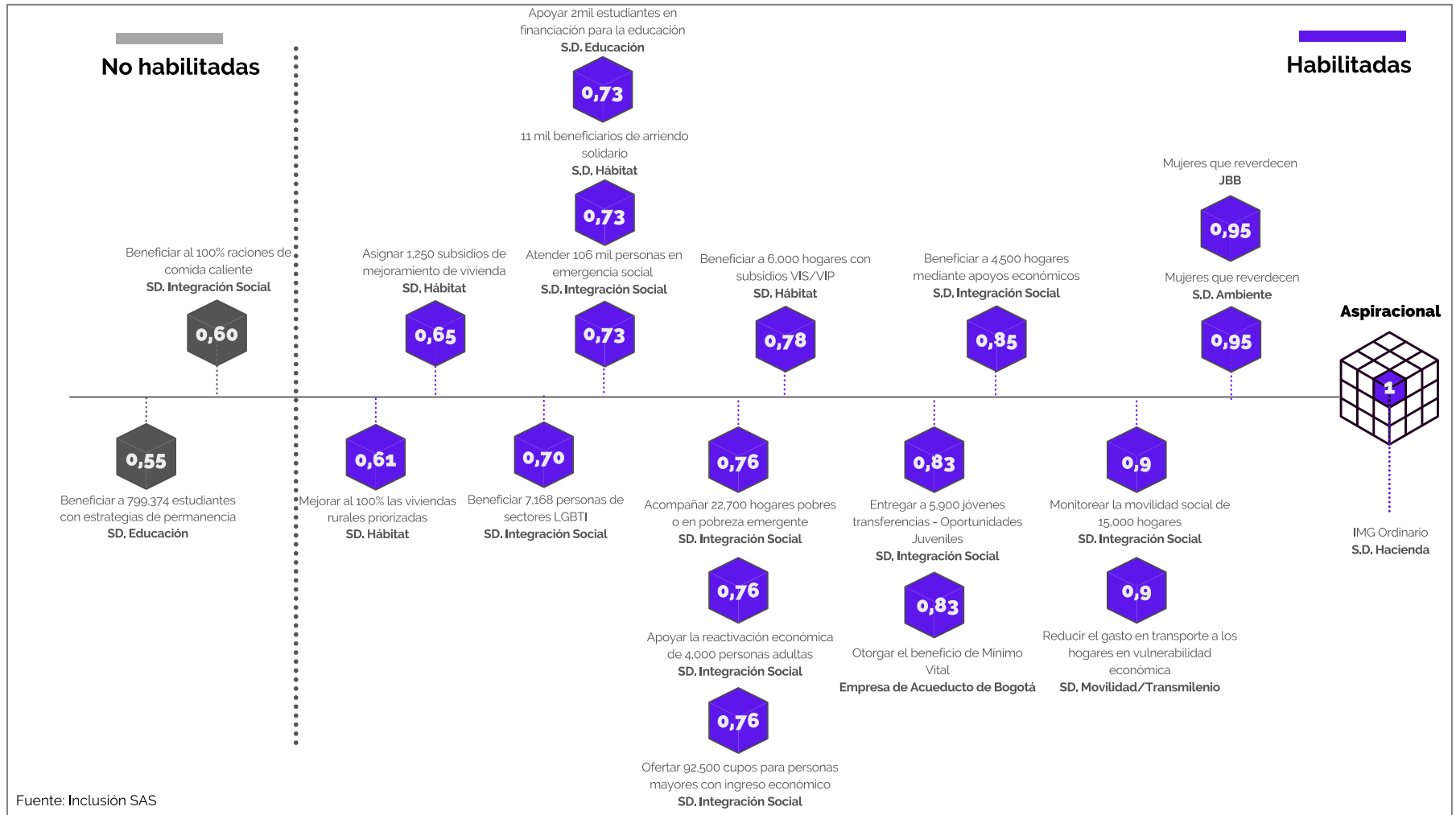
Recordemos que cada dimensión tiene un peso de  $1/5$  del total y cada indicador el mismo peso al interior de la dimensión. La primera estimación del índice genera una media general de 0.62 puntos ponderados para el total de los 38 meta-proyectos. Como se puede observar en el Esquema 7, 17 de los 18 meta-proyectos que superan el umbral se ubican por encima de la media, a excepción de proyecto de *Mejoramiento de viviendas rurales* de la Secretaría Distrital de Hábitat cuyo promedio es de 0,61. (Ver anexo dos para observar los puntajes por meta-proyectos distrital).

En general, las principales características de los proyectos que se ubican por encima de 0,70 es que son programas que brindan transferencias monetarias, descuentos tarifarios o un esquema mixto en el que confluyen bonos y transferencias. La mayoría de ellos están dirigidos a personas en pobreza, con un mínimo del 21% de los elegibles clasificados en pobreza extrema (Sisbén III 30,56 o Sisbén IV grupo A) y tienen, al menos, una cobertura del 5% de hogares identificados como "de especial protección" (víctimas del conflicto armado, personas en situación de discapacidad).

Los aumentos en los desempeños del índice obedecen a una combinación de herramientas para la focalización de beneficiarios, haciendo más probable la inclusión de un hogar en pobreza por parte de la entidad distrital que utilice estos dos instrumentos. Por ejemplo, las unidades que están entre 0,80 y 0,95 emplean dos tipos de focalizaciones de manera consistente, la focalización individual (persona u hogar) y la focalización geográfica (unidad espacial). Asimismo, tienen un claro sesgo hacia la atención a las mujeres o los jóvenes, como es el caso de *Mujeres que reverdecen* de la Secretaría de Ambiente y el Jardín Botánico, y el *Programa de oportunidades juveniles* de la Secretaría de Integración Social. El primero como un 100% de cobertura en mujeres pobres y el último con un 100% de cobertura en jóvenes pobres o vulnerables.

Por el lado del canal de descuentos tarifarios, se observó un muy buen desempeño en: *mínimo vital de agua*, liderado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá; y el *descuento tarifario para la reducción del 15% del gasto en transporte* de la Secretaría de Movilidad y Transmilenio. Estas intervenciones de políticas son muy efectivas reduciendo el gasto en dos de los rubros que más pesan en el gasto de los pobres: servicios públicos y transporte. Pero, además, resultan ser muy costo efectivas y son, quizás, las de mejor desempeño en monitoreo y evaluación, puesto que su canal de transmisión es fácilmente rastreable: el gasto en transporte y el gasto en servicios públicos.

Esquema 16. Ordenamiento de las meta-proyecto



La única diferencia entre estos dos esquemas se dio en una de las variables de dimensión uno, puesto que el *Descuento tarifario para la reducción del 15% del gasto en transporte* de la Secretaría de Movilidad y Transmilenio emplea un mejor instrumento para la selección de beneficiarios y con mayor periodicidad en su actualización: el Sisbén. Mientras que el *mínimo vital* de la EAAB utiliza el estrato socioeconómico para la focalización, una herramienta rígida con poca o nula actualización periódica.

En la parte baja de la distribución se ubicaron los programas con menor calificación. Generalmente son aquellos cuya modalidad de servicio es el subsidio en especie, que ofrecen poca libertad por parte del consumidor, es decir, tienen una vocación paternalista y, el bien o servicio que proveen, no tiene una buena periodicidad y no incide de manera directa en los rubros que más pesan en el gasto de los pobres. Un ejemplo de estos últimos son los *Subsidios funerarios* de la UAEPS y los *Emprendimientos de subsistencia* del IPES.

Finalmente, algo en común en todos los programas, y que seguramente está relacionado con el proceso de filtrado, es que todos tienen, al menos, una meta explícita en reducción de la pobreza o la desigualdad, y cuentan con una plataforma de monitoreo sólida, a excepción de los que sólo entregan el beneficio por una única vez.

### 3.2.3 Análisis descriptivo por entidad y tipo de canal

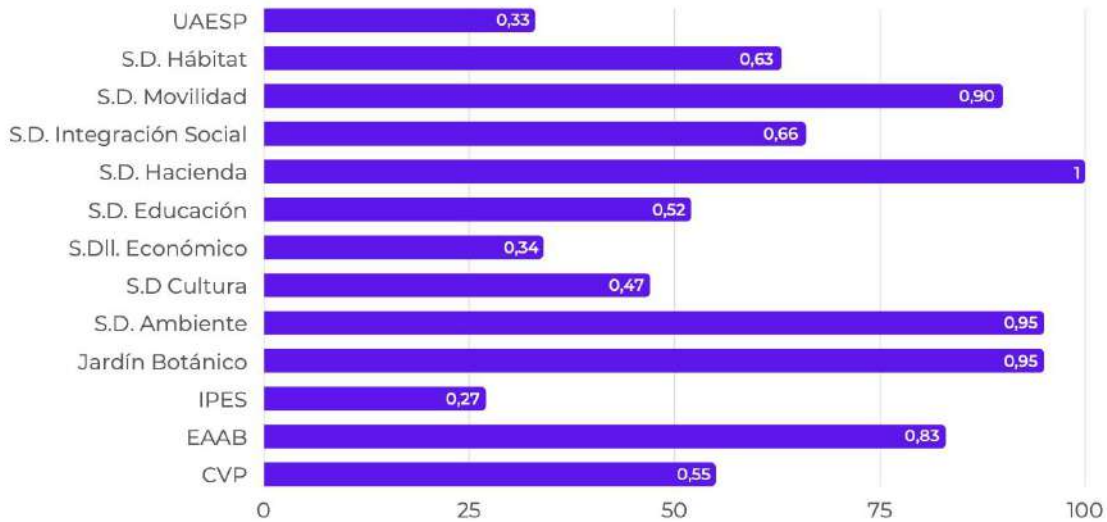
La siguiente gráfica presenta el promedio del índice por entidad distrital. De aquí es importante resaltar que ocho entidades cuentan con un solo proyecto y, por lo tanto, son las que mejor puntúan en el multicriterio, dada la baja exposición a las calificaciones del MM\_IMG. La Secretaría Distrital de Hacienda con el proyecto *IMG Ordinario*, que como vimos en la sección anterior se ubicó en la posición de referencia con un puntaje igual a 1, la Secretaria Distrital de Ambiente y el Jardín Botánico, ambas con la estrategia *Mujeres que reverdecen* que ocuparon la posición dos, con un promedio de 0,95, y la Secretaria de Distrital de Movilidad con el proyecto *Reducir el gasto en transporte público de los hogares de mayor vulnerabilidad de Bogotá*. Este es un buen ejemplo de cómo, garantizando la especialización de las entidades distritales y con un solo programa bien diseñado e implementado focalizado es posible alcanzar buenos desempeños.

No ocurrió lo mismo con la Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte o con la UAESP, ambas con una sola meta-proyecto en el MM\_IMG. Las fallas en diseño e implementación, particularmente en la focalización en el caso de BEPS, y en la periodicidad y modalidad en el caso de subsidios funerarios, hicieron que estas dos entidades distritales obtuvieran un bajo desempeño.

Para aquellas entidades que tienen dos o más proyectos, se logra observar una variabilidad notable en el índice, siendo la Secretaría de Integración Social (SDIS) la que posee más proyectos habilitados y no habilitados. Esto ocurre porque dada la vocación de la Secretaría y su amplio portafolio, podemos encontrar proyectos que van desde la entrega de transferencias monetarias para la atención de los hogares en pobreza oculta y emergente, hasta la atención especializada a ciertos grupos poblacionales como las personas LGBTI, la población en situación de discapacidad, los migrantes, adultos mayores, etc. Esto genera que, en promedio, el índice para esa entidad sea 0,66, pero que tenga proyectos muy cerca del aspiracional, como es el caso de *Monitorear la movilidad social de 15mil hogares* con un puntaje de 0.



Gráfica 9. Índice promedio por entidad distrital

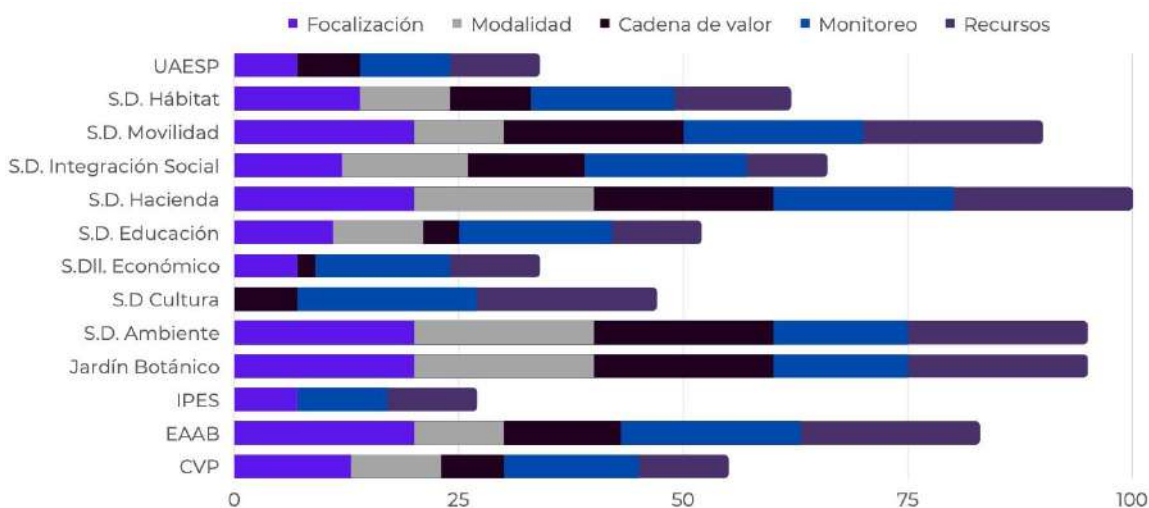


Fuente: Inclusión SAS

Ampliando lo anterior, la gráfica 3 muestra el desempeño de las cinco dimensiones del índice por entidad distrital. Como ya hemos anotado, las entidades que tienen más de un proyecto en el MM\_IMG son aquellas en las que es posible observar más variación. En promedio los proyectos de la Secretaría de Integración Social tienen un enorme potencial de mejoramiento si fortalecen las cadenas de valor, es decir, si mejoran los esquemas de seguimiento y monitoreo de los beneficiarios, si estandarizan algunos ciclos de la política para evitar fugas o creación de nuevas reglas que distorsionen la operación, y sobre todo, si convergen en las herramientas de focalización (Base Maestra o Sisbén con puntajes consistentes) y diversifican las fuentes de financiación, dado que a la fecha, su principal fuente son los recursos de inversión del Distrito.

Otra entidad con una trayectoria similar es la Secretaria Distrital de Hábitat con su clúster de vivienda y mejoramiento integral de barrios. Los proyectos de entrega de subsidios en especie, bonos o transferencias tienden a tener dificultades en la estandarización de los procesos, en el esquema de seguimiento y monitoreo, y en los organismos de gobernanza para la toma de decisiones colegiadas. Su fuerte es la financiación, puesto que tienen un amplio espectro para la consecución de recursos, como los subsidios, los créditos, la gestión con el mercado inmobiliario y los que aportan los mismos beneficiarios. Sin embargo, se recomendaría examinar en detalle la cobertura de los proyectos de la Secretaria de Hábitat y la dispersión de los mismos, dado que tienden a estar inscritos en varios proyectos que parecen tener objetivos bastante similares.

Gráfica 10. Dimensión promedio del índice por entidad.



Fuente: Inklusión SAS

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y el IPES merecen una mención especial por su bajo desempeño. Esto ocurrió, principalmente, por la indefinición de las políticas de este clúster, no logra ser muy claro cuál es el bien o servicio que reciben las unidades productivas o los emprendedores. Durante las sesiones de grupo focal, lo que notamos fue un proceso de rediseño en el que apenas se están estructurando los canales de intervención y las estrategias de capitalización de emprendedores. Otro factor que jugó en contra de este clúster fue "la unidad de análisis", dado que el MM\_IMG es un modelo más apropiado para las intervenciones que tienen como beneficiarios a los hogares y las personas, mientras que, para estas dos entidades, lo clave es intervenir a las "unidades productivas". Sin embargo, no es muy claro cuáles son las características que esas unidades productivas de subsistencia deben demostrar para ser "elegibles" o seleccionadas para la capitalización.

Otro caso atípico fue la Secretaría de Educación Distrital, si bien, en la mayoría de dimensiones tiene un buen desempeño, en el índice agregado sus proyectos no superan el umbral. Esto se debe a la elección de un canal poco eficiente y rígido, que está analizado en la dimensión dos y tres, los subsidios en especie como lo son las *rutas escolares*, *los útiles escolares*, *la alimentación escolar* y *capacitación de maestros* tienen poca o nula capacidad de mejora, más allá del cambio de modalidad de intervención, es decir, una transición parcial o plena a un canal más eficiente como el bono, la transferencia o el descuento tarifario.

Finalmente, existe un común denominador en los proyectos habilitados: la baja integración vertical y la poca diversidad de fuentes de financiación. La mayoría de las entidades distritales son dependientes de los recursos de funcionamiento e inversión y gestionan muy pocos recursos a través de otros mecanismos como los créditos u otras alternativas de mercado. Esto se observa en el desempeño por entidad de la dimensión 5, denominada, recursos, donde muchas entidades tienen posibilidades de mejora.

Ahora bien, al analizar la tipología de los meta-proyectos se observa una clara relación entre proveer los beneficios vía subsidios en especie y un menor puntaje en el índice; y entre utilizar el canal de transferencia monetarias o de descuentos tarifarios y obtener un alto desempeño en el MM\_IMG (ver Tabla 6)

Del primer grupo sólo dos proyectos lograron cruzar el umbral, el 7582-*Mejoramiento progresivo de edificaciones de vivienda de origen informal Plan Terrazas* y 7659-*Mejoramiento integral rural y de bordes urbanos en Bogotá*, ambos de la Secretaría Distrital de Hábitat, que están enfocados en mejorar viviendas a través de la entrega, construcción y adecuación de las casas de los beneficiarios. Si bien la modalidad de entrega de estos proyectos no es la razón por la cual puntúan bajo, es recomendable que el proyecto 7582 tenga clara si la focalización está dirigida los pobres o a quienes tienen opciones de capitalización o ahorro, pero cumplen ciertos requisitos de vulnerabilidad.

Por otro lado, si la meta-proyecto entrega un subsidio o bono condicionado al gasto en vivienda, alimentación, transporte, educación o servicios públicos el puntaje se equilibra con los meta-proyectos de transferencias monetarias, pero igualmente solo dos proyectos quedaron habilitados por el multicriterio. El programa 7807-*Jovenes A La U*, también presente en la modalidad de transferencias al ser un programa mixto, y el programa 7770-*Compromiso con el envejecimiento activo y una Bogotá cuidadora e incluyente*, ambos con buenos puntajes en la cadena de valor y en el monitoreo, ya que hacen parte de la plataforma IMG+Sectorial. Ambos programas tienen margen de mejora si diversifican las fuentes de financiación y si mejoran la focalización hacia la población con menores ingresos o que están localizados en unidades espaciales con alguna característica de pobreza, como manzana pobre, barrio con mayor concentración de pobres monetarios o multidimensionales.

Analizando también los meta-proyectos de descuentos tarifarios, se encuentra que ambos proyectos cruzan el umbral gracias a la claridad con la que priorizan los beneficiarios y la facilidad para monitorear sus efectos. Los proyectos *Mínimo Vital* y 7596-*Desarrollo de Lineamientos estratégicos e insumos con enfoques diferenciales para mejorar la movilidad en Bogotá* no logran ser la unidad aspiracional porque no incentivan el gasto del consumidor. Sin embargo, liberan el gasto que podrían invertir en los hogares en el pago de servicios públicos y de transporte.

Finalmente, para la modalidad de transferencias, que es aquella que cuenta con la mayoría de proyectos habilitados, se pueden encontrar proyectos como 7677-*Mujeres que Reverdecen*, que solo carecen de un punto, estandarizar los procesos con los cuales seleccionan, monitorean y entregan recursos a las distintas mujeres que hacen parte del programa. Así también en esta modalidad se encuentran programas como 7823 (2)-*Generación de mecanismos para facilitar el acceso a una solución de vivienda a hogares vulnerables en Bogotá*, 7807-*Jovenes a la U* y 7756-*Compromiso social por la diversidad en Bogotá*. Todos estos programas están cerca al umbral y pueden ser susceptibles de mejoras, en tanto, diversifiquen las fuentes de financiación y mejoren el proceso de identificación y selección de beneficiarios, es decir, establezcan buenas reglas de focalización y empleen herramientas con puntos de corte consistentes.

#### 3.2.4 Resultados destacados:

- El 42% de las unidades de análisis que fueron sometidas por el MM\_IMG fueron habilitadas.

- Las modalidades que obtienen mejores puntajes son la de transferencias monetarias y descuentos tarifarios.
- En la mayoría de los proyectos habilitados se observa una constante, la focalización en población en pobreza y vulnerabilidad.
- La mayoría de los programas habilitados cuentan con ciclos de política bien descritos tanto en las fichas de planificación distrital como en otras herramientas normativas como decretos, resoluciones o manuales operativos.
- La modalidad que obtiene los puntajes más bajos es la de subsidios en especie.
  - o Las entregas en especie limitan la elección del consumidor (según la valoración del MM\_IMG).
  - o Tienden a ser menos eficientes y rígidas y no cuentan con estrategias robustas para la identificación y selección de beneficios.
  - o Pocas veces tienen convergencia de fuentes de financiación o integración vertical y, se observó que las cadenas de valor tienden a ser poco rigurosas en el seguimiento a las metas de reducción de la pobreza.
- En el caso de los bonos el desempeño también fue limitado, únicamente dos estrategias de esta categoría superaron el umbral. Esto ocurrió porque en buena parte de la operación este canal tiende a flexibilizarse y acude al envío de transferencias monetarias.
- Existe un común denominador en los proyectos habilitados: la baja integración vertical y la poca diversidad de fuentes de financiación. La mayoría de las entidades distritales son dependientes de los recursos de funcionamiento e inversión y gestionan muy pocos recursos a través de otros mecanismos como los créditos u otras alternativas.

Tabla 6. Índice promedio por modalidad de entrega.

Transferencia		0.74
IMG Ordinario	Secretaría Distrital de Hacienda	1.00
7677 Mujeres que reverdecen	Secretaria de Ambiente	0.95
7677 Mujeres que reverdecen	Jardín Botánico José Celestino Mutis	0.95
7823 (1) Generación de mecanismos para facilitar el acceso a una solución de vivienda a hogares vulnerables en Bogotá.	Secretaría Distrital del Hábitat	0.78
7823 (2) Generación de mecanismos para facilitar el acceso a una solución de vivienda a hogares vulnerables en Bogotá.	Secretaría Distrital del Hábitat	0.73
7730 Servicio de atención a la población proveniente de flujos migratorios mixtos en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.42
7740 Generación Jóvenes con Derechos en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.83
7749 Implementación de la estrategia de Territorios Cuidadores en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.73
7756 Compromiso social por la diversidad en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.70
7768 (3) Implementación de una estrategia de acompañamiento a hogares con mayor pobreza evidente y oculta de Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.90
7745 (1) Compromiso por una alimentación integral en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.85

7768 (2) Implementación de una estrategia de acompañamiento a hogares con mayor pobreza evidente y oculta de Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.77
7768 (4) Implementación de una estrategia de acompañamiento a hogares con mayor pobreza evidente y oculta de Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.77
7807 Jóvenes a la U	Secretaría Distrital de Educación	0.73
7885 Aportes para los creadores y gestores culturales de Bogotá	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	0.47
7660 Mejoramiento subvenciones y ayudas para dar acceso a los servicios funerarios del Distrito destinadas a la población en condición de vulnerabilidad Bogotá	Unidad Administrativa Especial De Servicios Públicos	0.33
<b>Bono</b>		<b>0.56</b>
7624 Servicio educativo de cobertura con equidad en Bogotá D.C.	Secretaría Distrital de Educación	0.55
7736 (1) Fortalecimiento del bienestar de los estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial a través del fomento de Estilos de Vida Saludable, alimentación escolar y movilidad escolar en Bogotá	Secretaría Distrital de Educación	0.42
7807 Jóvenes a la U	Secretaría Distrital de Educación	0.73
7770 Compromiso con el envejecimiento activo y una Bogotá cuidadora e incluyente	Secretaría Distrital de Integración Social	0.77
7771 Fortalecimiento de las oportunidades de inclusión de las personas con discapacidad, familias y sus cuidadores/as en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.42
7745 (2) Compromiso por una alimentación integral en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.60
7745 (4) Compromiso por una alimentación integral en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.55
7745 (6) Compromiso por una alimentación integral en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.50
7745 (11) Compromiso por una alimentación integral en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.48
<b>Descuento</b>		<b>0.87</b>
Mínimo Vital	Empresa de Acueducto y Alcantarillado De Bogotá	0.83
7596 Desarrollo de lineamientos estratégicos e insumos con enfoques diferenciales para mejorar la movilidad en Bogotá	Secretaría Distrital de Movilidad	0.90
<b>En Especie</b>		<b>0.46</b>
7582 Mejoramiento progresivo de edificaciones de vivienda de origen informal Plan Terrazas	Secretaría Distrital del Hábitat	0.65
7659 Mejoramiento integral rural y de bordes urbanos en Bogotá	Secretaría Distrital del Hábitat	0.62
7715 (1) Mejoramiento de vivienda - Modalidad de habitabilidad mediante asignación e implementación de subsidio en Bogotá	Secretaría Distrital del Hábitat	0.48
7715 (2) Mejoramiento de vivienda - Modalidad de habitabilidad mediante asignación e implementación de subsidio en Bogotá	Secretaría Distrital del Hábitat	0.48
7745 (4) Compromiso por una alimentación integral en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	0.55

7698 (1) Traslado de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable o los ordenados mediante sentencias judiciales o actos administrativos en Bogotá.	Caja de Vivienda Popular	0.55
7698 (3) Traslado de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable o los ordenados mediante sentencias judiciales o actos administrativos en Bogotá.	Caja de Vivienda Popular	0.55
7690 Fortalecimiento de la política de educación inclusiva para poblaciones y grupos de especial protección constitucional de Bogotá D.C.	Secretaría Distrital de Educación	0.42
7736 (3) Fortalecimiento del bienestar de los estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial a través del fomento de Estilos de Vida Saludable, alimentación escolar y movilidad escolar en Bogotá.	Secretaría Distrital de Educación	0.47
7736 (1)-Fortalecimiento Del Bienestar De Los Estudiantes Matriculados En El Sistema Educativo Oficial A Través Del Fomento De Estilos De Vida Saludable, Alimentación Escolar Y Movilidad Escolar En Bogotá	Secretaría Distrital de Educación	0.42
7842-Fortalecer El Entorno Económico De Los Emprendimientos De Alto Impacto Y Las Mipymes, Frente A La Emergencia Sanitaria En Bogotá	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	0.32
7874 (1)-Fortalecimiento Del Crecimiento Empresarial En Los Emprendedores Y Las Mipymes De Bogotá	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	0.38
7874 (2)-Fortalecimiento Del Crecimiento Empresarial En Los Emprendedores Y Las Mipymes De Bogotá	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	0.32
7722-Fortalecimiento De La Inclusión Productiva De Emprendimientos Por Subsistencia	Instituto para la Economía Social	0.27

Fuente: Inclusión SAS

### III. Metodología para la microsimulación de escenarios y alternativas de diseño para una nueva estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado<sup>15</sup>

**Objetivos:** Desarrollar una metodología de microsimulación para analizar y comparar escenarios de implementación de programas que hacen parte de la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG-BOG).

- Plantear alternativas de diseño para una nueva estrategia de IMG-BOG.

**Insumo:** Encuesta Multipropósito de Bogotá (EM) 2021.

**Resultados:**

- Recomendaciones para optimizar el uso de recursos de inversión **dentro de un mismo programa** para mejorar su efecto sobre la reducción de la pobreza.
- Alternativas de diseño de una nueva estrategia de IMG-BOG que contemplen el traslado de recursos **entre programas** para mejorar aún más el desempeño conjunto de la estrategia.

En este informe se presentan dos capítulos de la asesoría de Ingreso Mínimo Garantizado. El primer capítulo incluye los resultados del modelo de microsimulación en el que se evalúan los efectos en pobreza, eficiencia y bienestar de los programas habilitados por el modelo multicriterio. En este capítulo se analizan los efectos observados por cada programa, dos escenarios de reasignación progresiva de cupos por cada programa y dos alternativas de diseño. En cada caso se estimaron los indicadores de pobreza FGT, las mediciones de eficiencia de Beckerman y otros ejercicios complementarios de bienestar. Los resultados dan luces para introducir ajustes de reasignación por programa y para fijar reglas entre programas y de esta manera construir los diferentes escenarios conforme la restricción presupuestal.

#### 1. Decision making process para la microsimulación de escenarios fiscales

El Esquema 17 describe el *decision making process* de la metodología de microsimulación asociados a la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG-BOG). La metodología se construye a partir de 6 pasos. Para cada uno de estos elementos se plantea una serie de preguntas. Las respuestas a estos interrogantes configuran la metodología de microsimulación. A continuación, se amplían los detalles y decisiones propuestas en cada una de estas etapas.

##### 1.1. Definición de los principios orientadores para las microsimulaciones

El primer aspecto que se tuvo en cuenta para diseñar la metodología de microsimulación fueron sus principios orientadores. A través de estos principios se definieron los objetivos de la metodología, los

---

<sup>15</sup> El presente informe retoma el diseño metodológico descrito en el entregable No. 3. A partir de la revisión de fuentes de información disponibles y la aplicación de criterios estadísticos, en este entregable se actualizan algunos aspectos del *decision making process* planteado en el anterior producto. Adicionalmente se presentan los resultados de la metodología de microsimulación y las recomendaciones de política que se derivan de ella.

aspectos analizados o evaluados, la utilidad de las estimaciones y las decisiones de política que se pueden orientar a partir de estas.

El **objetivo** de las microsimulaciones es analizar y **comparar escenarios de implementación de programas** que hacen parte de la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG-BOG) y **plantear nuevas alternativas de diseño** para su ejecución.

Cada escenario es el resultado de combinar dos elementos: i) la eficiencia en la asignación del presupuesto de cada programa, entendida como la proporción de los recursos de inversión que se podrían reorientar a la población pobre y ii) la progresividad en la entrega de estos recursos sobre esta misma población. Los escenarios permiten determinar el máximo nivel de la reducción de la pobreza monetaria que se podría alcanzar haciendo un mejor uso de los recursos al interior de un mismo programa (análisis intra programa).

El criterio para comparar estos escenarios son los resultados que podrían lograrse en materia de bienestar y reducción de la pobreza monetaria.

De otra parte, cada alternativa de diseño de una nueva estrategia IMG-BOG permite verificar las mejoras que se alcanzarían si, además de optimizar el uso de los recursos en un mismo programa, se realizan traslados entre estos- desde los que tiene menor potencial hacia los que tiene mayores posibilidades de aportar a la reducción de la pobreza en la ciudad – (análisis entre programas).

Teniendo en cuenta lo anterior, el espacio evaluativo de las microsimulaciones está delimitado por las mediciones monetarias de la pobreza se enmarcan en el enfoque de *bienestar (welfare)*. Desde el punto de vista teórico, la métrica a partir de la cual se propone evaluar las mejoras en el bienestar es la utilidad (Ravallion, The economics of poverty. history, measurement and policy. , 2016). En la práctica, la forma convencional de aproximar parcialmente el nivel de utilidad es a través del uso de unidades monetarias. Por esta razón, las mediciones de pobreza monetaria se enmarcan en la definición de un nivel mínimo de ingreso o gasto.

De esta forma, los **escenarios de microsimulación** tienen un **espacio evaluativo, dos variables de bienestar (ingreso y gasto) y un set de mediciones asociadas**. Los resultados de los escenarios y alternativas de diseño se analizan a la luz de las mejoras en el bienestar; expresadas a través de los efectos sobre el ingreso y el gasto<sup>16</sup>; y medidas a través de la reducción de la incidencia, la brecha y la severidad de la pobreza y la pobreza extrema monetaria, además de un conjunto de ejercicios de economía del bienestar que se describen más adelante.

Con base en la comparación de escenarios y alternativas, como se indicó, se podrá decidir qué ajustes valdría la pena realizar a los programas de la estrategia IMG. Esto con el fin de lograr las mayores

---

<sup>16</sup> Como se señala en una próxima sección, la decisión de microsimular los efectos sobre el ingreso y el gasto estuvo determinada por criterios de representatividad estadística de la fuente de información elegida para hacer las estimaciones. Los programas IMG que fue posible identificar en la Encuesta Multipropósito 2021 - y que a su vez cumplieron los criterios de representatividad- están enmarcados en el espacio evaluativo del bienestar. Por esta razón, la microsimulación de escenarios tomó como variables de análisis el ingreso y el gasto. Aunque en principio se contempló la posibilidad de microsimular los efectos de algunos programas IMG sobre el IPM, las intervenciones alineadas con el espacio evaluativo (bien-estar) asociado a esta medición no cumplieron los criterios de representatividad en la EM 2021. Este es el caso de los beneficios en especie orientados al mejoramiento de vivienda urbana y rural.



reducciones sobre la incidencia de pobreza la monetaria y alcanzar mejoras más significativas con base en los resultados de los ejercicios de economía del bienestar. Particularmente, **se podrán adoptar decisiones** relacionadas con: i) la **reasignación de recursos** para ser ejecutados en el marco de los mismos programas que se analizan, ii) la **estrategia de focalización** de estos recursos para direccionarlos hacia la población más pobre y iii) la **asignación conjunta del presupuesto** de la estrategia IMG-BOG.

Esquema 17 Decision making process para la microsimulación



Fuente: Elaboración Inclusión SAS.

## 1.2. Definición de la unidad de análisis

La definición de **la unidad de análisis** hace referencia a los **programas o beneficios** (y combinaciones de estos) que hacen parte de las microsimulaciones. Esta elección se basa en los resultados del modelo multicriterio propuesto en el marco de esta misma consultoría. Este modelo, como se indicó en anteriores informes, está integrado por las siguientes dimensiones:

- Alineación con el perfil de pobreza de la ciudad
- Pertinencia con la estructura de gasto de los hogares pobres
- Estructura de la operación del programa
- Atributos de la cadena de valor

- Sostenibilidad

Los programas potenciales para integrar la estrategia IMG-BOG con los mayores puntajes de acuerdo a la valoración del modelo multicriterio<sup>17</sup> se clasifican como **habilitados**.

Partiendo de este subconjunto de programas habilitados, se verificó si estos se encontraban disponibles dentro de la información recolectada en el EM 2021 y, en caso de requerir simular su diseño y asignación sobre esta fuente, que se contara con los insumos necesarios para ello. En ambos casos se validó la representatividad estadística de los programas sobre la fuente de información mencionada. Este criterio permite determinar el tamaño mínimo que puede tener un programa en la encuesta para que cualquier tipo de microsimulación que se efectúe genere variaciones de las mediciones de la pobreza monetaria estadísticamente significativas.

La **unidad de análisis** son los programas habilitados que cumplen el criterio de representatividad estadística. Esta unidad de análisis, para efectos de la consultoría, se denomina **programa representativo**. Como resultado de la aplicación de los anteriores filtros y criterios, el universo de programas representativos quedó integrado por un total de cinco. Tres de ellos son transferencias que complementan el nivel de ingreso de los hogares, y los dos restantes son beneficios monetarios que operan como una menor tarifa para el pago de servicios públicos (de agua y transporte público). En el primer caso, los efectos de la microsimulación se ven reflejados en un aumento del nivel de ingreso per cápita de la unidad del gasto. Y en el segundo, en un aumento del nivel de consumo por la vía de una mayor capacidad de pago de los hogares.

Los programas representativos para realizar las microsimulaciones son:

- IMG-ordinario
- Jóvenes a la U
- Adulto mayor
- Mínimo vital de agua
- Descuento sobre la tarifa del servicio de Transmilenio y SITP

En la sección 1.1.5 se describe la validación de cifras generales de estos programas sobre la EM 2021 y el manejo dado a cada uno de ellos sobre esta fuente de información. A continuación se describe las razones que soportan la elección de la EM 2021 como fuente para realizar las microsimulaciones<sup>18</sup>.

### 1.3. Selección de las variables o agregados de bienestar

La delimitación del espacio evaluativo conduce a la elección de las variables o agregados a través de los cuales se van a registrar los cambios en bienestar generados por los programas. Se requiere guardar la consistencia entre: i) la naturaleza del programa o tipo de beneficio otorgado, ii) la variable o agregado que reproduce a nivel de cada hogar o persona el efecto de haber recibido el beneficio

---

<sup>17</sup> Al respecto ver informe 3 de la presente consultoría: "Modelo Multicriterio para el Ingreso Mínimo Garantizado de Bogotá".

<sup>18</sup> No obstante, este informe de consultoría propone una metodología de estimación del efecto en pobreza no microsimulada para 10 programas habilitados (capítulo 2).

(mejoras en el ingreso o gasto) y iii) el balance general en materia de reducción de la pobreza monetaria como resultado de los recursos invertidos.

Para microsimular los escenarios y alternativas de implementación de IMG-BOG, los agregados de bienestar que se tuvieron en cuenta son:

- El **ingreso**, para el caso de los programas que hacen entrega de beneficios monetarios (IMG-“ordinario”, Jóvenes a la U y las ayudas para adultos mayores).
- El **gasto**, para el caso de los programas de descuento tarifario como Mínimo vital de agua y Transmilenio y SITP – TM troncal.

El **agregado de ingreso** de la EM 2021 fue estimado por el DANE siguiendo la metodología oficial utilizada para la estimación de cifras de pobreza<sup>19</sup>.

Por su parte, para la **conformación del gasto corriente** de los hogares en la EM 2021, la presente consultoría sigue la metodología de construcción aplicada por el Comité de Expertos en Pobreza para la definición de la nueva línea de pobreza (2020). Se aplicaron algunas excepciones teniendo en cuenta las particularidades de la EM 2021<sup>20</sup>, que en algunos casos agrega un conjunto de rubros en una sola pregunta.

Como se ha venido anticipando, la fuente de información para llevar a cabo las microsimulaciones es la EM 2021. Las razones que condujeron a esta decisión y su comparación con otras posibles fuentes se mencionan a continuación.

#### 1.4. Selección de las fuentes de información

La selección de la fuente de información determina en buena medida el alcance de la metodología de microsimulación. La fuente para hacer las microsimulaciones debe cumplir tres atributos. En primer lugar, debe facilitar el cálculo de las variables o agregados sobre los cuales se van a observar las mejoras o efectos generados por la entrega de beneficios. En otras palabras, las fuentes de información deben permitir el cálculo de los agregados de ingreso y gasto.

En segundo lugar, la fuente de información debe facilitar la simulación de las características de los programas o beneficios en su estado actual; esto es: i) sus criterios de focalización (en términos de la

---

<sup>19</sup> En términos generales, este agregado de ingreso incluye los obtenidos en el mercado de trabajo, dentro de los cuales se cuentan el ingreso monetario primera y segunda actividad, los ingresos en especie y el ingreso monetario de desocupados e inactivos (de anteriores periodos de referencia al momento de aplicación de la encuesta). Así mismo, el agregado de ingreso incluye los ingresos por otras fuentes, entre los que se contabilizan los arriendos; intereses y dividendos; las pensiones o jubilaciones; las pensiones alimentarias; ganancias ocasionales; las cesantías e intereses por cesantías; y finalmente, las ayudas recibidas de otros hogares o instituciones. Estas ayudas institucionales pueden ser de entidades privadas o públicas. Dentro de estas últimas se incluyen las transferencias monetarias como IMG-BOG o adulto mayor. Los escenarios y alternativas de microsimulación toman como principal insumo estas transferencias y, a través de una serie de supuestos, se determina qué ocurriría sobre el nivel de bienestar del hogar cuando estas transferencias se modifican.

<sup>20</sup> Particularmente, la compra de libros, periódicos y revistas se encontraba en el mismo rubro con la compra de USB y DVDs; el pago de seguros todo riesgo se encontraba unido al seguro SOAT para vehículos y motos; los útiles escolares y uniformes se encontraban en el mismo rubro y pertenecen a clasificaciones de gasto CIO COP diferentes.

identificación y selección de los beneficiarios vigentes y las condiciones de entrega del beneficio), ii) la cobertura más reciente y iii) el monto total de recursos invertidos. El contraste de estos dos últimos valores obtenidos a partir de las fuentes de información elegida debe ser cercano al de los registros administrativos oficiales.

En tercer lugar, las fuentes de información deben ser estadísticamente representativas para Bogotá, aspecto afín con la posibilidad de lograr cierta equivalencia entre las cifras de registros administrativos de los programas y las coberturas y recursos de inversión capturados a través de las fuentes de información que se elijan para la microsimulación.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Tabla 7 presenta las fuentes posibles de información, el tipo de beneficio o programas que se podrían analizar en cada una de ellas y las variables o agregados sobre los cuales se podría microsimular los diferentes escenarios fiscales.

*Tabla 7 Posibles fuentes de información y atributos para la microsimulación*

Atributos	Encuesta		
	GEIH	ECV	EM
Máxima representatividad muestral y geográfica	Bogotá	Bogotá	Localidad o UPZ de Bogotá
Disponibilidad de la variable Ingreso	Sí	Sí	Sí
Disponibilidad de la variable Gasto	No	Si	Sí
Identificación de los beneficiarios de programas Distritales de manera desagregada	Sí (mediante conciliación)	Sí (mediante conciliación)	Sí
Posibilidad de estimar y acceso al cálculo del SISBEN IV en la encuesta	Sí	No	Sí
Frecuencia de la encuesta	Anual	Anual	3 años

Fuente: Elaboración Inclusión SAS.

La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la Encuesta Multipropósito de Bogotá (EM) y la Encuesta Nacional de Validación de Vida (ECV) son estadísticamente representativas para Bogotá.

- En la **GEIH** es posible estimar el agregado oficial del ingreso para estimar la incidencia de la pobreza y pobreza extrema monetaria y set de estimaciones asociadas a los ejercicios de economía de bienestar. Esta encuesta de hogares, para los años más recientes, diferencia con detalle la asignación de transferencias monetarias nacionales y distritales<sup>21</sup> a partir de su conciliación con registros administrativos en los dos últimos años. Además, cuenta con una periodicidad anual, lo cual facilita la microsimulación sobre la captura de datos más reciente de las condiciones de vida de la población de Bogotá (2021).
- La **ECV** permite el cálculo del agregado de gasto<sup>22</sup> y una proxy del ingreso. Así mismo, incluye información detallada de los principales programas monetarios. Para los levantamientos de

<sup>21</sup> Es importante mencionar que el acceso a esta información sobre la conciliación con registros administrativos nacionales y distritales como parte de la GEIH debe ser solicitada por la Secretaría de Hacienda al DANE. Dependiendo de la autorización del Comité de Reserva Estadística de esta última entidad, se podrá utilizar la información más desagregada.

<sup>22</sup> Incluido en el último levantamiento (2021), lo que representa una ventaja en términos del análisis de la situación más reciente de la población de la ciudad.

información más recientes (2020 y 2021) también se efectuó la conciliación de su información con registros administrativos de programas sociales<sup>23</sup>.

- La **EM** cuenta con la mayor representatividad al permitir la desagregación de resultados en unidades geográficas intraurbanas (localidad y UPZ). Facilita igualmente el cálculo de los principales agregados (el ingreso y el gasto) y la identificación de los beneficiarios de los principales programas distritales y nacionales. No obstante, a diferencia de las otras dos fuentes, la recolección de información se realiza cada 3 años<sup>24</sup>.
- Es importante mencionar, que si bien el caso de la GEIH y la ECV el DANE realizó la conciliación con los registros administrativos de transferencias monetarias distritales (específicamente los beneficios de IMG o en su momento Bogotá solidaria en Casa), esta información no ha sido suministrada a través del canal de difusión público para tal fin (la web de DANE). La entrega de esta información a este nivel de desagregación requiere autorización por parte del Comité de Reserva Estadística de dicha entidad. En el caso de la EM se cuenta con mayor facilidad para consultar la información de beneficios distritales y con un mayor número de programas desagregados a través de las preguntas de la encuesta.
- Finalmente, otro criterio que se tuvo en cuenta para elegir la fuente de información fue la posibilidad de contar con la variable del Sisbén IV (es decir el grupo y subgrupo al que pertenece el hogar), teniendo en cuenta que su algoritmo de cálculo no es público; por tanto, era necesario que la base contara con la estimación del DNP para todos los hogares.

Con base en el balance descrito, la fuente de información elegida para realizar las estimaciones fue la **Encuesta Multipropósito de Bogotá 2021**. Como se indica en la Tabla 7, esta fuente es la que cumple un mayor número de atributos (5 de 6).

## 1.5. Definición de escenarios de microsimulación y alternativas de diseño de la nueva estrategia IMG

- *Escenarios de microsimulación*

La definición de escenarios de microsimulación hace referencia a las distintas formas de implementar los programas representativos que fueron priorizados para el análisis. Estos escenarios especifican distintas posibilidades de ajuste interno para la operación de cada programa (análisis intra programa). Específicamente, se consideraron **dos elementos** susceptibles de ser ajustados a nivel de cada programa:

- i) El **monto de recursos** de inversión para la estrategia, **manteniendo el presupuesto actual, pero contemplando diferentes alternativas de asignación** para beneficiar aún más a la población pobre que podría aplicar para cada programa. Particularmente se analiza la reasignación de recursos que están siendo entregados a población clase media y vulnerable, y el efecto que se generaría al redireccionarlos hacia la población pobre que hoy no está cubierta por cada programa (siempre y cuando cumplan todos los criterios de focalización de cada uno).
- ii) La estrategia de **focalización**, que consiste en **asignar de manera más progresiva los recursos** mencionados anteriormente. Esta progresividad implica hacer entrega de los recursos a

---

<sup>23</sup> Del mismo modo, el acceso de la información conciliada con registros administrativos deber ser solicitada al DANE a través de la Secretaría de Hacienda.

<sup>24</sup> Para contar con un análisis actualizado, se tendría que facilitar el acceso al levantamiento más reciente de la encuesta, que corresponde al año 2021.

reassignar partiendo del potencial beneficiario más pobre de cada programa hacia el menos pobre (especialmente aquellos no están siendo cubiertos actualmente).

La Tabla 8 resume los escenarios de microsimulación propuestos para cada uno de los programas representativos, la forma de reasignación de recursos al interior de estos y la estrategia para su focalización. Este análisis, como se señaló en los principios orientadores del *decision making*, es importante porque permite establecer el máximo nivel de mejora de cada programa si los recursos “filtrados” hacia población no pobre se reorientan para entregarlos a aquellos que se encuentran por debajo del umbral de pobreza.

En las filas de la Tabla 8 se presentan los programas que hacen parte del análisis y en las columnas los escenarios de microsimulación. Como se indicó anteriormente, los programas representativos se pueden agrupar en dos tipologías dependiendo de la variable de bienestar -ingreso o gasto- sobre la cual se va a ver reflejado el efecto de la microsimulación. Para realizar las estimaciones fue necesario identificar cada programa en la EM 2021, y recrear su funcionamiento y sus criterios de focalización en esta fuente de información.

Cada caso fue particular. Para algunos programas fue posible identificar directamente la población que actualmente recibe el beneficio a partir del set de preguntas incluidas en la EM 2021. En otros casos, se adoptaron supuestos para establecer quiénes podrían ser los actuales beneficiarios ante la ausencia de preguntas diseñadas para tal fin.

Del mismo modo, para algunos programas se establecieron supuestos para imputar el monto del beneficio (igualmente por la ausencia de una pregunta que permitiera capturarlo de forma directa en la fuente de información).

La metodología de identificación de los diferentes programas, la definición del monto y los supuestos necesarios para simular su focalización y funcionamiento actual se describen a continuación.

#### ***IMG Ordinario:***

A partir de la información de la Secretaría Distrital de Planeación y el DANE, fue posible establecer los hogares beneficiarios del programa en la EM 2021 y el monto anual recibido. Ambos aspectos, los beneficiarios y el monto recibido, se obtuvieron mediante el cruce de la EM 2021 y los Registros Administrativos del programa. Para el último año, en la encuesta se lograron identificar 680.421 hogares beneficiarios con sus respectivos montos de beneficio -que agregados corresponden a un valor de \$479.504 millones para el año 2021-.

#### ***Jóvenes a la U:***

En ausencia de una marca en la encuesta, para este programa, la identificación de los beneficiarios se realizó mediante un proceso de imputación. Esta imputación permitió aproximar quiénes serían los posibles beneficiarios actuales del programa. Los criterios aplicados para llevar a cabo la imputación de beneficiarios fueron los siguientes: estar estudiando actualmente; estar matriculado en educación técnica, tecnológica o superior; tener menos de 28 años; y haber recibido una beca en la matrícula de su semestre por parte del Distrito.

Bajo la aplicación de estos 4 criterios, se estimaron 3.142 beneficiarios. Sin embargo, para el año 2021, el programa reportó oficialmente una cobertura de 5.151 beneficiarios. La principal razón por la cual ambas coberturas (simulada y reportada) no fueron cercanas está relacionada con el auto reporte de ser beneficiario de beca en la matrícula en la EM. Por esta razón, fue necesario simular los 2.009 beneficiarios restantes de manera aleatoria entre un grupo designado como potencial elegible que contaba con características similares a los beneficiarios identificados (excepto por el hecho de auto declararse receptores de la beca).

De otra parte, para establecer el monto de la transferencia, se tomó el criterio oficial establecido en el manual operativo del programa. Según este criterio, la transferencia corresponde a un SLMLV del año 2021 por semestre, asignado a cada uno de los beneficiarios para un total de \$9.402 millones para el período de análisis.

Tabla 8. Descripción de los escenarios de microsimulación

Variable de bienestar	Programa	Do Nothing	Escenario base	Reasignación de recursos de la clase media (R1)	Reasignación de recursos de las clases media y vulnerable (R2)
Ingreso	IMG ordinario	Estimación del ingreso de los hogares beneficiarios <b>sin</b> el monto del programa	Estimación de los beneficiarios y montos del programa bajo sus condiciones actuales y <b>su efecto sobre el nivel de ingreso</b>	Simulación de la reasignación del beneficio recibido por los hogares de <b>clase media</b> para entregarlo a los hogares pobres y vulnerables no cubiertos. Se utilizaron los criterios de elegibilidad y montos oficiales del programa, y para la reasignación de recursos provenientes de la clase media se supuso una focalización progresiva para su entrega a la población pobre y vulnerable (la reasignación se realizó del más pobre al menos pobre, hasta agotar el monto de recursos a reasignar)	Simulación de la reasignación del beneficio recibido por los hogares <b>vulnerables y clase media</b> para entregarlo a los hogares pobres no cubiertos. Se utilizaron los criterios de elegibilidad y montos oficiales del programa, y para la reasignación de recursos provenientes de la clase media y vulnerable se supuso una focalización progresiva para su entrega a la población pobre (la reasignación se realizó del más pobre al menos pobre, hasta agotar el monto de recursos a reasignar)
	Jóvenes a la u				
	Adulto mayor				
Gasto	Subsidios y transferencias para la equidad: Transmilenio y SITP (TM Zonal)	Estimación del gasto de los hogares beneficiarios <b>sin</b> el beneficio del programa	Estimación de los beneficiarios y montos del programa bajo sus condiciones actuales y <b>su efecto sobre el nivel de gasto</b>	Simulación de la reasignación del beneficio recibido por los hogares de <b>clase media</b> para entregarlo a los hogares pobres y vulnerables. La reasignación del beneficio se realizó entre todos los beneficiarios actuales que cumplen los criterios de focalización.	Simulación de la reasignación del beneficio recibido por los hogares <b>vulnerables y clase media</b> para entregarlo a los hogares pobres. La reasignación del beneficio se realizó entre todos los beneficiarios actuales que cumplen los criterios de focalización.
	Mínimo Vital de Agua			Simulación de la reasignación del beneficio recibido por los hogares de <b>clase media</b> , para su posterior entrega a los hogares pobres y vulnerables no clasificados por la metodología de estratificación en los estratos 1 y 2. Para reasignar el monto del beneficio se tuvo en cuenta el costo del m <sup>3</sup> por estrato para 2021.	Simulación de la reasignación del beneficio recibido por los hogares <b>vulnerables y clase media</b> , para su posterior entrega a los hogares pobres no clasificados por la metodología de estratificación en los estratos 1 y 2. Para reasignar el monto del beneficio se tuvo en cuenta el costo del m <sup>3</sup> por estrato para 2021.

Fuente: Elaboración Inclusion SAS

*Adulto Mayor:*



Para el programa de Adulto Mayor, la EM 2021 cuenta con una pregunta dirigida al hogar donde se identifica el número de personas beneficiarias de este programa. En este caso, la cobertura capturada en la encuesta y la del registro oficial fueron cercanas. En cuanto al monto del beneficio, se optó por asignar el valor oficial descrito en el manual operativo. Esto debido a que el monto reportado en la encuesta por cada persona que declaró ser beneficiario se encontraba subreportado. En la encuesta se identificaron 80.981 beneficiarios y, con la asignación del monto por beneficiario según información oficial<sup>25</sup>, la inversión total estimada en la EM 2021 fue de \$126.331 millones.

***Beneficio tarifario para el servicio público de Transmilenio y SITP (TM Zonal):***

Para identificar los beneficiarios del programa se aplicaron los siguientes criterios. En primer lugar, se tomó la pregunta de la EM que indaga por el medio de transporte para ir a trabajar o estudiar. Sobre el universo total de usuarios de Transmilenio y SITP reportados en la EM 2021, se estimó el subconjunto que cumple los criterios de focalización para otorgar el descuento tarifario: ser mayor de 16 años, adulto mayor o persona con discapacidad; y estar clasificado en los grupos A, B o C de Sisbén IV.

Para imputar el número de viajes realizado por este subconjunto (beneficiarios imputados del descuento tarifario) se tuvo en cuenta el número de viajes mensuales promedio por estrato en el sistema -reportados en la Encuesta de Movilidad 2019-. Se supuso adicionalmente que la población que recibe el descuento, realiza el doble de viajes que la media mensual<sup>26</sup> de usuarios totales según estrato.

En cuanto al monto del descuento, se tomó la información oficial. El valor del beneficio para el año 2021 por pasaje en Transmilenio fue de \$700 y en SITP \$650. Adicionalmente se limitó el valor del beneficio mensual recibido a \$25.000 por tarjeta según los criterios del programa.

Bajo estos criterios se logró la identificación de 80.032 beneficiarios del descuento y un monto estimado de beneficios entregados de \$29.916 millones en el año 2021.

***Mínimo Vital de Agua:***

La EM 2021 permite estimar la población beneficiaria del subsidio a partir de la construcción de una serie de criterios como: i) contar con el servicio de acueducto, ii) estar pagando una factura por el servicio y iii) el estrato que aparece en su factura. A partir de esta información se estimó el total de hogares que son beneficiarios de la intervención, siendo para el año 2021, 1.276.195 según la encuesta. Para la simulación del beneficio recibido se utilizó el costo del m<sup>3</sup> de agua después de descontar el porcentaje de subsidio con el que cuentan actualmente los estratos 1 y 2 para el pago total del servicio, que corresponde a 70% y 40% respectivamente. A partir de estos criterios se estableció un beneficio mensual por metro cúbico por suscriptor de \$4.894 en estrato 1 y \$9.790 en estrato 2. Bajo la simulación, el costo del programa asociado a los beneficiarios del año 2021 fue de \$136.979 millones.

Una vez garantizada la identificación de los programas representativos, el siguiente paso fue definir las características de los escenarios de microsimulación. Las características en cada caso son las siguientes.

---

<sup>25</sup> Para adultos mayores con SISBEN nivel A, el valor oficial del beneficio en el año 2021 fue de \$165.000. Para los demás el valor simulado fue de \$125.000.

<sup>26</sup> El número de viajes por estrato se puede consultar en el [Error! No se encuentra el origen de la referencia.](#)



**Do nothing (N):** Este escenario hipotético corresponde a una situación en la cual no se implementa ningún programa o beneficio de los priorizados para la microsimulación de IMG. Sirve para comparar los demás escenarios frente a uno en el cual no existe una estrategia de IMG.

**Escenario base (B):** Corresponde al escenario en el cual se recrean las **condiciones actuales** de los programas que integran la estrategia IMG. La comparación del escenario *do nothing* con el escenario base permite estimar el aporte del diseño vigente de la estrategia IMG. Así mismo, al comparar el escenario base con los subsiguientes, se puede establecer el efecto adicional que generarían los ajustes en el diseño de los programas o beneficios.

**Escenario con la reasignación de recursos de la clase media (R1):** Como se indicó, este escenario corresponde a uno en el que los recursos de cada programa que están siendo asignados a la población de clase media, se reinvierten en el mismo programa asignándolos a la población pobre.

**Escenario con la reasignación de recursos de las clases media y vulnerable (R2):** Este escenario es similar al R1, con la diferencia de que el monto total a reasignar entre la población pobre es el agregado de recursos que están siendo entregados en cada programa a la clase media y vulnerable actualmente. Se debe resaltar que estos escenarios se estimaron para cada programa representativo de manera independiente. En otras palabras, los recursos a reasignar de un determinado programa, se distribuyeron sobre los potenciales beneficiarios de la misma intervención. Además, esta reasignación de recursos al interior de cada programa se efectúa de forma progresiva: del potencial beneficiario más pobre que hoy día no está cubierto, hasta el menos pobre.

- *Alternativas de diseño de la nueva estrategia IMG*

Además de la especificación de los anteriores escenarios de análisis intra programa, se generaron **alternativas de diseño de un nuevo IMG**. La implementación de estas alternativas implica no solo reasignar recursos dentro de un mismo programa (de la manera descrita en los escenarios), sino también la redistribución de presupuesto de un programa a otro (análisis inter programa). A continuación, se describen las alternativas contempladas para un nuevo diseño de la estrategia IMG.

**Alternativa de diseño 1:** Esta alternativa contempla una regla de exclusión entre programas. La regla consiste en que ningún hogar receptor de transferencias de Adulto Mayor y/o Jóvenes a la U puede a su vez recibir IMG ordinario. Dicho de otra forma, la alternativa de diseño 1 limita la posibilidad de que un mismo hogar reciba los 3 programas de transferencias monetarias al tiempo. Si este es el caso, la alternativa 1 prioriza que el hogar conserve los beneficios de Adulto Mayor y Jóvenes a la U, y los recursos del IMG ordinario que venía recibiendo pasan a ser presupuesto para reasignación. Los receptores de esta reasignación son los hogares potenciales beneficiarios del programa que resulte más eficiente en la reducción de la pobreza extrema de acuerdo con la simulación.

**Alternativa de diseño 2:** Esta alternativa representa una segunda ronda de redistribución de recursos con base en los resultados de la Alternativa 1. El conjunto de recursos de esta última alternativa que aún queden asignados en hogares vulnerables y de clase media, entran a ser recursos para redistribuir. La población que sería beneficiaria de la redistribución de estos recursos son los adultos mayores pobres que no están recibiendo las transferencias diseñadas para esta población y que tampoco están recibiendo IMG actualmente.

Si aún queda un saldo de recursos a redistribuir, el siguiente segmento de población receptora en la Alternativa 2 son los adultos mayores vulnerables que hoy no reciben transferencias de adulto mayor ni IMG.

**Escenario observable:** Esta última alternativa surge como respuesta a las recomendaciones de la primera socialización, donde se sugirió utilizar entre los criterios de focalización variables observables para proponer una distribución más eficiente que la actual. En este sentido, el escenario distribuye el monto total de las transferencias realizadas para el año 2021 - \$564.841 millones de pesos- entre la población siguiendo los mismos montos establecidos según SISBEN y número de personas del hogar, pero asignando este beneficio a partir de unos nuevos criterios de focalización.

La principal diferencia de esta nueva distribución con el escenario base se encuentra en la definición de los hogares beneficiarios de la estrategia mediante la configuración de un ordenamiento lexicográfico por variables que pueden ser observadas durante la focalización. Para ello se tienen en cuenta a) características étnicas de los hogares, b) el registro del SISBEN IV, c) criterio geográfico por UPZ y d) características demográficas de los hogares como: i) presencia de un *adulto mayor* en el hogar, ii) presencia de un *menor de 5 años* que asiste a un hogar comunitario, hogar infantil, centro de desarrollo infantil y iii) si en el hogar hay una *persona con discapacidad*.

Los criterios establecen los siguientes ordenes de prioridad:

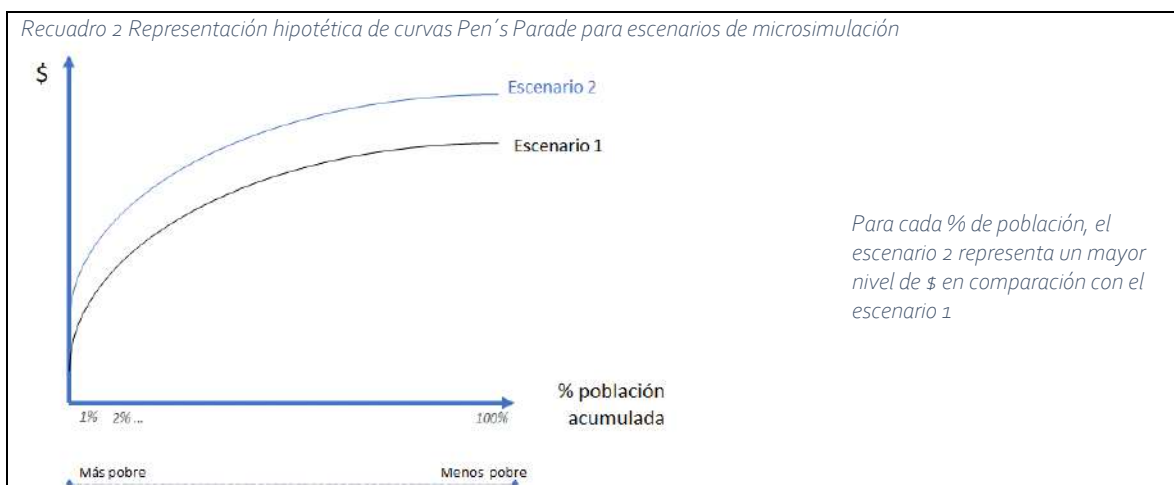
- Se excluyen de la estrategia los beneficiarios de los programas Adulto Mayor y Jóvenes a la U (Regla de exclusión).
- Se asigna el beneficio a todos los hogares con al menos un integrante perteneciente al listado censal indígena (en la encuesta se simuló a partir de la pregunta de autorreconocimiento étnico).
- Se ordenan las UPZ de mayor a menor proporción de su población en el decil 1 del ingreso per cápita de la unidad de gasto de Bogotá (ver listado en el Anexo 4. Ordenamiento de UPZ por porcentaje de su población en el decil 1)
- Desde la UPZ con mayor proporción se ordenan a los hogares con las características demográficas i, ii y iii, para entregar el beneficio. Estos hogares deben pertenecer a los niveles A o B de SISBEN IV para ser beneficiarios.
- Por último, se seleccionan a los hogares de SISBEN A o B restantes (aquellos que no tienen las características demográficas **i, ii y iii**), para distribuir el beneficio con una condición de cobertura del 90% del grupo en cada UPZ. Es decir, de los hogares de SISBEN A o B que no cumplen con las características demográficas **i, ii y iii**, se selecciona aleatoriamente en cada UPZ una pérdida de 10% de cobertura.
- Posteriormente, se realiza la distribución del monto ejecutado en el año 2021 conservando este ordenamiento realizado y finaliza cuando los recursos se agotan.

## 1.6. Estimaciones para la toma de decisiones de política pública

La presente metodología finaliza con la definición de los indicadores que servirán de criterio de comparación de los diferentes escenarios y alternativas para la implementación de una nueva estrategia IMG. **Las estimaciones** propuestas están alineadas con las variables o agregados de bienestar que se describieron en la sección 1.3.

Para el caso del agregado de ingreso y gasto, se desarrollaron las siguientes estimaciones:

- **Indicadores de Foster, Greer y Thorbecke (FGT):** Específicamente corresponde al cálculo de la incidencia, brecha y severidad de la pobreza y la pobreza extrema.
  - “La *incidencia* de la pobreza es el porcentaje de población que tiene un ingreso o gasto inferior al valor de la línea de pobreza.
  - La *brecha* de la pobreza hace referencia a la proporción de ingreso promedio, respecto del valor de la línea de pobreza, que todos los individuos de una sociedad deberían aportar para que la pobreza sea apenas eliminada.
  - La *severidad* de la pobreza, interpretada de la forma simplificada, corresponde a los aportes que toda una sociedad necesita hacer para que la pobreza sea apenas eliminada, contemplado ya no la proporción promedio de ingresos faltantes de los pobres, sino un promedio ponderado de éstos. Este promedio ponderado será más elevado en la medida que el ingreso de un pobre diste más de la línea. Este ejercicio de abstracción refleja no solo el interés de una sociedad que desea eliminar la pobreza promedio; también el hecho de que esta sociedad se interesa (además) en compensar la dispersión del déficit de ingresos que dicho promedio pudiera ocultar” (UNICEF; Inclusión SAS, 2022) p. 14-15.
- **Análisis de dominancia con base en las gráficas *Pen's Parade*:** Las curvas *Pen's Parade* suelen utilizarse en el análisis de bienestar y permiten (mediante una comprobación gráfica) comparar cambios en el bienestar de un grupo poblacional a través del tiempo o entre distintas situaciones (en este caso los escenarios de microsimulación). La curva *Pen's Parade* representa en el eje vertical la escala del ingreso o gasto per cápita mensual y en el eje horizontal la proporción de la población acumulada ordenada de menor a mayor ingreso o gasto per cápita. Aplicado al contexto del presente análisis, si una curva Pen (escenario 2) siempre se encuentra por encima de otra (escenario 1), se dice que el escenario 2 domina al 1 en términos de bienestar. En otras palabras, el escenario 2 estaría asociado a un mayor nivel de ingreso o gasto para cada persona (desde el más pobre hasta el menos pobre). Ver Recuadro 2.



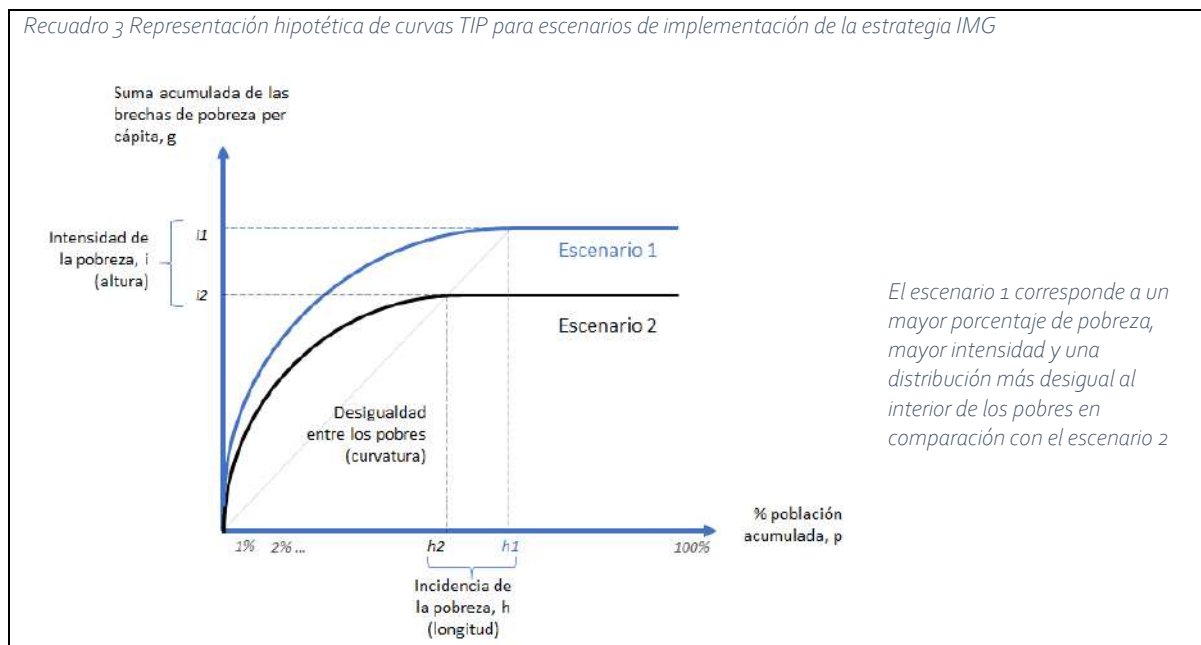
Fuente: Elaboración Inclusión SAS.

- **Análisis de las curvas TIP:** El análisis visual de estas las curvas TIP<sup>27</sup> complementan la interpretación descrita de las Pen's Parade, centrando la atención en la población pobre o pobre extrema.

Las curvas TIP resumen en una imagen la incidencia e intensidad de la pobreza y la desigualdad entre los pobres. Del mismo modo que las curvas Pen's Parade, el eje horizontal describe la proporción de población acumulada y el eje vertical la suma de las brechas de pobreza per cápita.

*"La lectura de la curva TIP es la siguiente: un escenario de cero pobreza estaría representado por un punto en el origen (o). Apenas empieza a existir población en situación en pobreza, aparece la curva TIP. La altura de la curva representa la intensidad, es decir la brecha de pobreza, entre más alto sea el corte de la TIP en el eje vertical, más lejos están los pobres de salir de la pobreza. Por su parte, el corte de la curva TIP con el eje horizontal señala el porcentaje de población en situación de pobreza (incidencia), el valor máximo que puede tomar es 1, que indicaría que toda la población analizada está en situación de pobreza. La curvatura de la curva representa la desigualdad al interior de los pobres. Entre más separada esté la curva la de la recta de 45 grados más desigualdad hay al interior de los pobres"* (UNICEF; Inclusión SAS, 2020) p 19.

De forma equivalente, las curvas TIP permiten comparar poblaciones o escenarios entre la misma población. Si al comparar dos curvas, una se encuentra por encima (escenario 1) de otra (escenario 2) en todos los puntos, la primera corresponde a un mayor porcentaje de pobreza, mayor intensidad y una distribución más desigual al interior de los pobres, como se observa en el Recuadro 3.

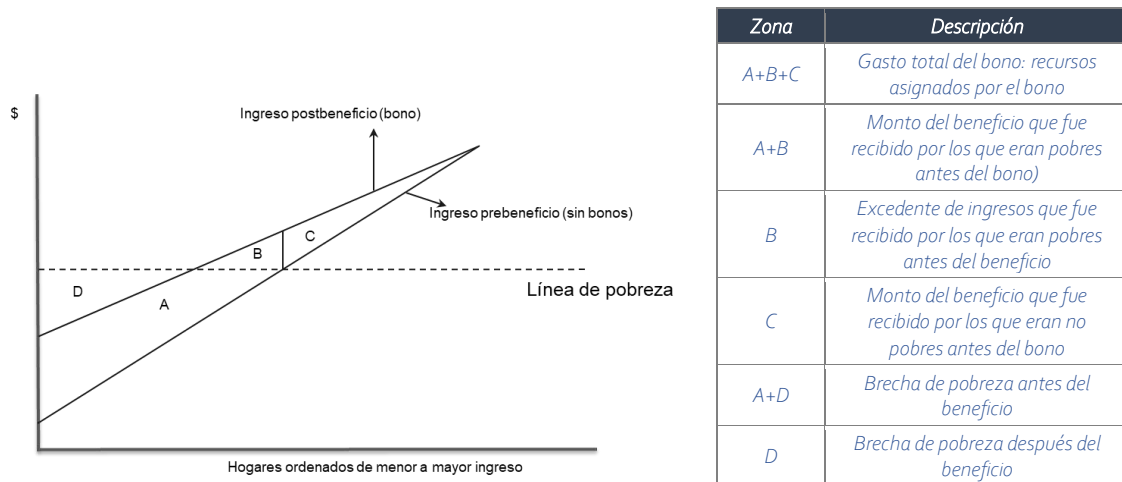


Fuente: Elaboración Inclusión SAS con base en (Jenkins & Lambert, 1997).

<sup>27</sup> Esta herramienta analítica fue formulada por (Jenkins & Lambert, 1997). Toman el nombre TIP como una abreviación de la expresión Three "I"s of Poverty Curves (curvas de pobreza las tres I), las tres I a las que se refiere son incidence (incidencia), intensity (intensidad) e inequality (desigualdad entre pobres).

- **Análisis de la eficiencia de la focalización de Beckerman:** El análisis de la eficiencia con base en los indicadores de (Beckerman, 1979) permite valor diferentes atributos de la focalización de un programa o beneficio como se observa en el Recuadro 4; particularmente:
  - *“La eficiencia vertical:* porcentaje del bono que llega a las familias pobres. Se maximiza la eficiencia vertical cuando el porcentaje del subsidio entregado a los no pobres es cero.
  - *El Spillover:* diferencia entre el monto asignado a los pobres y el monto que se requería para reducir su brecha de pobreza. La lectura del spillover se hace de acuerdo a los objetivos del programa, si el objetivo fuera solamente reducir pobreza, el spillover sería un exceso de pago.
  - *La Eficiencia reductora de pobreza:* Es el porcentaje de los recursos asignados al cierre de la brecha de los pobres. Hay eficiencia cuando no hay excedente de pago y cuando los recursos se asignan únicamente a los pobres” (UNICEF; Inclusión SAS, 2022, pág. 32)

Recuadro 4 Análisis de eficiencia de la focalización con base en los indicadores de Beckerman



La anterior gráfica es un ejemplo ilustrativo del desempeño de un programa. El eje Y de la gráfica mide el nivel de ingreso o gasto de los hogares. El eje X corresponde a un ordenamiento de éstos de menor a mayor ingreso o gasto. La línea diagonal inferior representa el ingreso o gasto prebeneficio, mientras que la que se encuentra por encima de ésta es el nuevo ingreso o gasto contabilizando la entrega del beneficio. Adicionalmente, la línea horizontal punteada ilustra el valor correspondiente a la línea de pobreza. La interacción de los elementos de la gráfica configura una serie de áreas. El área A+B es la cantidad de recursos del programa recibida por la población que era pobre antes del beneficio (punto en que se corta la línea de pobreza con la diagonal prebeneficio). Particularmente, el área B es el monto de inversión del programa que, si bien fue asignado a los pobres, corresponde a un excedente que les fue entregado y que supera el valor que éstos requerían para llegar exactamente al valor de línea. A la derecha del punto en que se cruzan la diagonal de prebeneficio con la línea de pobreza, se conforma el área C. Este es el presupuesto del programa que fue asignado a población que era no pobre antes de la entrega del beneficio. Conjuntamente, las áreas A, B y C totalizan el presupuesto de inversión del programa. Finalmente, el área D es la brecha de ingreso que se sigue manteniendo después de hacer entrega del beneficio.

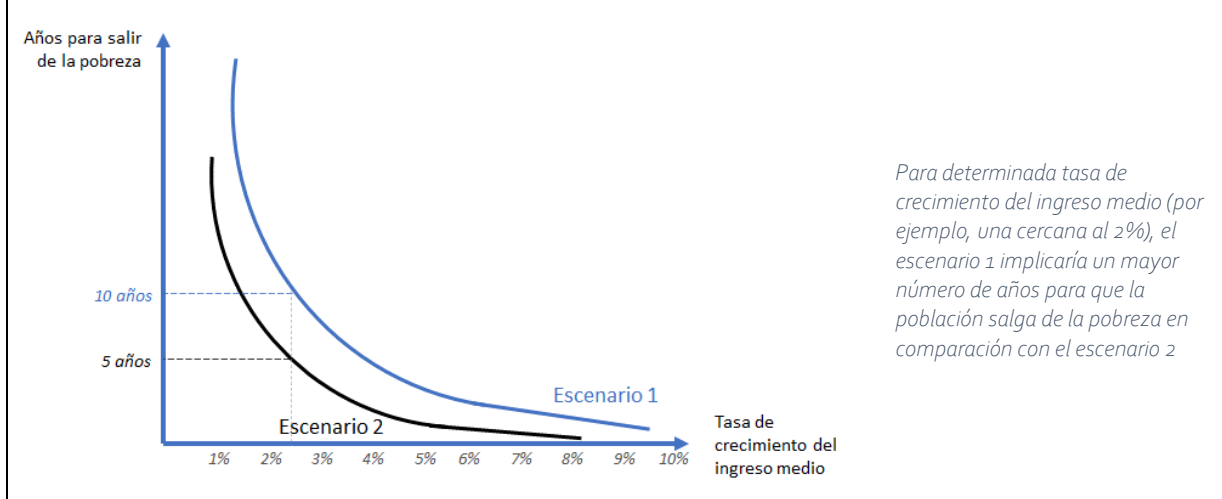
Con base en estas áreas se pueden establecer tres indicadores que permiten medir la eficiencia de la focalización:

- *Eficiencia vertical*: corresponde al área (A+B).
- *Spillover*: definida por el área (B).
- *Eficiencia reductora de pobreza*: representada por el área: se alcanza la máxima eficiencia cuando B+C=0.

Fuente: Adaptado de (UNICEF; Inclusión SAS, 2022) p. 32 con base en (Beckerman, 1979).

- **Análisis de curvas Time Taken to Exit:** Este análisis también es de carácter gráfico. Su interpretación es muy intuitiva y comunicativa, y representa el tiempo que les tomaría a las personas pobres salir de esta situación. Es decir, llevar la incidencia de la pobreza a un valor cercano a cero. Este análisis se basa en la suposición de una tasa constante de crecimiento del ingreso medio de la población. La gráfica Time to Exit también permite comparar escenarios de microsimulación. El eje Y de la curva registra el número de años necesarios para que la población pobre de un escenario logre salir de la pobreza. Por su parte, el eje X presenta distintas tasas de crecimiento del ingreso medio. Si una curva supera a otra, la primera implicará un mayor número de años para salir de la pobreza. Ver Recuadro 5.

Recuadro 5 Representación hipotética de curvas Time to Exit para escenarios de microsimulación



Fuente: Elaboración Inclusión SAS.

- **Análisis de costo efectividad:** La costo-efectividad (en el marco de la presente consultoría) será el cociente entre el presupuesto total de los escenarios de microsimulación y el número de puntos porcentuales de reducción de la pobreza y la pobreza extrema alcanzados con cada uno de ellos. En otras palabras, lo que en promedio cuesta reducir un punto porcentual de pobreza en cada escenario.

Al comparar los resultados de las estimaciones de estos escenarios se podrán tomar decisiones de política pública relacionados con la estrategia de focalización y financiación de los programas. Las recomendaciones que se propongan se orientan a lograr mejoras en la reducción de las incidencias, severidades y brechas de pobreza y pobreza extrema; los niveles de bienestar, la eficiencia de la focalización, la aceleración del proceso de salida de la pobreza y la costo-efectividad de los escenarios. Los resultados logrados para estos indicadores se describen enseguida.

De la Tabla 9 a la Tabla 14 se presentan los resultados de los escenarios de microsimulación. La información está organizada de la siguiente manera:

- Primero se presentan los resultados comparativos para los escenarios *do nothing* y base (es decir, el diseño actual de los programas representativos para IMG). En la última columna de las tablas se presenta el efecto acumulado de los programas analizados vs. el escenario hipotético sin ningún programa (*do nothing*). Estas estimaciones se presentan para los programas relacionados con el ingreso y el gasto, cada grupo de programas en una tabla independiente.
- En segundo lugar, se presentan los cálculos obtenidos para el primer escenario de redistribución de recursos (R1) – recursos de clase media reorientados a población pobre-. Igualmente, las estimaciones se presentan en dos tablas, una para programas alineados con el ingreso y otra para los relacionados con el gasto.
- En tercer lugar, se presentan los resultados correspondientes al escenario de redistribución (R2) – recursos de clase media y vulnerable reorientados a población pobre-. Las tablas se presentan siguiendo la misma lógica, una para programas de ingreso y otra para gasto.

- Para que el lector pueda comparar con mayor facilidad tanto el escenario R1 como el R2, se retoman las cifras del escenario *do nothing*. Así podrá establecer el efecto total de los escenarios de microsimulación por programa y tipo de redistribución de recursos (R1 y R2). Estos resultados, como se ha reiterado, representan el máximo nivel de mejora de cada programa (análisis intra programa)

Finalmente, en la Tabla 15 se presentan los resultados correspondientes a las alternativas de diseño de una nueva estrategia IMG (A1 y A2). Las dos alternativas propuestas sólo aplican para programas alineados con la variable ingreso. Es importante recalcar la interpretación de estos resultados: es el máximo nivel de mejora de la estrategia en su conjunto, contemplado traslados presupuestales de programas en los que no se lograrían mejoras importantes de los indicadores de pobreza y bienestar, hacia aquellos en los cuales sí se lograría un mejor desempeño.

## 2. Resultados de la microsimulación

A continuación, se presentan los resultados de la microsimulación, en la primera sección se analizan los efectos en pobreza y las estimaciones de eficiencia de cada programa, en la segunda sección se analizan los resultados después de reasignar cobertura de cada programa y en la tercera las alternativas de diseño.

### 2.1. Efecto en pobreza y eficiencia de los programas representativos de transferencias monetarias del IMG

El efecto acumulado de los programas representativos de transferencias monetarias de Bogotá en pobreza extrema y pobreza es menor a un punto porcentual. El efecto acumulado de los programas de IMG ordinario, Jóvenes a la U y Adulto Mayor del Distrito es de 0,74 puntos porcentuales (p.p) en la pobreza extrema y 0,68 p.p en la pobreza. El orden de magnitud es razonable si se tiene en cuenta que, según cálculos del DANE, el efecto total de las transferencias monetarias nacionales y subnacionales en Bogotá es de 1.9 p.p en la pobreza y 2.3 p.p en la pobreza extrema según el dato oficial de 2021 (Tabla 9).

Por el lado del gasto, el efecto agregado en pobreza extrema y pobreza de los descuentos de Transmilenio y Mínimo Vital de Agua es mucho más pequeño que el obtenido en los programas de transferencias monetarias (0,08 p.p y 0,27 p.p respectivamente) (Tabla 10).

*¿Cuáles son los programas de mayor efecto en pobreza extrema y pobreza y cuáles son los más eficientes?*

**Los mayores efectos observados por transferencias monetarias en pobreza y pobreza extrema son los obtenidos por IMG ordinario.** Como era de esperarse dada su cobertura, el programa que tiene un mayor efecto en los indicadores de pobreza extrema y pobreza es el IMG ordinario con 0,6 y 0,55 respectivamente; lo que equivale a cerca del 80% del efecto acumulado en ambos indicadores. Este resultado es relevante para entender la distribución del efecto, pero no es indicativo de la eficiencia de cada canal, pues estos están determinados, no solo por la calidad de los programas sino también por el tamaño en términos de cobertura (y de gasto).



Entre los programas de descuentos tarifarios, el Mínimo Vital de Agua es el que obtiene mayores efectos en pobreza extrema y pobreza. Cabe anotar que los efectos de estos programas son mucho menores que los de transferencias monetarias en buena parte por el tamaño de las coberturas y los montos en cuestión (Tabla 10).

El mejor vehículo de transferencias monetarias para reducir pobreza extrema es el programa Adulto Mayor y el mejor para reducir pobreza es IMG ordinario. Los resultados de eficiencia muestran un matiz muy importante para los resultados de este estudio, mientras que en pobreza extrema el programa Adulto Mayor tiene una eficiencia vertical (28,3%) y una eficiencia reductora de pobreza (22,7%) notablemente mayor del que registra IMG ordinario y Jóvenes a la U, en pobreza el más eficiente de todos es el IMG ordinario (aunque no por mucho con respecto a Adulto Mayor) (Tabla 9).

Los programas de descuentos tarifarios no están siendo un vehículo eficiente para impactar la pobreza extrema, en ambos casos, Transmilenio SITP y Mínimo Vital de Agua, tienen una eficiencia reductora de pobreza extrema de alrededor de 2%, es decir, solo 2 de cada 100 pesos asignados en estos programas reducen la pobreza extrema. Los resultados cambian sustancialmente cuando se mide la eficiencia reductora de pobreza, siendo más eficiente (según eficiencia reductora de pobreza de Beckerman) el Mínimo Vital de Agua (38,2%) que el descuento de Transmilenio-SITP (32,6%).

Tabla 9. Escenarios Do nothing y Base y Efecto acumulado para los programas medidos sobre el ingreso

Indicadores de análisis	Ingreso											
	IMG ordinario			Jóvenes a la U			Adulto Mayor			Efecto acumulado		
	Do nothing	Base	Dif (p.p)	Do nothing	Base	Dif (p.p)	Do nothing	Base	Dif (p.p)	Do nothing	Base	Dif (p.p)
<b>FGT</b>												
Incidencia - Pobre extremo	9,20%	8,60%	-0,60	8,61%	8,60%	-0,01	8,73%	8,60%	-0,13	9,34%	8,60%	-0,74
Incidencia - Pobre monetario	30,58%	30,03%	-0,55	30,04%	30,03%	-0,01	30,14%	30,03%	-0,11	30,71%	30,03%	-0,68
Incidencia - Vulnerable	13,25%	13,54%	0,29	13,53%	13,54%	0,01	13,49%	13,54%	0,05	13,19%	13,54%	0,35
Incidencia - Clase Media	37,67%	37,92%	0,25	37,91%	37,92%	0,01	37,86%	37,92%	0,06	37,59%	37,92%	0,33
Brecha	13,83%	13,20%	-0,63	13,21%	13,20%	-0,01	13,35%	13,20%	-0,15	13,99%	13,20%	-0,79
Severidad	0,088	0,083	-0,50	0,083	0,083	0,00	0,083	0,083	0,00	0,09	0,083	-0,007
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre extremo)</b>												
Eficiencia vertical: (A+B) / (A+B+C)		18,90%			4,10%			28,20%			21,20%	
Spillover: B / (A+B)		10,00%			23,70%			11,70%			11,80%	
Eficiencia reductora: A / (A+B+C)		17,00%			2,60%			22,70%			18,20%	
"Fuga de recursos" C/(A+B+C)		81,10%			95,90%			71,80%			78,80%	
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre monetario)</b>												
Eficiencia vertical: (A+B) / (A+B+C)		59,50%			39,70%			57,90%			59,20%	
Spillover: B / (A+B)		3,00%			17,60%			4,70%			3,70%	
Eficiencia reductora: A / (A+B+C)		57,70%			32,20%			53,00%			43,50%	
"Fuga de recursos" C/(A+B+C)		40,50%			60,30%			42,10%			40,80%	
<b>Time taken to exit</b>												
TTE (1%) años	24,2	19,4	-4,8	19,4	19,4	0,0	19,7	19,4	0,3	24,6	19,4	-5,2
TTE (0,6%) años	40,4	32,4	-8	32,4	32,4	0,0	32,9	32,4	0,5	40,9	32,4	-8,5

Fuente: Elaboración por Inclusión SAS.

Tabla 10. Escenario Do nothing, Base y Efecto acumulado para los programas medidos sobre el gasto

Indicadores de análisis	Gasto								
	Descuento Transmilenio y SITP			Mínimo vital de Agua			Efecto acumulado		
	Do nothing	Base	Dif (p.p)	Do nothing	Base	Dif (p.p)	Do nothing	Base	Dif (p.p)
<b>FGT</b>									
Incidencia - Pobre extremo	2,77%	2,76%	-0,01	2,82%	2,76%	-0,06	2,84%	2,76%	-0,08
Incidencia - Pobre monetario	31,66%	31,62%	-0,04	31,85%	31,62%	-0,23	31,89%	31,62%	-0,27
Incidencia - Vulnerable	20,30%	20,32%	0,02	20,22%	20,32%	0,10	20,20%	20,32%	0,12
Incidencia - Clase Media	44,73%	44,75%	0,02	44,62%	44,75%	0,13	44,60%	44,75%	0,15
Brecha	9,67%	9,65%	-0,02	9,77%	9,65%	-0,12	9,79%	9,65%	-0,14
Severidad	0,042	0,042	0,00	0,042	0,042	0,00	0,042	0,042	0
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre extremo)</b>									
Eficiencia vertical: $(A+B) / (A+B+C)$		2,30%			2,70%			2,60%	
Spillover: $B / (A+B)$		3,50%			2,80%			4,20%	
Eficiencia reductora: $A / (A+B+C)$		2,20%			2,60%			2,50%	
"Fuga de recursos" $C / (A+B+C)$		97,70%			97,30%			97,40%	
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre monetario)</b>									
Eficiencia vertical: $(A+B) / (A+B+C)$		33,40%			38,50%			37,80%	
Spillover: $B / (A+B)$		2,50%			0,70%			1,00%	
Eficiencia reductora: $A / (A+B+C)$		32,60%			38,20%			62,60%	
"Fuga de recursos" $C / (A+B+C)$		66,60%			61,50%			62,20%	
<b>Time taken to exit</b>									
TTE (1%) años	13,1	13,1	0	13,3	13,1	-0,2	13,3	13,1	-0,2
TTE (0,6%) años	21,9	21,9	0	22,2	21,9	-0,3	22,2	21,9	-0,3

Fuente: Elaboración por Inclusión SAS.

## 2.2. Efecto en pobreza y eficiencia de dos escenarios de reasignación de cupos de no pobres a pobres en cada uno de los programas

*¿Cuál puede ser el efecto en pobreza y en eficiencia de una reasignación progresiva de cupos de cada programa?*

El IMG ordinario es el único programa de transferencias monetarias que potencia su efecto en incidencia de la pobreza extrema y pobreza con una reasignación de cupos de los no pobres hacia los pobres. Si se reasignan los cupos de clase media a población pobre, el efecto en incidencia de pobreza extrema pasa de 0,6 p.p a 0,76 y si se reasignan los cupos de vulnerables y clase media pasa a un efecto no despreciable de 1,34 p.p, más del doble del efecto actual. En lo que tiene que ver con brecha y severidad, el IMG ordinario también es el que más mejora sus efectos en ambas reasignaciones, Jóvenes a la U solo mejora en brecha y Adulto Mayor en brecha y severidad, estos dos últimos con efectos relativamente pequeños en comparación a IMG ordinario como es de esperarse por las diferencias en cobertura.

Tanto el descuento en Transmilenio-SITP como el Mínimo Vital de Agua potencian sus efectos en pobreza extrema y pobreza con la reasignación de cupos de los no pobres hacia los pobres. Ambos programas elevan la magnitud de su efecto, pero siguen teniendo un efecto pequeño en pobreza extrema y pobreza. En ambos casos mejora la incidencia, la brecha y la severidad conforme se pasa de R1 (reasignación de clase media) a R2 (reasignación de vulnerables y clase media).

Dos resultados en la eficiencia producto de la reasignación de cupos de no pobres a pobres para el caso de las transferencias monetarias:

1. **Refocalizar las transferencias monetarias que están en manos de la clase media (R1) es muy progresivo en favor de los pobres extremos.** El solo hecho de reasignar los cupos (y el gasto) que hoy está en manos de clase media eleva sustancialmente la eficiencia vertical y reductora en pobreza extrema, por ejemplo, la eficiencia reductora de pobreza extrema del IMG ordinario pasa de 17% a 40,8%, la de Jóvenes a la U de 2,6% a 50,3% y la de Adulto Mayor de 22,7% a 52,4%.
2. **Si se mantiene la restricción presupuestal y de cupos actual, solo se justifica aplicar la reasignación de vulnerables y clase media a la transferencia monetaria del IMG ordinario.** En los otros dos casos, las ganancias en eficiencia no se traducen en mayores efectos en pobreza (o en efectos relevantes).

Para el caso de los programas de descuento tarifario, el resultado de las asignaciones en la eficiencia es bien diferente al de los programas de transferencias monetarias:

1. **Ninguno de los dos programas de gasto es eficiente para combatir la pobreza extrema.** Los indicadores de eficiencia en pobreza extrema siguen siendo bajos en los programas de descuento tarifario incluso después de la reasignación de los cupos de vulnerables y clase media. Por el lado de Transmilenio-SITP, es importante tener en cuenta que la focalización está filtrada por la demanda del sistema. Por el lado del Mínimo Vital de Agua, es muy posible que el sobredimensionamiento del programa (todos los estratos 1 y 2) tenga que ver con los resultados de eficiencia, pues siguen sobrando recursos después de la reasignación que no quedan en manos de los pobres ni de los pobres extremos.
2. **El descuento de tarifa de Transmilenio-SITP tiene mucho potencial para mejorar la eficiencia en pobreza.** De los dos programas de gasto analizados, el de Transmilenio-SITP es el que logra los mejores resultados en eficiencia vertical y reductora de pobreza (100% y 89,5% respectivamente). El desempeño del Mínimo

Vital de Agua es inferior al de Transmilenio-SITP en ambos casos, la razón es la misma del bajo desempeño en pobreza extrema: sobredimensionamiento de cobertura del programa.

Tabla 11. Escenario Do nothing y R1 para los programas medidos sobre el ingreso

Indicadores de análisis	Ingreso								
	IMG ordinario			Jóvenes a la U			Adulto Mayor		
	Do nothing	Recursos de clase media hacia pobres - R1	Dif (p.p)	Do nothing	Recursos de clase media hacia pobres - R1	Dif (p.p)	Do nothing	Recursos de clase media hacia pobres - R1	Dif (p.p)
<b>FGT</b>									
Incidencia - Pobre extremo	9,20%	8,44%	-0,76	8,61%	8,60%	-0,01%	8,73%	8,60%	-0,13
Incidencia - Pobre monetario	30,58%	30,02%	-0,56	30,04%	30,03%	-0,01%	30,14%	30,03%	-0,11
Incidencia - Vulnerable	13,25%	13,54%	0,29	13,53%	13,54%	0,01%	13,49%	13,54%	0,05
Incidencia - Clase Media	37,67%	37,92%	0,25	37,91%	37,92%	0,01%	37,86%	37,92%	0,06
Brecha	13,83%	12,94%	-0,89	13,21%	13,19%	-0,02%	13,35%	13,12%	-0,23
Severidad	0,088	0,079	-0,90	0,083	0,083	0,00%	0,084	0,081	-0,003
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre extremo)</b>									
Eficiencia vertical: $(A+B) / (A+B+C)$		43,10%			51,30%			55,70%	
Spillover: $B / (A+B)$		5,40%			1,90%			6,00%	
Eficiencia reductora: $A / (A+B+C)$		40,80%			50,30%			52,40%	
"Fuga de recursos" $C / (A+B+C)$		56,90%			48,70%			44,30%	
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre monetario)</b>									
Eficiencia vertical: $(A+B) / (A+B+C)$		83,80%			87,00%			85,40%	
Spillover: $B / (A+B)$		2,10%			8,10%			3,20%	
Eficiencia reductora: $A / (A+B+C)$		82,00%			80,00%			82,70%	
"Fuga de recursos" $C / (A+B+C)$		16,20%			13,00%			14,60%	
<b>Time taken to exit</b>									
TTE (1%) años	19,9	24,2	4,3	19,6	19,4	-0,2	20,1	19,7	-0,4
TTE (0,6%) años	40,4	33,1	-7,3	32,4	32,7	0,3	32,9	33,4	0,5

Fuente: Elaboración por Inclusión SAS.

Tabla 12. Escenario Do nothing y R1 para los programas medidos sobre el gasto

Indicadores de análisis	Gasto					
	Descuento Transmilenio y SITP			Mínimo vital de agua		
	Do nothing	Recursos de clase media hacia pobres - R1	Dif (p.p)	Do nothing	Recursos de clase media hacia pobres - R1	Dif (p.p)
<b>FGT</b>						
Incidencia - Pobre extremo	2,77%	2,75%	-0,02	2,82%	2,74%	-0,08
Incidencia - Pobre monetario	31,66%	31,60%	-0,06	31,85%	31,50%	-0,35
Incidencia - Vulnerable	20,30%	20,32%	0,02	20,22%	20,31%	0,09
Incidencia - Clase Media	44,73%	44,77%	0,04	44,62%	44,88%	0,26
Brecha	9,67%	9,64%	-0,03	9,77%	9,60%	-0,17
Severidad	0,042	0,042	0,00	0,042	0,041	-0,001
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre extremo)</b>						
Eficiencia vertical: $(A+B) / (A+B+C)$		3,70%			4,00%	
Spillover: $B / (A+B)$		9,00%			2,80%	
Eficiencia reductora: $A / (A+B+C)$		3,40%			3,90%	
"Fuga de recursos" $C/(A+B+C)$		96,30%			96,00%	
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre monetario)</b>						
Eficiencia vertical: $(A+B) / (A+B+C)$		54,10%			53,10%	
Spillover: $B / (A+B)$		4,20%			0,90%	
Eficiencia reductora: $A / (A+B+C)$		51,80%			52,60%	
"Fuga de recursos" $C/(A+B+C)$		45,90%			46,90%	
<b>Time taken to exit</b>						
TTE (1%) años	13,1	13,1	0	13,2	13,3	0,1
TTE (0,6%) años	21,9	21,8	-0,1	22,2	22	-0,2

Fuente: Elaboración por Inclusión SAS.

Tabla 13. Escenario Do nothing y R2 para los programas medidos sobre el ingreso

Indicadores de análisis	Ingreso								
	IMG ordinario			Jóvenes a la U			Adulto Mayor		
	Do nothing	Recursos de clase media y vulnerable hacia pobres – R2	Dif (p.p)	Do nothing	Recursos de clase media y vulnerable hacia pobres – R2	Dif (p.p)	Do nothing	Recursos de clase media y vulnerable hacia pobres- R2	Dif (p.p)
<b>FGT</b>									
Incidencia - Pobre extremo	9,20%	7,86%	-1,34	8,61%	8,60%	-0,01%	8,73%	8,60%	-0,13
Incidencia - Pobre monetario	30,58%	30,01%	-0,57	30,04%	30,03%	-0,01%	30,14%	30,03%	-0,11
Incidencia - Vulnerable	13,25%	13,81%	0,56	13,53%	13,55%	0,02%	13,49%	13,61%	0,12
Incidencia - Clase Media	37,67%	37,67%	0,00	37,91%	37,91%	0,00%	37,86%	37,86%	0,00
Brecha	13,83%	12,76%	-1,07	13,21%	13,19%	-0,02%	13,35%	13,07%	-0,28
Severidad	0,088	0,077	-1,10	0,083	0,083	0,00%	0,084	0,081	-0,30
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre extremo)</b>									
Eficiencia vertical: (A+B) / (A+B+C)		49,50%			63,60%			70,30%	
Spillover: B / (A+B)		11,60%			1,50%			4,70%	
Eficiencia reductora: A / (A+B+C)		43,80%			62,40%			64,80%	
"Fuga de recursos" C/(A+B+C)		50,50%			36,40%			29,70%	
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre monetario)</b>									
Eficiencia vertical: (A+B) / (A+B+C)		100,00%			100,00%			100,00%	
Spillover: B / (A+B)		1,80%			7,00%			2,70%	
Eficiencia reductora: A / (A+B+C)		98,20%			92,80%			95,10%	
"Fuga de recursos" C/(A+B+C)		0,00%			0,00%			0,00%	
<b>Time taken to exit</b>									
TTE (1%) años	19,5	24,2	4,7	19,6	19,4	-0,2	20,4	19,7	-0,7
TTE (0,6%) años	40,4	32,5	-7,9	32,4	32,6	0,2	32,9	34	1,1

Fuente: Elaboración por Inclusión SAS.



Tabla 14. Escenario Do nothing y R2 para los programas medidos sobre el gasto

Indicadores de análisis	Gasto					
	Descuento Transmilenio y SITP			Mínimo vital de agua		
	Do nothing	Recursos de clase media y vulnerable hacia pobres – R2	Dif (p.p)	Do nothing	Recursos de clase media y vulnerable hacia pobres – R2	Dif (p.p)
<b>FGT</b>						
Incidencia - Pobre extremo	2,77%	2,74%	-0,03	2,82%	2,72%	-0,10
Incidencia - Pobre monetario	31,66%	31,55%	-0,11	31,85%	31,37%	-0,48
Incidencia - Vulnerable	20,30%	20,41%	0,11	20,22%	20,42%	0,20
Incidencia - Clase Media	44,73%	44,73%	0,00	44,62%	44,89%	0,27
Brecha	9,67%	9,62%	-0,05	9,77%	9,56%	-0,21
Severidad	0,042	0,041	-0,10	0,042	0,041	-0,10
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre extremo)</b>						
Eficiencia vertical: $(A+B) / (A+B+C)$		6,90%			4,40%	
Spillover: $B / (A+B)$		32,70%			5,20%	
Eficiencia reductora: $A / (A+B+C)$		4,70%			5,70%	
"Fuga de recursos" $C/(A+B+C)$		93,10%			95,60%	
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre monetario)</b>						
Eficiencia vertical: $(A+B) / (A+B+C)$		100,00%			58,80%	
Spillover: $B / (A+B)$		10,50%			2,10%	
Eficiencia reductora: $A / (A+B+C)$		89,50%			74,50%	
"Fuga de recursos" $C/(A+B+C)$		0,00%			41,20%	
<b>Time taken to exit</b>						
TTE (1%) años	13,1	13,1	0	13,1	13,3	0,2
TTE (0,6%) años	21,9	21,8	-0,1	22,2	21,8	-0,4

Fuente: Elaboración por InCLUSIÓN SAS.

### 2.3. Efecto en pobreza y eficiencia de dos alternativas de diseño que implican movimientos de coberturas y recursos entre programas

En este ejercicio se miden los efectos en pobreza y eficiencia de dos alternativas de diseño que involucran reglas de interacción entre programas. En el primer caso, alternativa de diseño 1, se fija una regla de exclusión de IMG ordinario con Jóvenes a la U y/o Adulto Mayor. En la alternativa de diseño 2, además de la regla de exclusión se reasignan los cupos de la alternativa 1 que no quedan en manos de la población pobre. Se obtienen los siguientes resultados:

1. Una regla de exclusión de IMG ordinario con Jóvenes a la U y/o Adulto Mayor no mejora el efecto en incidencia de pobreza extrema y pobreza. Sin embargo, cabe anotar que sí mejoran los efectos en brecha y severidad.
2. La regla de exclusión de IMG ordinario con Jóvenes a la U y/o Adulto Mayor acompañada de una reasignación de cupos que quedan en manos de la población no pobre, mejora el efecto en incidencia, brecha, severidad de pobreza extrema y pobreza.
3. Tanto la regla de exclusión como la de reasignación mejora los indicadores de eficiencia de las dos alternativas en pobreza extrema y pobreza.

### 2.4. Efecto en pobreza y eficiencia del diseño de un escenario con variables observables en el programa de IMG Ordinario.

Este último escenario recoge las sugerencias frente a las alternativas de diseño presentadas previamente y distribuye el monto total ejecutado en el año 2021 por parte del programa IMG Ordinario. El escenario utiliza criterios poblacionales y geográficos observables para focalizar, reduce la intervención en población con SISBEN nivel C y utiliza la misma regla de exclusión de los escenarios anteriores para aumentar cobertura. Dentro de los resultados obtenidos se encuentra:

1. Una redistribución de IMG Ordinario bajo criterios geográficos y poblacionales unido a la regla de exclusión mejora la incidencia en pobreza extrema frente a los resultados actuales del programa. A pesar de no presentar una mejora en la incidencia de pobreza monetaria, sí reduce la brecha y la severidad de esta.
2. Esta redistribución mejora la eficiencia del programa para reducir pobreza extrema y pobreza, además de reducir el spillover y la fuga de recursos a vulnerables y clase media.
3. En este escenario, tan solo el 15% de los recursos de la intervención se distribuyen entre población no pobre, reduciendo este indicador en 25 puntos porcentuales frente al escenario base (actual).

Tabla 15. Alternativa de diseño de la estrategia IMG medida por el ingreso

Indicadores de análisis	Ingreso						
	Do nothing	Diseño actual estrategia IMG	Alternativa de	Alternativa de	Diseño actual estrategia IMG	Alternativa de diseño 1	Alternativa de diseño 2
			diseño 1	diseño 2	Dif (p.p)	Dif (p.p)	Dif (p.p)
<b>FGT</b>							
Incidencia - Pobre extremo	9,34%	8,60%	8,64%	8,47%	-0,74	-0,70	-0,87
Incidencia - Pobre monetario	30,71%	30,03%	30,05%	29,79%	-0,68	-0,66	-0,92
Incidencia - Vulnerable	13,19%	13,54%	13,53%	13,87%	0,35	0,34	0,68
Incidencia - Clase Media	37,59%	37,92%	37,91%	37,83%	0,33	0,32	0,24
Brecha	13,99%	13,20%	13,17%	12,87%	-0,79	-0,82	-1,12
Severidad	0,09	0,083	0,082	0,078	-0,007	-0,008	-0,012
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre extremo)</b>							
Eficiencia vertical: (A+B) / (A+B+C)		21,20%	23,70%	37,40%			
Spillover: B / (A+B)		11,80%	9,00%	8,70%			
Eficiencia reductora: A / (A+B+C)		18,20%	21,60%	34,10%			
"Fuga de recursos" C/(A+B+C)		78,80%	76,30%	62,60%			
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre monetario)</b>							
Eficiencia vertical: (A+B) / (A+B+C)		59,20%	60,40%	83,70%			
Spillover: B / (A+B)		3,70%	3,30%	4,10%			
Eficiencia reductora: (B+C) / (A+B+C)		43,50%	41,60%	41,60%			
"Fuga de recursos" C/(A+B+C)		40,80%	39,60%	16,30%			
<b>Time taken to exit</b>							
TTE (1%) años	24,6	19,4	20,5	20,9	-5,2	-4,1	-3,7
TTE (0,6%) años	40,9	32,4	34,2	34,9	-8,5	-6,7	-6

Fuente: Elaboración por Inclusión SAS.

Tabla 16. Escenario observable de IMG Ordinario.

Indicadores de análisis	Do nothing	Diseño actual IMG Ordinario	Escenario observable	Do nothing vs observable Dif (p.p)	Diseño actual vs observable Dif (p.p)
<b>FGT</b>					
Incidencia - Pobre extremo	9,20%	8,60%	7,86%	-0,60	-0,74
Incidencia - Pobre monetario	30,58%	30,03%	30,27%	-0,55	0,24
Incidencia - Vulnerable	13,25%	13,54%	13,47%	0,29	-0,07
Incidencia - Clase Media	37,67%	37,92%	37,74%	0,25	-0,18
Brecha	13,83%	13,20%	12,76%	-0,63	-0,44
Severidad	0,088	0,083	0,077	-0,50	-0,60
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre extremo)</b>					
Eficiencia vertical: (A+B) / (A+B+C)		18,90%	41,86%	18,90	22,96

Indicadores de análisis	Do nothing	Diseño actual IMG Ordinario	Escenario observable	Do nothing vs observable Dif (p.p)	Diseño actual vs observable Dif (p.p)
Spillover: $B / (A+B)$		10,00%	16,10%	10,00	6,10
Eficiencia reductora: $A / (A+B+C)$		17,00%	35,12%	17,00	18,12
"Fuga de recursos" $C/(A+B+C)$		81,10%	58,14%	81,10	-22,96
<b>Eficiencia de Beckerman (pobre monetario)</b>					
Eficiencia vertical: $(A+B) / (A+B+C)$		59,50%	84,50%	59,50	25,00
Spillover: $B / (A+B)$		3,00%	1,51%	3,00	-1,49
Eficiencia reductora: $(B+C) / (A+B+C)$		57,70%	83,23%	57,70	25,53
"Fuga de recursos" $C/(A+B+C)$		40,50%	15,50%	40,50	-25,00
<b>Time taken to exit</b>					
TTE (1%) años	24,2	19,4	19,5	-4,80	0,11
TTE (0,6%) años	40,4	32,4	32,5	-8,00	0,11

Fuente: Elaboración por Inclusión SAS.

## IV. Calidad del gasto

**Objetivos:** complementar la noción de pertinencia de diseño y operación de los proyectos analizados en el multicriterio con elementos propios del análisis de calidad del gasto a partir de una política de asignación de recursos con base en el desempeño de los proyectos.

**Insumo:** listas de proyectos elegibles y no elegibles de acuerdo con los resultados del Multicriterio IMG\_BOG.

**Resultado:** Rutas de acción para:

1. Mejorar la calidad del gasto de los proyectos elegibles y lograr una mayor eficiencia en todo el sistema de los habilitados
2. Incentivar, a través de mejoras en la calidad del gasto, el paso de proyectos no elegibles que podrían ser parte de la estrategia IMG-BOG en el mediano plazo.
3. Identificar el conjunto de proyectos que por su diseño, operación y desempeño en los indicadores de calidad del gasto deberían eliminarse para financiar alguno de los proyectos habilitados o de los que están en camino a ser habilitado.

Una vez obtenidos los puntajes del Multicriterio IMG\_BOG e identificadas las listas de proyectos elegibles y no elegibles se aplicará un análisis detallado de la calidad del gasto de cada uno de los proyectos analizados con el propósito de orientar las decisiones de la Secretaría Distrital de Hacienda con base en el desempeño de los programas. Esta política de asignación de recursos por desempeño tiene dos objetivos: por un lado, mejorar la priorización de la inversión pública y, por otro lado, mejorar la eficacia y la eficiencia en la entrega de bienes o en la prestación de los servicios de cada programa. (Robinson, 2013)

La priorización de la inversión pública con base en el desempeño de los programas implica que los recursos del Distrito se asignarán a los programas que generen los mayores beneficios para la comunidad dado el presupuesto invertido, es decir que sean costo-eficientes y costo-efectivos. La eficacia y la eficiencia en la entrega de bienes o prestación de los servicios en los programas es consecuencia de la asignación con base en el desempeño de los programas, toda vez que se generan incentivos para los implementadores mejoren los procesos de identificación, asignación y entrega de las transferencias (monetarias, en especie o bonos) a costos razonables.

### 1. Condiciones para la política de asignación de recursos con base en el desempeño

De acuerdo con Marc Robinson (2013) una condición que tiene la política de asignación presupuestal con base en el desempeño es la jerarquización de los programas, es decir, cada programa está asociado a un número de subprogramas (que para el caso del Distrito corresponde a proyectos) que están definidos de acuerdo con los mismos objetivos de los programas (págs. 2-3). En particular, esta condición se puede traducir en la asociación de todos los proyectos que contribuyen a mejorar el ingreso o la capacidad de pago de las personas en condiciones de pobreza en un programa de ingreso mínimo garantizado (IMG-BOG), de forma que al interior se asegure alineación con los objetivos y la estructura organizacional del IMG-BOG.

Existen otras condiciones necesarias para la puesta en marcha de una asignación con base en el desempeño de los proyectos. Por un lado, la definición de la cadena de valor de los proyectos, que permita la estandarización de procesos y la definición por separado de insumos y costos de cada uno de los proyectos que hacen parte del programa IMG-BOG; además, la definición de rangos o niveles máximos de gastos para los proyectos.

Finalmente, un adecuado sistema de información que permita identificar los costos de los programas, las metas de atención, los avances en la entrega de los bienes o servicios y los efectos que generan los programas con el fin de facilitar las decisiones de la Secretaría Distrital de Hacienda sobre qué áreas de la inversión reducir y cuáles aumentar, para satisfacer mejor las necesidades de la comunidad. (Robinson, 2013). En el Esquema 18 se resumen las 5 condiciones para la asignación de recursos por desempeño.

*Esquema 18. Condiciones para la asignación de recursos por desempeño*

- 1** Asegurar la alineación en entre **la estructura organizacional de IMG-BOG y la estructura operativa de los proyectos que hacen parte de la estrategia**
- 2** Contar con una adecuada definición de la **cadena de valor** de los proyectos que hacen parte de la estrategia IMG-BOG.
- 3** Asegurar una definición **diferenciada de insumos** al interior de cada proyecto que haga parte de la estrategia IMG-BOG
- 4** Definir un rango razonable para los gastos recurrentes de los proyectos que hacen parte de la estrategia IMG-BOG
- 5** Contar con un esquema de seguimiento y monitoreo que permita la recolección de información del desempeño de los proyectos

Fuente: Inclusión SAS

#### *Recuadro 6. Definiciones*

**Análisis de costo-beneficio:** Es una metodología más rigurosa para la toma de decisiones, exige tanto la cuantificación y monetización de los beneficios como de los costos que generan las alternativas. (DNP, 2021, pág. 70). Permite determinar si los beneficios totales del programa superan los costos o cuál programa logra mayor beneficio para la sociedad (Riegg Cellini & Kee, 2015)

**Análisis costo-efectividad:** Evalúan el programa en función de sus costos y beneficios. Esta medida busca determinar cuánto cuesta una unidad adicional de ganancia de una intervención en comparación con otra. (Riegg Cellini & Kee, 2015). Esto requiere la estimación de costos a cada alternativa de intervención y se identifique una medida que represente su "efectividad" (DNP, 2021, pág. 67)

**Eficiencia del gasto:** Mide la relación del gasto total del proyecto (incluye todos los costos) frente a la meta total de atención.

**Gastos o costos recurrentes:** Hace referencia a los costos periódicos que se necesitan durante todo el funcionamiento del programa y se requieren para su funcionamiento como, por ejemplo: talento humano, servicios públicos, arrendamiento, servicio de vigilancia, impuestos, entre otros (Robinson, 2013)

**Traslado presupuestal:** Se entenderá como el proceso que hacen las secretarías distritales con proyectos de transferencias

## 2. Indicadores para medir la calidad del gasto

Con el fin de implementar la política de asignación de recursos con base en el desempeño de los proyectos, se propone medir la calidad del gasto en función de tres dimensiones fundamentales, a saber: Ejecución, Costos y Monitoreo y evaluación. Cada una de estas dimensiones se evaluará con base en un indicador líder como se observa en el Esquema 19. Por tanto, para cada una de las dimensiones se definirá el nivel de desempeño de acuerdo con los resultados de los indicadores líderes. Adicionalmente, cada uno de estos indicadores contará con información complementaria con el fin de fortalecer el análisis.

Esquema 19. Dimensiones e indicadores de calidad del gasto

DIMENSIÓN	INDICADOR LÍDER
<b>1 Ejecución</b> Desempeño ALTO MEDIO BAJO	<b>Entrega efectiva</b> de la transferencia (transferencias monetaria entregada, bonos redimidos, pago al operador, para transferencias en especie)
<b>2 Costos</b> Desempeño ALTO MEDIO BAJO	Análisis <b>costo-efectividad</b> : relación entre los costos o gastos totales del proyecto y el efecto del proyecto en la reducción de pobreza.
<b>3 Monitoreo y Evaluación</b> Desempeño ALTO MEDIO BAJO	<b>Efecto esperado</b> del proyecto en la reducción en la pobreza (dadas las reglas de juego actuales – de focalización, periodicidad, montos y recursos disponibles a la fecha)

Fuente: Inclusión SAS

La ejecución, se medirá, principalmente, en función de la entrega efectiva de la transferencia a la población objetivo, teniendo en cuenta la meta de atención definida. Esta entrega efectiva varía de acuerdo con el tipo de transferencia, en ese sentido se entenderá como: transferencia monetaria abonada a la cuenta de los beneficiarios, bonos redimidos o pago al operadore que realiza la entrega de la trasferencia en especie. En ese sentido, un alto desempeño está relacionado con un mayor porcentaje de entrega efectiva de las transferencias, ya sea monetaria, bono o en especie.

Como indicador complementario a la dimensión de ejecución se tendrá en cuenta el avance de traslado presupuestal que realice cada una de las secretarías a la Secretaría de Hacienda; esto dado que la entrega efectiva está condicionada a la disponibilidad efectiva de los recursos, que depende, entre otras, de la validación de las bases de datos para la liquidación.

El desempeño en la dimensión de costos, está concentrado en el análisis costo-efectividad, con el objetivo de identificar cuánto cuesta una unidad adicional de beneficio y compararlo con otros proyectos. Para este indicador un alto desempeño representa un bajo costo unitario del beneficio entregado y un bajo desempeño significa un alto costo. Como indicadores complementarios se tendrá en cuenta la estructura de costos, en particular el porcentaje de costos recurrentes de cada proyecto y la eficiencia del gasto, medida como la relación de costos sobre la meta de atención.

Finalmente, para establecer el desempeño en la dimensión de monitoreo y evaluación se tendrá como indicador líder la medición del efecto esperado en la reducción de la pobreza, dadas las condiciones

actuales de cada uno de los proyectos, es decir: presupuesto disponible, meta de atención, población objetivo, proceso de focalización y cadenas de valor. Para esta dimensión se tendrá en cuenta si el proyecto cuenta con una evaluación de resultado o de impacto y, en caso de existir, los resultados de la evaluación; sin embargo, este indicador está sujeto a la disponibilidad de información.

A partir de los resultados del Multicriterio, y teniendo en cuenta la cobertura de las 18 meta-proyecto habilitadas<sup>28</sup>, los análisis de las dimensiones de calidad del gasto, en las tres dimensiones, se dividirán en dos grupos: El primer grupo, conformado por 5 meta-proyecto (detallados en la Tabla 17) con los que se realizó un ejercicio de microsimulación, utilizando la información de la Encuesta Multipropósito de Bogotá – EMB, del DANE; éstos fueron escogidos tomando como criterios<sup>29</sup>, entre otros, que la atención efectiva (la observada en la encuesta) fuera como mínimo de 7.036 personas para asegurar representativa de los resultados. Los otros 10 meta-proyecto habilitados (detallados en la Tabla 18) hacen parte del *Canal de Transferencias Monetarias SDBS-IMG*, por tanto, la fuente de información que se utilizó fue el reporte de seguimiento de la Secretaría Distrital de Hacienda con corte a julio de 2022. Los 3 meta-proyecto restantes utilizan canal de pago propio y por tanto no se encuentra información disponible del seguimiento (ver Tabla 19).

Tabla 17. Grupo 1: Meta-Proyecto que se micro simularon

Entidad Distrital	Nombre programa	Código del programa-meta. Descripción	Meta de Atención	Puntaje Multicriterio
Secretaría Distrital de Hacienda	IMG Ordinario	IMG Ordinario	970.000	1.00
Secretaría Distrital de Movilidad	Transmilenio	7596-1. Desarrollo de Lineamientos estratégicos e insumos con enfoques diferenciales para mejorar la movilidad en Bogotá	91.240*	0.90
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	Mínimo Vital	Transferir utilidades a la Secretaría Distrital de Hacienda para otorgar el beneficio social del mínimo vital a la población de estratos 1 y 2 en Bogotá en 6 m3 por suscriptor por mes, en el servicio de acueducto	763.725**	0.83
Secretaría Distrital de Integración Social	Adulto Mayor	7770-1. Compromiso con el envejecimiento activo y una Bogotá cuidadora e incluyente	92.500	0.77
Secretaría Distrital de Educación	Jóvenes a la U	7807-1. Jóvenes a la U	9.209	0.73

\* El subsidio al transporte que da Transmilenio no tiene una meta de atención definida sino un tope de inversión mensual de \$ 2.281 millones y un máximo de \$25.000 pesos por persona. Suponiendo que todas las personas que cumplen con los criterios de elegibilidad utilizan la totalidad del, se estima que el programa llegue al menos a 91.240.

\*\* Este programa cubre a la totalidad de hogares en estrato 1 y 2. La meta se define teniendo en cuenta el reporte del Acueducto así: 138.390 hogares de estrato 1 y 625.335 hogares estrato 2, para un total de 763.725 hogares.

Fuente: Inclusión SAS

<sup>28</sup> El detalle de proceso de análisis de las meta-proyecto y de los resultados se encuentran especificados en el informe 4. En el anexo 1 se encuentran resumidos los 38 meta-proyecto analizadas y en el anexo 2 el puntaje final en el multicriterio para cada meta-proyecto. El punto de corte para habilitar fue de 0,61.

<sup>29</sup> La descripción metodológica de los criterios de la microsimulación se encuentra en detalle en el capítulo 1, sección 1.2 *Selección de la unidad de análisis*.



Tabla 18. Grupo 2: Meta-Proyecto analizados con información de la Secretaría de Hacienda

Entidad Distrital	Nombre programa	Código del programa-meta. Descripción	Meta de Atención	Puntaje Multicriterio
Secretaría de Ambiente	Mujeres que Reverdecen	7677-3. Mujeres que Reverdecen	4.000	0.95
Jardín Botánico José Celestino Mutis	Mujeres que Reverdecen	7677-3. Mujeres que Reverdecen	1.000	0.95
Secretaría Distrital de Integración Social	Pobreza evidente	7768-3. Implementación de una estrategia de acompañamiento a hogares con mayor pobreza evidente y oculta de Bogotá	1.746	0.90
Secretaría Distrital de Integración Social	Alimentación Integral	7745-1. Compromiso por una alimentación integral en Bogotá	500	0.85
Secretaría Distrital de Integración Social	Jóvenes es Reto	7740-3. Generación JÓVENES CON DERECHOS en Bogotá	13.100*	0.83
Secretaría Distrital del Hábitat	MiAhorro MiHogar	7823-1. Generación de mecanismos para facilitar el acceso a una solución de vivienda a hogares vulnerables en Bogotá.	3.883	0.78
Secretaría Distrital de Integración Social	Pobreza oculta	7768-4. Implementación de una estrategia de acompañamiento a hogares con mayor pobreza evidente y oculta de Bogotá	1.000	0.77
Secretaría Distrital de Integración Social	Rescate Social	7749-3. Implementación de la estrategia de territorios cuidadores en Bogotá	35.000*	0.73
Secretaría Distrital del Hábitat	Arriendo Solidario	7823-2. Generación de mecanismos para facilitar el acceso a una solución de vivienda a hogares vulnerables en Bogotá.	14.504*	0.73
Secretaría Distrital de Integración Social	LGBTI	7756-1. Compromiso social por la diversidad en Bogotá	917	0.70

\* A pesar de que la meta de atención para estas meta-proyecto es superior a 7.036, la ejecución en la Encuesta Multipropósito de Bogotá para 2021 era inferior y por esa razón no se microsimula.

Fuente: Inclusión SAS

Tabla 19. Meta-proyecto sin información de seguimiento

Entidad Distrital	Nombre programa	Código del programa-meta. Descripción	Meta de Atención	Puntaje Multicriterio
Secretaría Distrital de Integración Social	Pobreza Emergente	7768-2. Implementación de una estrategia de acompañamiento a hogares con mayor pobreza evidente y oculta de Bogotá	1.554	0.77
Secretaría Distrital del Hábitat	Plan Terrazas	7582-4. Mejoramiento progresivo de edificaciones de vivienda de origen informal Plan Terrazas	240	0.65
Secretaría Distrital del Hábitat	Bordes Urbanos	7659-3. Mejoramiento Integral Rural y de Bordes Urbanos en Bogotá	757	0.62

Fuente: Inclusión SAS

### 3. Indicadores para estimar la calidad del gasto.

Cómo se mencionó en la sección anterior, de los 18 meta-proyecto habilitados, 15 cuentan con información de avance de la ejecución y monto de la transferencia efectivamente entregado, lo que permite calcular indicadores para medir el desempeño de los programas, diferenciados por grupo de meta-proyecto.

### 3.1 Grupo 1. Programas que se microsimularon

#### Dimensión de Ejecución

Esta dimensión busca medir el desempeño del programa mediante la entrega efectiva de la transferencia a las personas focalizadas, en ese sentido, para este grupo de 5 meta-proyecto el avance de la atención que se utilizará es el que resulta de los ejercicios de simulación a partir de los datos de la Encuesta Multipropósito de Bogotá – EMB, de 2021, como se muestra en la Tabla 20. En particular, para los programas de *Adulto Mayor* y *IMG-Ordinario* se utilizó la marca de los beneficiarios que trae la EMB, en el caso de *IMG-Ordinario* el avance de la meta es 22% inferior al reportado por la Secretaría de Hacienda. Para *Mínimo Vital*, dado que el programa realiza directamente el descuento en la factura que le llega a los hogares de los estratos 1 y 2 con servicio de acueducto, el cálculo del avance de atención se realizó tomando la totalidad de estos hogares que aparecen en la EMB de 2021 condicionado al pago de la factura, razón por la cual el avance es mayor al planeado. En cuanto al avance del subsidio de transporte de *Transmilenio* se toma como referencia el número de usuarios en la EMB de 2021 con tarjeta de Transmilenio activa y que cumplen con los criterios de elegibilidad para el subsidio.

Tabla 20. Meta y avance de atención de los Meta-Proyecto microsimulados

Programa	Meta de atención	Avance de atención – EMB 2021	Porcentaje Avance de atención
Jóvenes a la U	9.209	5.151 <sup>30</sup>	56%
Transmilenio	91.240	80.032	88%
Adulto Mayor	92.500	80.981 <sup>31</sup>	88%
Mínimo Vital	763.725	1.276.195	167%
IMG-Ordinario	970.000	680.421 <sup>32</sup>	70%

Fuente: Inclusión SAS, con base en los datos de la EMB, 2021

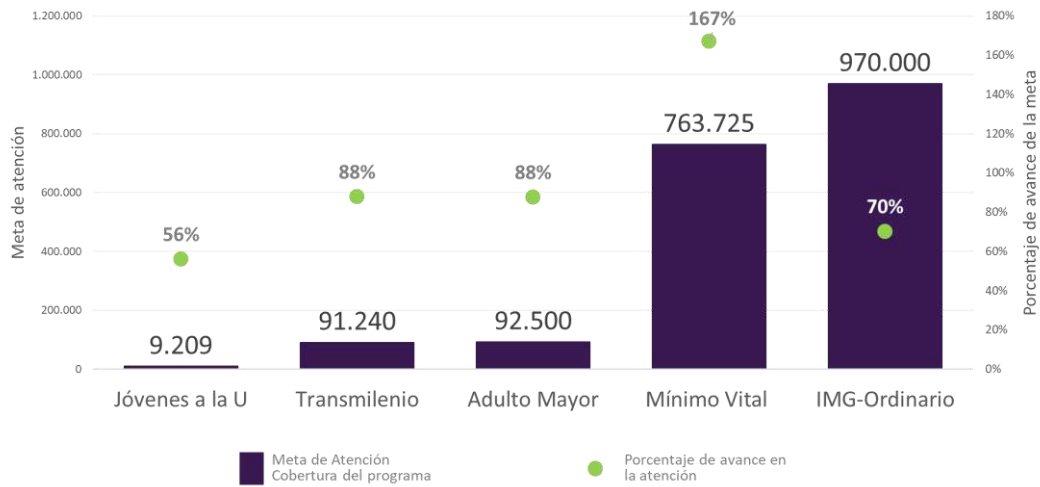
De lo anterior se observa que estos 5 programas muestran un avance de atención mayor al 70% a excepción de *Jóvenes a la U*, que tiene 56%, que podría ser inferior si se tienen en cuenta el seguimiento a las dispersiones y transacciones exitosas que realiza la Secretaría Distrital de Hacienda a través del canal de *Transferencias Monetarias SDBS-IMG*, como se muestra en la Gráfica 11.

<sup>30</sup> De acuerdo con el reporte de dispersiones de la Secretaría Distrital de Hacienda, para julio de 2022 el avance de atención del programa *Jóvenes a la U* era de 2.006 beneficiarios, con un 22% de avance en la ejecución.

<sup>31</sup> De acuerdo con el reporte de dispersiones de la Secretaría Distrital de Hacienda, para julio de 2022 el avance de atención del programa *Adulto Mayor* fue de 82.252, es decir el 89% de avance.

<sup>32</sup> De acuerdo con el reporte de dispersiones de la Secretaría Distrital de Hacienda, para julio de 2022 el avance de atención del programa *IMG-Ordinario* 891.601 beneficiarios, con un 92% de avance.

Gráfica 11. Relación entre la cobertura y el porcentaje de avance de la atención



Fuente: Inclusión SAS, con base en los datos de la EMB, 2021

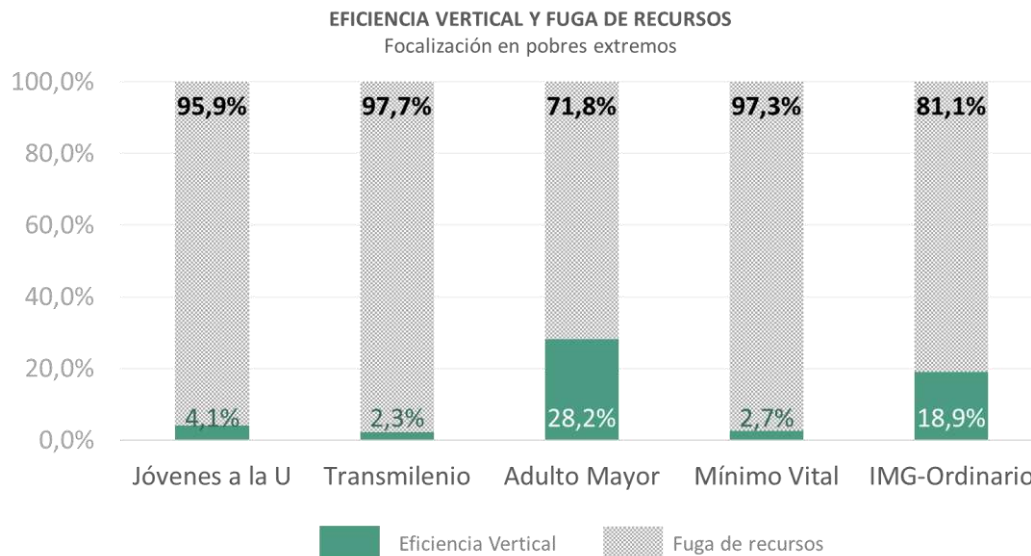
### Dimensión de Costos

Para los 5 Meta-proyectos se calculó el índice de *eficiencia vertical*<sup>33</sup> de Beckerman (1979) que permite hacer un análisis de la eficiencia de la focalización en población pobre o pobre extrema; con este indicador se puede determinar el porcentaje de la transferencia que le está llegando a las familias pobres extremas o pobres. Se maximiza la eficiencia vertical cuando el porcentaje del subsidio o transferencia entregada a los no pobres es cero, es decir cuando no existe fuga de recursos (1-eficiencia vertical).

Si los programas tuvieran como único interés llegar a la población en pobreza extrema, vemos que los recursos del programa *Adulto Mayor* logran llegar a una mayor proporción (28%) de pobres extremos, es decir, que de 100 pesos invertidos por el programa 28 pesos llegan efectivamente a los más pobres y 72 pesos se invierten en no pobres extremos. Mientras que de 100 pesos que se asignan para subsidio de transporte en el programa de *Transmilenio*, solo 2 pesos llegan a pobres extremos y 98 pesos a no pobres extremos. En Gráfica 12 se muestra el porcentaje de eficiencia vertical para los 5 programas.

<sup>33</sup> La metodología de cálculo de este indicador se explica a profundidad en el capítulo 1 en las secciones 1,5 y 1,6 y en el recuadro 4.

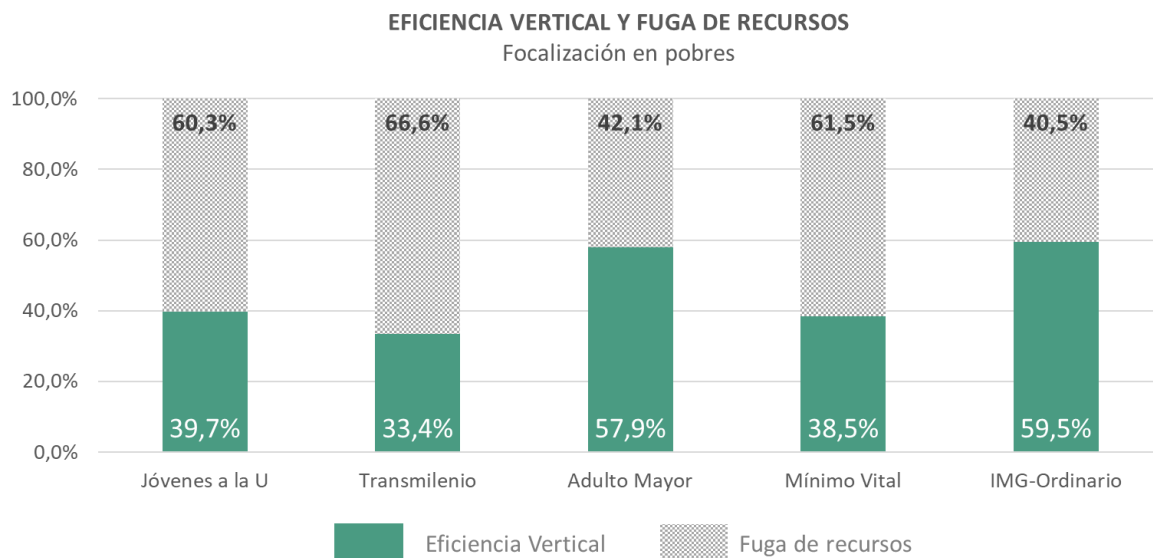
Gráfica 12. Eficiencia vertical y fuga de recursos enfocados en pobreza extrema



Fuente: Inclusión SAS, con base en los datos de la EMB, 2021

Al analizar la focalización de los programas en pobreza, se observa que los recursos del programa *IMG-Ordinario* logran focalizar una mayor proporción (60%) de población en pobreza, es decir, que de 100 pesos invertidos por el programa 60 pesos llegan efectivamente a los pobres y 40 pesos se invierten en no pobres. Aunque el subsidio que se otorga en *Transmilenio* es el que muestra una menor *eficiencia vertical*, este aumenta eficiencia focalizando población pobre, 33%, con respecto al 3% en pobreza extrema. En Gráfica 13 se detallan los porcentajes para cada uno de los 5 programas.

Gráfica 13. Eficiencia vertical y fuga de recursos enfocados en pobreza



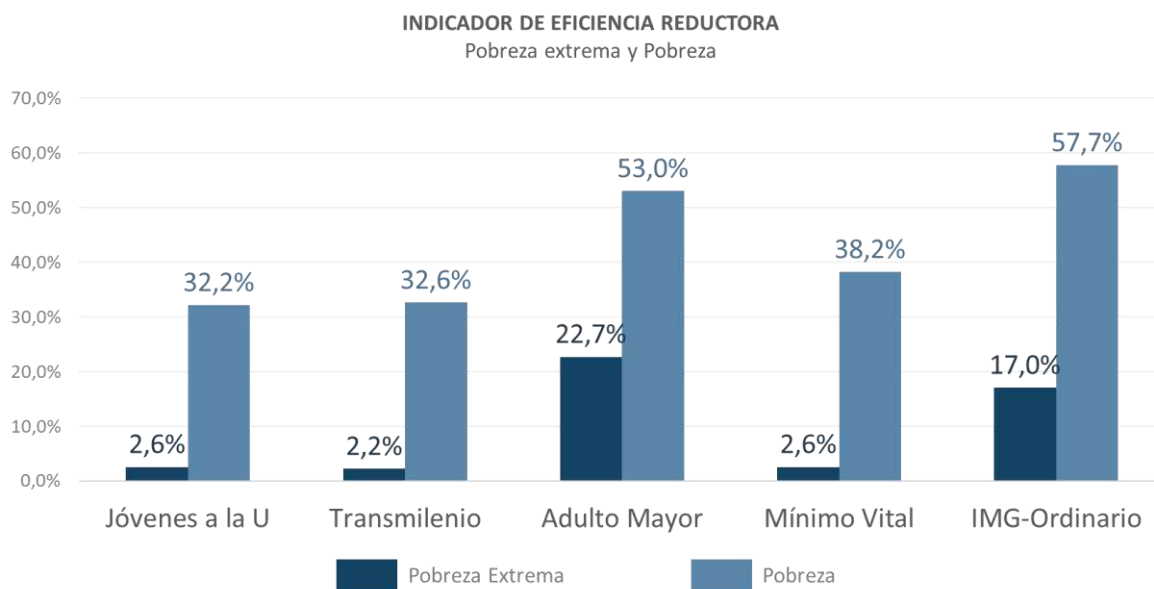
Fuente: Inclusión SAS, con base en los datos de la EMB, 2021

### Dimensión de monitoreo y evaluación

Como proxy de la eficiencia del programa en la reducción de la pobreza se calculó el indicador de *eficiencia reductora de pobreza*<sup>34</sup> de Beckerman (1979) que permite identificar el porcentaje de recursos que contribuyen al cierre de la brecha de pobreza y pobreza extrema. Es decir, este indicador no solo mira que los recursos se dirijan a los pobres o pobres extremos, sino que les llegue exactamente lo necesario para reducir brecha, de forma que se pueda maximizar la asignación de los recursos.

De nuevo, se observa que los programas con mayor eficiencia reductora de pobreza y pobreza extrema son *Adulto mayor* e *IMG-Ordinario*. Siendo *Adulto Mayor* más eficiente con los recursos para reducir la brecha de pobreza extrema e *IMG-Ordinario* para reducir la brecha de pobreza. Lo anterior significa que de 100 pesos invertidos en el programa *Adulto Mayor* 27 pesos contribuyen a la reducción de la pobreza extrema en los adultos mayores. Por su parte el subsidio de transporte a *Transmilenio* y el programa de *Jóvenes a la U* son los que muestran menor eficiencia reductora. En particular, los recursos asignados en el subsidio de *Transmilenio* son los que menos contribuyen a la reducción de la pobreza extrema y *Jóvenes a la U* el que menos contribuye a la reducción de la brecha de pobreza. De 100 pesos invertidos, solo 2 pesos del subsidio de *Transmilenio* le aportan a reducir la brecha en pobreza extrema y 32 pesos de *Jóvenes a la U* reducen la brecha de pobreza, como se observa en la Gráfica 14.

Gráfica 14. Eficiencia reductora de pobreza, Meta-proyectos microsimulados



<sup>34</sup> La metodología de cálculo de este indicador se explica a profundidad en el capítulo 1 en las secciones 1,5 y 1,6 y en el recuadro 4.

Fuente: Inclusión SAS, con base en los datos de la EMB, 2021

### 3.2 Grupo 2. Programas que hacen parte de SDBS-IMG.

#### Dimensión de ejecución

Para este grupo de programas se toma como referencia la información de seguimiento a la ejecución que hace la Secretaría Distrital de Hacienda a partir de la información del número de transacciones exitosas y de ciclos realizados en cada programa, resumido en la Tabla 21.

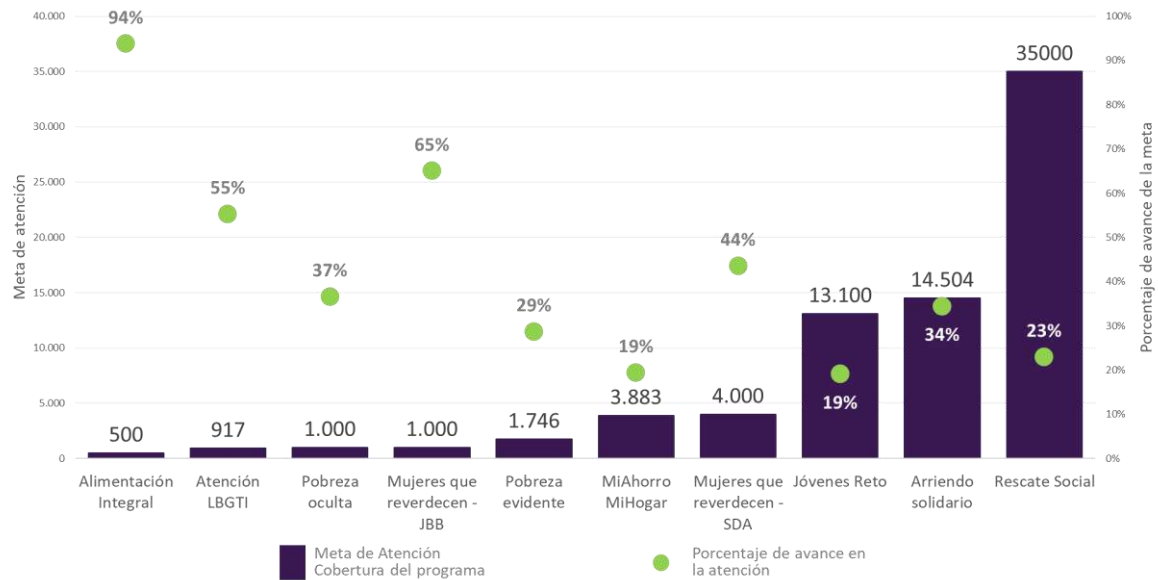
Tabla 21. Meta y avance de atención de los Meta-Proyecto microsimulados

Programa	Meta de atención	Avance de atención	Porcentaje Avance de atención
Alimentación Integral	500	469	94%
Atención LBGTI	917	507	55%
Pobreza oculta	1.000	366	37%
Mujeres que reverdecen -JBB	1.000	650	65%
Pobreza evidente	1.746	501	29%
MiAhorro MiHogar	3.883	754	19%
Mujeres que reverdecen -SDA	4.000	1.741	44%
Jóvenes Reto	13.100	2.496	19%
Arriendo solidario	14.504	4.992	34%
Rescate Social	35000	8.028	23%

Fuente: Inclusión SAS, con base reporte del Canal de Transferencias Monetarias SDBS-IMG, con corte de julio de 2022.

De estas cifras se puede observar que, en promedio, estos 10 programas tienen un avance de atención del 42%; en el extremo superior está el programa de *Alimentación Integral* que tiene un porcentaje de avance muy por encima del promedio (94%) y, en el extremo inferior, están los programas de *Mi Ahorro Mi Hogar* y *Jóvenes Reto*, con un 19% de avance. Adicionalmente, en cuanto a la cobertura se observa que, de los 10 programas, 7 tienen una meta de atención inferior 5.000 personas. En la Gráfica 15 se muestran las coberturas y porcentajes de atención de los 10 programas analizados.

Gráfica 15. Relación entre la cobertura y el porcentaje de avance de la atención



Fuente: Inclusión SAS, con base reporte del Canal de Transferencias Monetarias SDBS-IMG, con corte de julio de 2022.

### Grupo de Monitoreo y Evaluación

Para poder aproximar el efecto de cada uno de los programas que hacen parte del Canal de Transferencias Monetarias SDBS-IMG se calculó el cambio en la brecha de pobreza extrema y pobreza para el hogar mediana<sup>35</sup> de Bogotá, discriminado en los tres niveles de Sisbén (A, B y C). Estos 3 hogares se identificaron en la Encuesta Multipropósito de Bogotá y se tomó la información del número de integrantes, ingresos corrientes sin ayudas y las líneas de pobreza extrema y pobreza para esos hogares

Tabla 22. Hogares de referencia - Mediana de Bogotá

Hogar	Grupo Sisbén IV	Nivel Sisbén IV	Número de integrantes	Ingreso per cápita de la unidad de gasto (sin ayudas)	Línea de pobreza extrema per cápita	Línea de pobreza per cápita
Hogar 1	Mediana Grupo A	A3	4	\$ 100.000,0	\$ 192.168,8	\$ 471.297,2
Hogar 2	Mediana Grupo B	B4	3	\$ 338.366,7	\$ 203.646,7	\$ 483.108,6
Hogar 3	Mediana Grupo C	C6	6	\$ 708.833,3	\$ 203.646,7	\$ 483.108,6

Fuente: Inclusión SAS, con base en los datos de la EMB, 2021

Para el cálculo del índice de brecha de pobreza se utiliza la siguiente ecuación:

$$x = \frac{(z - y_M)}{z}$$

<sup>35</sup> Se tomó como referencia la mediana y no el promedio para que los ingresos corrientes del hogar de referencia no se contaminaran con los valores extremos, dada la amplia heterogeneidad de los ingresos en Bogotá, y con esto aproximar el efecto que pueden tener los programas en la reducción de la pobreza.

Siendo  $z$  la línea de pobreza,  $y_M$  el ingreso per cápita del hogar de Bogotá que se ubica en mediana. Cuando  $x = 0$  significa que no hay brecha, es decir que los ingresos del hogar son iguales o superiores a la línea de pobreza. En caso que sea mayor a 0 significa que el hogar se encuentra por debajo de la línea de pobreza, entre más cercano a 1 mayor es la brecha entre el ingreso per cápita del hogar la línea.

El hogar mediana del grupo de Sisbén A tiene un ingreso per cápita igual a \$100.000, sin ninguna ayuda, su índice de brecha de pobreza extrema es de 0,48, es decir, necesitaría incrementar sus ingresos en el 48% de la línea de pobreza extrema (\$ 92.168,8) para salir de esta condición y, el 79% de la línea de pobreza (\$ 371.297,2) para no ser considerado como pobre; mientras que el hogar mediana del grupo B, no está en pobreza extrema, pero tienen una brecha de pobreza de 0,3, es decir, necesita incrementar sus ingresos en el 30% de la línea de pobreza (\$ 144.741,9). Por último, el hogar mediano del grupo C, no es pobre. Las brechas para cada uno de los hogares de referencia se especifican en la Tabla 23.

Tabla 23. Brecha de pobreza extrema y pobreza para los 3 hogares de la mediana, sin programa

	Grupo	Nivel	Brecha de Pobreza Extrema	Brecha de Pobreza
Hogar 1	Mediana Grupo A	A3	0,48	0,79
Hogar 2	Mediana Grupo B	B4	0,00	0,30
Hogar 3	Mediana Grupo C	C6	0,00	0,00

Fuente: Inclusión SAS, con base en los datos de la EMB, 2021.

Primero se calculó la brecha de pobreza extrema (BPE) y pobreza (BP) sólo para los hogares 1 y 2, dado que el hogar 3 no es pobre, sumando el monto promedio del beneficio de cada programa per cápita mensualizado, esto porque cada uno de los programas tiene ciclos de pagos diferentes, por lo que mensualizar el monto permite comparabilidad. Tomando como referencia el programa *Alimentación Integral* y el hogar 1, se observa que este hogar pasó de una brecha de pobreza extrema de 0,48 sin beneficios a 0,33 con el beneficio, es decir, el programa permite reducir la brecha de pobreza en 15 puntos. De este ejercicio, se observa que la transferencia de *Mi Ahorro Mi Hogar* es la única que elimina la brecha de pobreza extrema en el hogar 1 y la que más contribuye a reducir la brecha de pobreza en los hogares 1 y 2; y los programas que menos contribuye a reducir brechas son *pobreza evidente* y *Rescate Social*, como se observa en la Tabla 24.



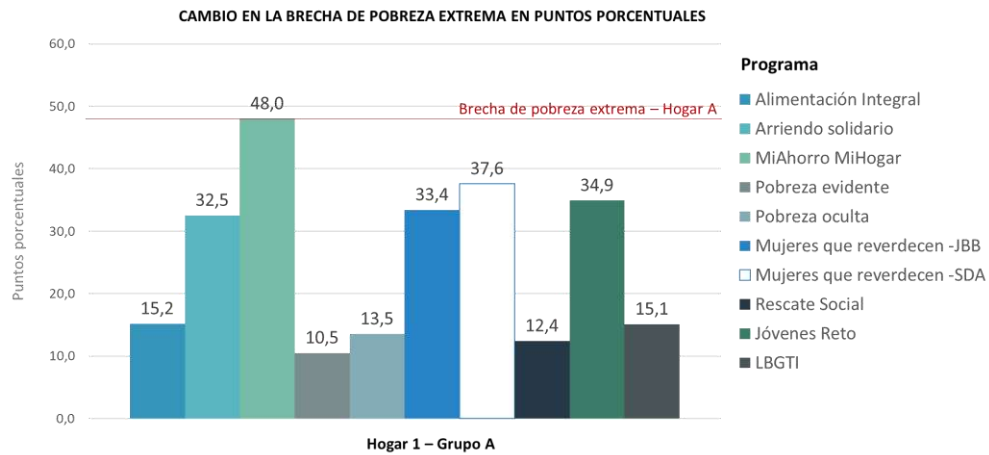
Tabla 24. Brecha de los hogares una vez recibido el programa

Programa	Monto per cápita mensualizado de la transferencia realizada		Hogar 1 Grupo A				Hogar 2 Grupo B	
	Hogar 1 - GA (4 integrantes)	Hogar 2 - GB (3 integrantes)	Pobreza Extrema		Pobreza		Pobreza	
			Brecha	variación	Brecha	Variación	Brecha	Variación
Alimentación Integral	\$ 29.174	\$ 38.898	0,33	32%	0,73	8%	0,22	27%
Arriendo solidario	\$ 62.500	\$ 83.333	0,15	68%	0,66	17%	0,13	58%
Mi Ahorro Mi Hogar	\$ 157.986	\$ 210.648	-0,34	100%	0,45	43%	-0,14	100%
Mujeres que reverdecen -JBB	\$ 64.196	\$ 85.594	0,15	70%	0,65	17%	0,12	59%
Mujeres que reverdecen -SDA	\$ 72.216	\$ 96.288	0,10	78%	0,63	19%	0,10	67%
Pobreza evidente	\$ 20.201	\$ 26.934	0,37	22%	0,74	5%	0,24	19%
Pobreza oculta	\$ 26.028	\$ 34.704	0,34	28%	0,73	7%	0,23	24%
Rescate Social	\$ 23.884	\$ 31.846	0,36	26%	0,74	6%	0,23	22%
Jóvenes Reto	\$ 67.093	\$ 89.457	0,13	73%	0,65	18%	0,11	62%
LBGTI	\$ 29.048	\$ 38.730	0,33	32%	0,73	8%	0,22	27%

Fuente: Inclusión SAS, con base en los datos de la EMB, 2021 y reporte del Canal de Transferencias Monetarias SDBS-IMG, con corte de julio de 2022.

El cambio en la brecha de pobreza extrema y pobreza con el beneficio en cada uno de los 10 proyectos se expresa en puntos porcentuales y se calculó para los dos hogares. En particular se observa que el programa *Mi Ahorro Mi Hogar* es el que más contribuye a reducir de la brecha de pobreza extrema, de hecho, con los recursos de la transferencia de este programa el hogar logra salir de la pobreza extrema, por esa razón el cambio la brecha en puntos porcentuales es de 48pp, es decir que el cambio para este hogar es del 100%. Mientras que la transferencia de *Pobreza Evidente* es la que menos cambio en la brecha tiene, solo 10pp. En la Gráfica 16 se observa el cambio en la brecha del hogar A con cada uno de los programas.

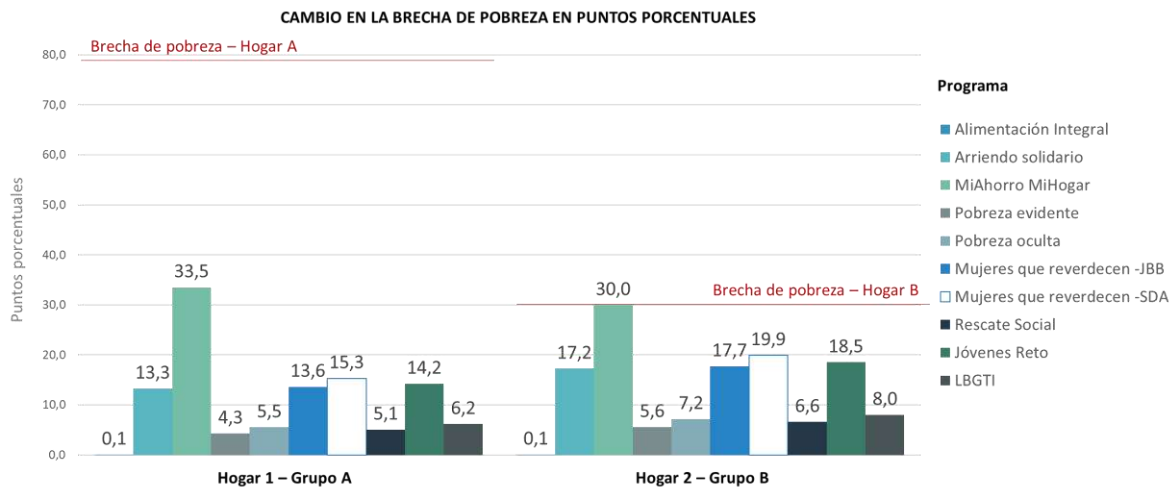
Gráfica 16. Cambios en la brecha de pobreza extrema con la transferencia del programa



Fuente: Inclusión SAS, con base en los datos de la EMB, 2021 y reporte del Canal de TM, corte julio de 2022.

Al revisar el cambio de la brecha de pobreza con cada uno de los programas, tanto para el hogar A como para el B, se observa que la transferencia del programa *Mi Ahorro Mi Hogar* es la que más contribuye a reducir de la brecha, en el hogar A en 33,5pp, sin que el hogar salga de la pobreza, y en el hogar B en 30pp, contribuyendo a que este hogar salga de la pobreza. Por el contrario, el programa que menos contribuye a reducir la brecha es el de *Alimentación Integral*. En la Gráfica 17 se observan los cambios de cada programa.

Gráfica 17. Cambios en la brecha de pobreza con la transferencia del programa



Fuente: Inclusión SAS, con base en los datos de la EMB, 2021 y reporte del Canal de Transferencias Monetarias SDBS-IMG, con corte de julio de 2022.

#### 4. Construcción de umbrales y análisis del desempeño

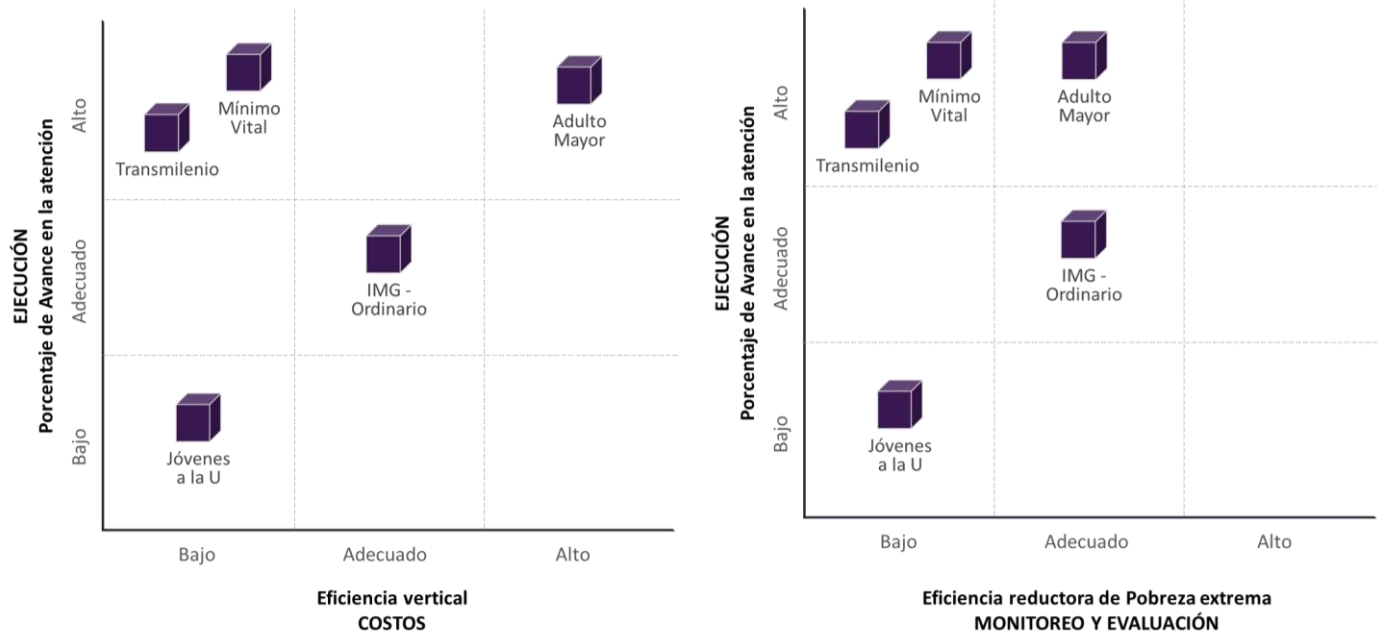
Para la construcción de los umbrales de eficiencia vertical y reductora se toman como referencia los umbrales definidos en el modelo multicriterio, en particular de los indicadores 1,1 (al menos el 17% de pobreza extrema) y 3,2 (al menos el 60% de pobreza); en cuanto a la cobertura, se tomó como referencia el mínimo de cobertura para garantizar representatividad, es decir 7.036 personas; y para los indicadores de cambios en la brecha en porcentaje se considera que un desempeño alto es el que logre 100%, es decir que cambie la condición de pobreza.

Para los 5 programas habilitados se combinaron las dimensiones de ejecución con la de costos y la de ejecución con la de monitoreo y evaluación, esto con el fin entender la calidad del gasto en sus múltiples dimensiones, como se observa en el Esquema 20. En particular, se analizó el desempeño en la ejecución del programa con la eficiencia vertical (porcentaje de recursos que llegan a los pobres extremos) y con la eficiencia reductora de pobreza extrema (porcentaje de recursos que se dirigen a cerrar la brecha de pobreza extrema).

De este análisis se resalta que los programas dirigidos a reducir el gasto de hogares, como son *Mínimo Vital* y *Transmilenio*, tienen altas coberturas, alto porcentaje de avance, especialmente el de *mínimo vital* por la manera en la que hace efectivo el subsidio; sin embargo, el porcentaje de eficiencia vertical y reductora son bajos por lo que es necesario ajustar la focalización para aumentar la eficiencia de los recursos. En cuanto a las transferencias de *IMG-Ordinaria* y *Adulto Mayor*, se observa que *Adulto Mayor* tiene una eficiencia reductora de pobreza extrema alta y en ambos programas la eficiencia reductora es adecuada. Finalmente, se observa que el programa *Jóvenes a la U*, a pesar de tener una cobertura adecuada, su desempeño en la ejecución o avance de atención es bajo, al igual que la eficiencia vertical y reductora.

Esquema 20. Clasificación de los indicadores de los programas Microsimulados

## Desempeño de los programas Microsimulados



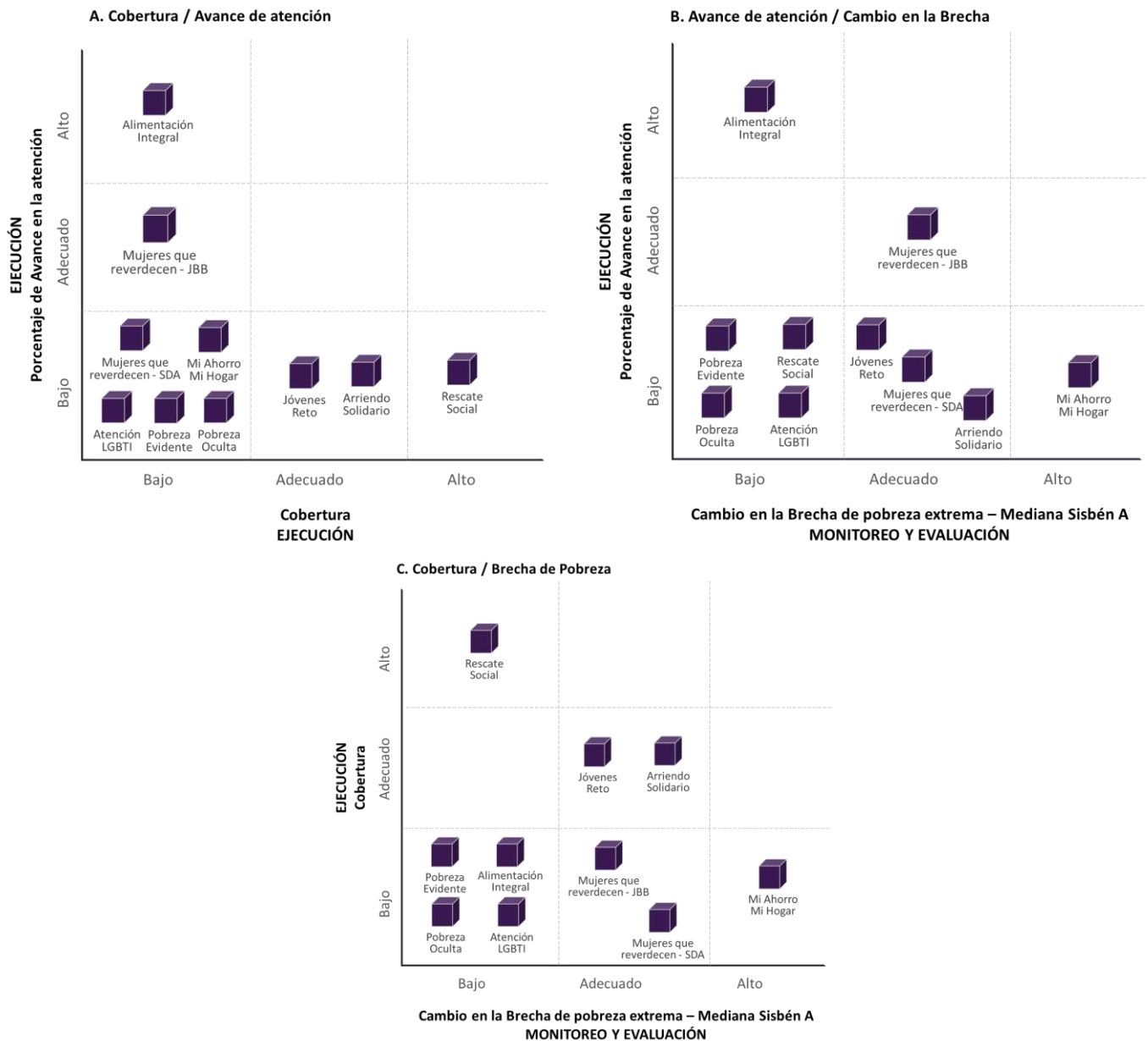
Fuente: Inclusión SAS.

Para los 10 programas habilitados que hacen parte del Canal de Transferencias Monetarias se calculó adicionalmente la relación en la cobertura del programa y el avance de la atención, así como el avance de la atención y el porcentaje de cambio en la brecha de pobreza extrema para el hogar A. La clasificación de los proyectos de acuerdo con el desempeño en cada programa en los indicadores de referencia se encuentra en el Esquema 21.

Al analizar la cobertura con el avance en la atención o entrega de la transferencia, se tiene que el 70% de los programas tiene baja cobertura (menos de 7.036 personas) y el 50% presenta bajo porcentaje de avance en la atención (menor al 60%). El único programa con un porcentaje de avance en la atención es *Alimentación Integral*, sin embargo, este programa solo llena a 500 personas y tiene un bajo desempeño en la reducción de la brecha de pobreza extrema. Los programas *Jóvenes Reto*, *Arriendo solidario* y *Rescate Social*, son los únicos con una cobertura mayor a 7 mil beneficiarios, pero si avance en la atención es bajo.

Al analizar el efecto que cada programa tiene en la reducir la brecha de pobreza extrema, se observa que *Mi Ahorra Mi Hogar*, es el único programa con un desempeño alto, pero tiene un bajo porcentaje de avance en la atención. Adicionalmente, *Jóvenes Reto*, *Mujeres que reverdecen* y *Arriendo solidario* muestran un desempeño adecuado en la reducción de la brecha de pobreza extrema. El programa de *Mujeres que reverdecen*, que es administrado por dos entidades diferentes del Distrito, presenta desempeños diferenciados en el avance de la meta de atención, siendo Jardín Botánico el que presenta un mejor desempeño, aunque tiene una cobertura más baja.

Esquema 21. Clasificación de los indicadores que hacen parte del Canal de TM de la SDH



Fuente. Inclusión SAS.

## 5. Definición de rutas

El propósito de las rutas de recomendaciones es orientar las decisiones de la Secretaría de Hacienda para la asignación de los recursos destinados a la estrategia IMG-BOG. En ese sentido, los recursos para Ingreso mínimo garantizado estarán concentrados en proyectos que estén alineados con el

multicriterio y tengan un buen desempeño, por tanto, las secretarías tendrán tres acciones específicas, dependiendo de la clasificación de los proyectos. Las cuales se describen a continuación:

1. *Mejorar las cadenas de valor y la calidad del gasto de los que están alineados para lograr una mayor eficiencia en todo el sistema de los habilitados:* Esta es una ruta de ajustes de en la cadena de valor de los programas con un desempeño alto o adecuado en las dimensiones de calidad del gasto y cuentan con una cobertura alta o adecuada.
2. *Aumentar la cobertura y ajustar cadenas de valor de los programas:* Esta ruta busca incentivar el aumento de coberturas de los proyectos habilitados que tienen un desempeño adecuado o alto en la calidad del gasto, así como promover ajustes en la cadena de valor para acercarse al ideal.
3. *Identificar el conjunto de proyectos que deberían eliminarse para fondear alguno de programas habilitados que tiene un nivel de desempeño adecuado:* Esta ruta tiene como finalidad identificar proyectos habilitados pero que tienen baja cobertura y bajo desempeño en la calidad del gasto y, de acuerdo con el objetivo de asignación de recursos por desempeño, considerar la posibilidad de ser eliminados para redirigir esos recursos a proyectos que ya están habilitados en camino de ser habilitados.

En el Esquema 22 y Esquema 23 se observan la clasificación de los programas analizados, de acuerdo con el desempeño en las distintas dimensiones.

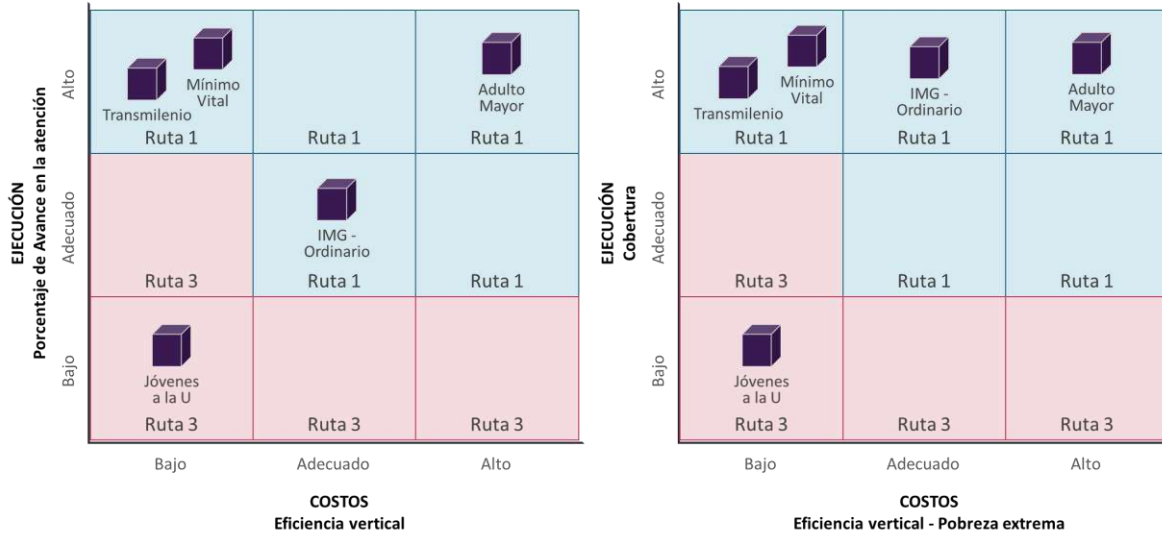
**Para los programas microsimulados,** se recomienda el programa *Jóvenes a la U* entre a la ruta 3, dado su bajo desempeño en la ejecución y su baja eficiencia reductora de pobreza, para los programas de *Mínimo Vital* y *Transmilenio* se recomienda la ruta 1, específicamente para mejorar los procesos de focalización así mejorar la eficiencia vertical y reductora de pobreza. En cuanto a *Adulto Mayor*, se recomienda aumentar cobertura dada su alto desempeño en todos los indicadores.

**Para los otros programas que actualmente hacen parte del Canal de Transferencias Monetarias se identificaron tres posibles rutas:**

1. Aumentar cobertura la cobertura del programa *Mujeres que Reverdecen*, administrado por el Jardín botánico de Bogotá, dado su adecuado desempeño en el avance de la meta y en la reducción de la brecha de pobreza.
2. Aumentar las coberturas de *jóvenes Reto*, *Arriendo Solidario* y *Mujeres que Reverdecen de la SDA* siempre que mejoren su desempeño en el avance de la meta de atención.
3. Ruta 3 para el resto de programas dada su baja cobertura y bajo desempeño en la calidad del gasto.

Esquema 22. Rutas para los proyectos Microsimulados

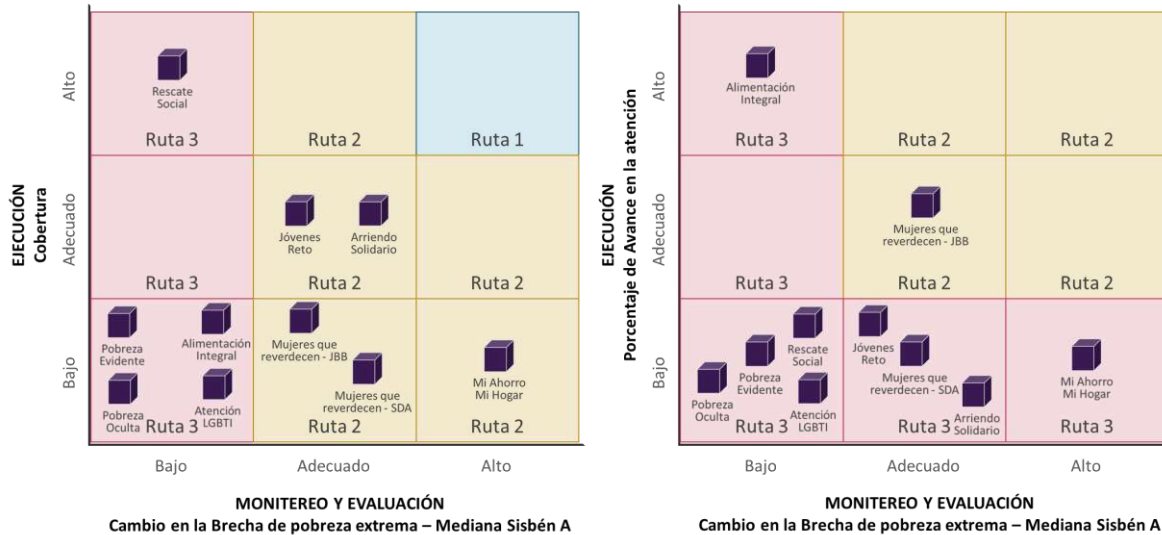
## Rutas de los proyectos Microsimulados



Fuente: Inclusión SAS

Esquema 23. Rutas para los proyectos del Canal de TM de SDBS-IMG

## Rutas de proyectos en el Canal de TM



Fuente: Inclusión SAS

## V. Modelo de gobernanza para el IMG Bogotá

### Objetivos:

- Revisar y ajustar el esquema de gobernanza del IMG
- Trazar una ruta de fortalecimiento para la toma de decisiones de los organismos colegiados del IMG
- Proponer un sistema de seguimiento e información para la toma de decisiones

### Insumos:

- Decreto 093 del 25 de marzo de 2020.
- Documento Técnico de Soporte Ingreso Mínimo Garantizado.
- ¿Camino hacia una renta básica universal en Bogotá? Documento de trabajo. Veeduría Distrital.
- Proyecto de Decreto Reglamentario para el Sistema Bogotá Solidaria en casa
- Manual Operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria SDBS

### Resultados:

- Recomendaciones de política pública para la gobernanza del sistema
- Estructura de incentivos y seguimiento a la operación del IMG de Bogotá

En este informe se presenta el capítulo cinco de la consultoría de *Asesoramiento y acompañamiento para la estructura del Ingreso Mínimo Garantizado de Bogotá*. El capítulo denominado *Gobernanza del IMG* incluye el análisis del esquema de gobierno vigente; la propuesta de ajuste a dicho esquema en materia de focalización, financiación y operación; y la introducción de un sistema de seguimiento a la operación de los cuatro canales del IMG. Esto último les permitirá a los miembros de los organismos colegiados obtener información para la toma de decisiones y conocer cuál es la contribución de cada programa a la meta objetivo, es decir, a la reducción de la pobreza.

Este capítulo se compone de cuatro segmentos. En el primero se hace una breve contextualización de la estructura de gobernanza de IMG. En el segundo, se hace un análisis de esquema actual y se proponen ajustes a la operación de IMG, específicamente que pase de una estructura tripartita a una operación de cuatro canales, incorporando los descuentos tarifarios como nueva línea de política. En este segundo segmento se abordan las modificaciones necesarias en materia de focalización, para depurar los instrumentos robustecer la selección y asignación de beneficiarios, y en materia fiscal, en los que aparecen dos nuevas líneas de trabajo, una denominada análisis de desempeño y el otro monitoreo. En la primera se incluyen las medidas de costo-eficiencia, costo-efectividad y eficiencias del gasto; y en la segunda se incorporan los seguimientos los traslados presupuestales, los gastos recurrentes y la relación entre la programación y ejecución de recursos.

En el tercer segmento se presentan las decisiones de seguimiento a la operación que deberán incorporarse en los comités técnicos por canal, y que están relacionadas con la consecución del objetivo superior del sistema, a saber, la reducción de la pobreza. También se establecen unas rutas de mejoramiento en materia de focalización, financiamiento y operación que darán lugar a la definición de escalamiento, desmonte o rediseño de algún programa. Además, se ofrecen algunas



recomendaciones en materia de comunicación y atención al ciudadano, que es uno de los puntos débiles del IMG.

El último segmento, se presenta un sistema de seguimiento e información para la toma de decisiones, que estará en sintonía con el monitoreo de los resultados de los programas que integran el IMG. Este sistema estará monitoreando las contribuciones a la reducción de pobreza monetaria, multidimensional o feminización de la pobreza. Pero también facilitará la visualización de la operación de cada canal, en términos de coberturas, presupuesto y satisfacción del usuario.

## 1. Contexto del esquema de gobernanza actual

El 25 de marzo del 2020 la Alcaldía Mayor de Bogotá hizo público el decreto 093<sup>36</sup> que creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa (SDBSC). Una política para la contención, mitigación y superación de la emergencia sanitaria con énfasis en pobreza, dirigida a la atención de distintos grupos poblacionales, familias y comunidades. En términos de política pública, este decreto inaugura el actual **Ingreso Mínimo Garantizado** de Bogotá - IMG, que durante el 2020 fue pensado como un programa para evitar pérdidas de bienestar producidas por la caída de los ingresos de los hogares durante la pandemia generada por la COVID-19 (Veeduría distrital, 2020). Posteriormente, este programa se empezó a consolidar como el eje de la política social de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021).

Inicialmente, el sistema obtuvo financiamiento de recursos locales, nacionales y provenientes de donaciones e introdujo una operación a través de tres canales: transferencias monetarias no condicionadas, bonos canjeables y subsidios en especie, bajo la modalidad de mercados y comida caliente (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020a). En la actualidad IMG opera bajo la estructura de una transferencia monetaria no condicionada que contribuye a complementar el ingreso autónomo del hogar. Dicha transferencia está sincronizada con 13 programas distritales cuyos objetivos están orientados a la mitigación y reducción de la pobreza monetaria y multidimensional.

Sumado a lo anterior, y como producto de esta consultoría, se encontraron más de 20 políticas, programas y estrategias que emplean, al menos, un canal de asistencia social: **transferencia monetaria, bono canjeable<sup>37</sup>, subsidio en especie o descuento tarifario**. Por lo que, la gobernanza del sistema exige la comprensión de la multiplicidad de operaciones que desde el Distrito buscan generar un efecto en la pobreza y garantizar la eficiencia de dichas operaciones; así como definir las responsabilidades de las entidades distritales, las reglas de funcionamiento y de regulación de las tres fases más sensibles de la cadena de valor: **focalización, financiación y operación**.

---

<sup>36</sup> Modificado por el Decreto 108 de 2020

<sup>37</sup> El canal de bonos canjeables no se implementó en su totalidad durante la emergencia causada por el COVID-19, por lo que, los recursos asignados a dicho canal se trasladaron al canal de transferencias monetarias. El único programa que hizo uso de este mecanismo fue el PAE de la Secretaría Distrital de Educación.

## 2. Análisis del esquema de gobernanza actual

En el 2020 con ocasión de la pandemia causada por el COVID-19, la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el decreto 093<sup>38</sup> del 25 de marzo de 2020 que creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria (en adelante SDBSC) en Casa, como parte de las medidas complementarias para contener la crisis económica, social y de salud en el Distrito. Este decreto crea el Ingreso Mínimo Garantizado y establece el primer arreglo institucional para operar el sistema.

Específicamente en los Artículos 1 y 2, se exhorta a las entidades distritales a crearlo; se define la población objetivo (personas, hogares y comunidades en pobreza y vulnerabilidad); se delimitan los canales de intervención de la política (transferencias monetarias, bonos canjeables por bienes y servicios, y subsidios en especie); se describe el esquema de financiamiento y finalmente se establecen las reglas para la elaboración de convenios y la operación Bogotá-Nación. La Gráfica 18 resume las principales reglas de IMG.

Gráfica 18 Análisis de las reglas iniciales del SDBSC



Como se observa en la gráfica anterior, el decreto 093<sup>39</sup> delimitó algunos procedimientos de interés estratégico del SDBSC, como la focalización o la operación contractual. Sin embargo, no introdujo un marco suficientemente rígido que definiera los instrumentos de focalización como el uso de registros sociales, registros administrativos, encuestas a hogares o autofocalización, etc. Tampoco otorgó claridad sobre los puntos de corte para la elegibilidad de los participantes y los criterios de salida del

<sup>38</sup> Modificado por el Decreto 108 de 2020

<sup>39</sup> Modificado por el Decreto 108 de 2020

programa. En ausencia de estos límites es esperable que se empleen instrumentos heterogéneos y se amplíen los riegos de tratamiento diferencial a la población.

Lo opuesto lo notamos en la delimitación de canales de provisión de bienes o servicios donde el SDBSC determinó que la asistencia social para la población pobre y vulnerable se haría a través de tres canales: (i) transferencias monetarias no condicionadas; (ii) bonos canjeables por bienes y servicios; (iii) y subsidios en especie, particularmente, la entrega de mercados, comida para preparar en casa y comida caliente. Esta delimitación facilita la operación de la asistencia social tanto de emergencia como regular, puesto que se configura un sistema tripartito capaz de definir las reglas que operan en cada canal y de ajustar la operación a esas reglas.

En términos operacionales, el Decreto no introdujo restricciones al diseño, re-diseño e implementación de nuevos programas distritales orientados a la atención a la población pobre y vulnerable. Prueba de ello es la diversidad de programas que nacieron durante la pandemia: Jóvenes RETO, Mujeres que reverdecen, RETO a la U, Arriendo Solidario o Atención a la población LGBTI. También hubo estrategias que escalaron las coberturas, diversificaron las modalidades de atención -dadas las medidas de supresión adoptadas por los gobiernos- y otras que migraron servicios presenciales o una oferta enfocada en la entrega de bonos o transferencias. Algunos ejemplos de estos casos fueron los Comedores Comunitarios de la Secretaría Distrital de Integración Social, los programas de Atención a la población con discapacidad y los programas de Atención a los adultos mayores.

Frente a la financiación, el marco normativo<sup>40</sup> contempla la utilización de distintas fuentes y mecanismos de gestión de recursos, exhortando a la Secretaría Distrital de Hacienda a hacer uso de mecanismos de reasignación, recaudo, impuestos, gestión de donaciones o gestión de créditos. Es así como el SDBSC impone un mayor compromiso en la gestión y la eficiencia de los recursos públicos en aras de proteger la pérdida de ingreso de los hogares pobres y vulnerables de Bogotá, a través de un mecanismo de provisión de liquidez o acceso a bienes y servicios.

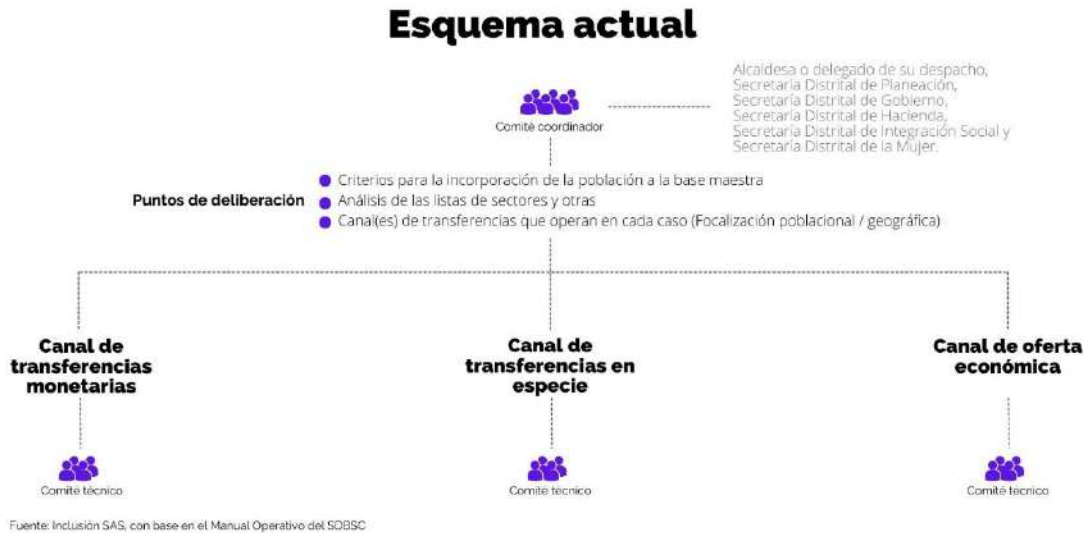
En términos de gobernanza, se establece unos compromisos sectoriales que están en sintonía con la misionalidad de cada entidad, así como la conformación de una instancia de coordinación, regulación y toma de decisiones denominada: *Comité Coordinador del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa*. Este comité está integrado por los representantes de las dependencias que suscribieron el decreto 093<sup>41</sup> y a las cuales se les otorgaron facultades extraordinarias para la atención de la emergencia. Por ejemplo, la Secretaría de Salud como entidad transversal en el manejo de la pandemia emitía algunas disposiciones que restringían las operaciones, como los servicios presenciales o la gestión de aglomeraciones. El sector de hábitat debía hacer uso de mecanismos de financiación, crédito o aplazamiento de pagos en proyectos de vivienda. Movilidad debía garantizar la prestación del servicio de transporte con enormes restricciones operativas; y la Secretaría Distrital de integración social debería desplegar y reajustar su oferta de servicios, en tanto, es misionalmente la responsable de la atención a la población pobre y vulnerable.

---

<sup>40</sup> Entendiendo por marco normativo tanto el Decreto 093 de 2020, que crea el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa; como el Decreto 108 de 2020, mediante el cual se establecen las entidades responsables de expedir el Manual operativo del SDBSC y establece la gobernanza del Sistema.

<sup>41</sup> Modificado por el Decreto 108 de 2020

Gráfica 19 Organigrama y puntos de decisión del Comité Distrital Bogotá Solidaria en Casa



El funcionamiento del Comité Coordinador está ampliamente descrito en el Manual Operativo del Sistema, en el que se fija una estructura colegiada para la toma de decisiones, encabeza por la Alcaldesa Mayor y los Secretarios de Planeación, Gobierno, Hacienda, Integración Social y Mujer. Dicho comité está pensado en dos escalas: la escala superior denominada "comité coordinador", que toma las decisiones transversales en la operación de los tres canales, como pueden ser las fuentes de financiamiento o las coberturas; y una inferior denominada "comité coordinador por canal". Esta última tiene una clara delimitación de funciones que obedece a las particularidades de la operación, por ejemplo, el canal de transferencias monetarias al requerir la convergencia entre el gobierno y el mercado financiero, debió fijar procedimientos y reglas para la bancarización, dispersión de recursos e incentivos para la competencia de los operadores financieros.

En la Gráfica 3 se detallan las funciones de los organismos colegiados, de acuerdo con los temas que están en la agenda de decisiones de los 4 comités. El Comité coordinador planea y emite recomendaciones generales en materia de uso y análisis de la base de datos, particularmente de la Base Maestra de Potenciales Beneficiarios (en adelante BM). También ofrece recomendaciones muy generales de focalización y financiación, como pueden ser los puntos de corte mínimo y máximo o la cantidad de recursos de los que puede disponer el Distrito. A su vez, aprueba los lineamientos de la operación que los tres canales definen de forma independiente y les da autonomía en la secretaría técnica, que como vemos, está en cabeza de las entidades ejecutoras como la Secretaría Distrital de Integración Social.

Las funciones asignadas a los comités independientes podrían agruparse en, al menos, tres categorías: (i) refinar la focalización, extendiendo detalles sobre los procesos de identificación, selección, asignación; (ii) operar el canal y hacer seguimiento a las responsabilidades asignadas a los operadores externos; y (iii) articularse tanto con el nivel superior, es decir, con el comité coordinador, como con los canales paralelos.

Gráfica 20 Funciones del órgano colegiado del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa



En términos de la conformación del comité coordinador, se entiende que, dadas las condiciones de emergencia y la respuesta coordinada de las entidades, su participación obedeció a la responsabilidad de ejecutar las políticas públicas. Es por esto que, la Secretaría Distrital de Integración Social cuya misión está estrechamente ligada a la atención a la población pobre y vulnerable tiene presencia en todos los canales de intervención como el mayor operador de servicios. Otra entidad con participación plena en los 4 comités es la Secretaría Distrital de Gobierno, que durante la emergencia causada por la COVID-19 fue delegada para la coordinación general de las políticas de mitigación de los riesgos derivados de la emergencia.

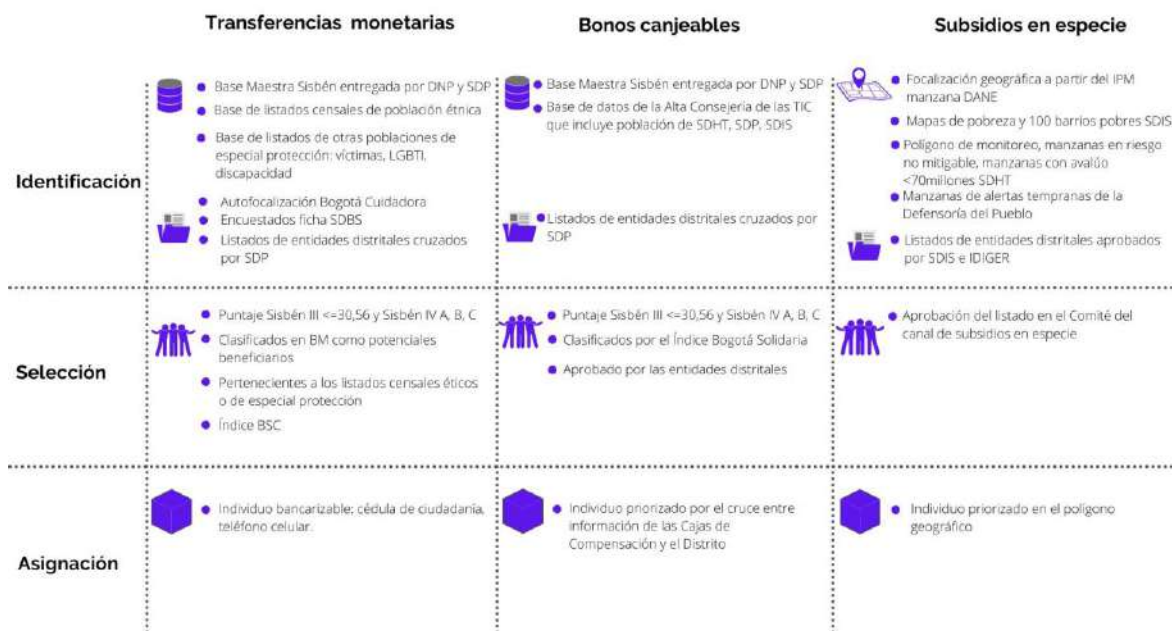
Esta estructura de funcionamiento resulta relevante, en tanto, otorga autonomía operativa a los canales y emite lineamientos generales en dos de los procesos más neurálgicos del sistema como la focalización y el financiamiento. En cuanto al proceso de focalización, determina las condiciones de elegibilidad y unifica las reglas de identificación, selección y asignación, garantizando la cobertura a la población objetivo. Mientras que el segundo, vela por la sostenibilidad financiera, diversificando las fuentes y los mecanismos de financiación, sin poner en riesgo las finanzas distritales o la continuidad de la operación de Bogotá Solidaria.

Más allá de la focalización y la financiación, el sistema no cuenta con disposiciones generales en materia de monitoreo y evaluación, que es un proceso igual de relevante, más cuando la operación debe arrojar los resultados en mitigación y reducción de la pobreza que se fijaron como objetivo durante la creación del sistema. Por lo que este componente, deberá introducirse en un eventual ajuste de funciones de los comités.

## 2.1. Decisiones de focalización

La focalización es el proceso más detallado en el manual operativo del sistema y es un eje transversal en la operación de los tres canales: transferencias monetarias, bonos canjeables y subsidios en especie. En tanto, la población objetivo comprendía a personas, hogares y comunidades en pobreza y vulnerabilidad, los acuerdos adoptados por el comité coordinador suponían la delimitación de los instrumentos de identificación para cada unidad de análisis, los puntos de corte para determinar la condición de elegibilidad o rechazo, y las alternativas de atención que podría ofrecerle el Distrito.

Gráfica 21 Proceso de focalización para cada canal del Sistema BSC



Fuente: Inclusión SAS, utilizando información del Manual Operativo V.2

En la Gráfica 21 se describen las reglas de focalización acordadas por el Comité Coordinador para los subprocesos de identificación, selección y asignación. Como se puede observar no hubo unidad en la definición de los instrumentos, es decir, en las herramientas que capturan y determinan la condición de pobreza o vulnerabilidad. Por lo que, aparecen instrumentos sólidos como el Sisbén, las manzanas IPM de fuente censal o los registros censales indígenas, pero también herramientas como los listados de las entidades distritales o las manzanas cuya valoración catastral está por debajo de los 70 millones.

Es evidente la diversidad de instrumentos que operaron en los tres canales, pero sobretodo en el canal de subsidios en especie, donde prevaleció la focalización geográfica con IMP manzana DANE, mapas de pobreza elaborados por la Tropa Social, listados de los 100 barrios más pobres, polígonos de monitoreo y las manzanas con avalúos por debajo de los 70 millones. Lo anterior, dejando de lado la posibilidad de combinar las herramientas de focalización geográfica con las herramientas de focalización individual como los registros sociales (tipo Sisbén), los listados censales indígenas, los registros administrativos e incluso la nueva encuesta en campo.



El problema con la diversidad de instrumentos de focalización es que cada uno captura condiciones o características distintas de los individuos, impidiendo un acuerdo sobre qué es ser pobre o vulnerable y, además, estableciendo una unidad de tratamiento que no resulta homogénea para el análisis y la asignación de un servicio.

Por ejemplo, el Sisbén obtiene información sobre pobreza monetaria, multidimensional y sobre la capacidad de generación de ingresos de los hogares y las personas al interior de los hogares. La localización de la vivienda en un polígono avaluado en menos de 70 millones ofrece información sobre el valor catastral de la vivienda, pero no sobre las características de los hogares y las personas que la habitan. Los listados censales proveen información sobre el auto-reconocimiento étnico de las personas, sin proveer información sobre el hogar al que pertenece esa persona o la vivienda en la que reside.

Estos dos últimos instrumentos (polígonos de viviendas y listados censales) ofrecen información valiosa pero no completa de las condiciones socioeconómicas del hogar y los miembros que lo componen, razón por la cual es necesaria complementarla con otros instrumentos y homogenizar las fuentes de forma que los recursos se estén dirigiendo a los más pobres y vulnerables. En la Gráfica 22 se especifican para estos tres instrumentos el tipo de información disponible y la unidad de análisis.

Gráfica 22 Ejemplos de asimetrías en el proceso de identificación

<b>Sisbén</b>	<b>Polígono viviendas &lt;70m</b>	<b>Listado censal indígena</b>
<p><b>Información</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones socioeconómicas del hogar</li> <li>• Pobreza multidimensional</li> <li>• Capacidad de generación de ingresos</li> </ul>	<p><b>Información</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avalúo catastral de la vivienda</li> </ul>	<p><b>Información</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoreconocimiento étnico</li> </ul>
<p><b>Unidad de análisis</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Hogares</b> (incluye información sobre las personas y las condiciones de la vivienda)</li> </ul>	<p><b>Unidad de análisis</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Viviendas</b> (incluye información sobre el avalúo catastral de la vivienda)</li> </ul>	<p><b>Unidad de análisis</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Personas</b> (incluye información sobre el autoreconocimiento étnico)</li> </ul>

Fuente: Inclusión SAS.

Esa variedad de condiciones observables en cada instrumento debe comprenderse e intentar homologarse para reducir la probabilidad de crear condiciones de selección irregulares que generen errores de inclusión, es decir, la elección de individuos que no son pobres; y errores de exclusión, la no identificación y asignación de individuos que sí son pobres o vulnerables.

La Gráfica 22 intenta mostrar esa asimetría. El Sisbén, que a la fecha es la herramienta más robusta para determinar si un hogar es pobre, clasifica y ordena a los individuos en cuatro grupos (A, B, C, D), donde los más pobres se ubican en el grupo A y los menos pobres en el grupo D. Mientras que el polígono de viviendas de menos de 70 millones sólo ofrece información sobre el precio de la vivienda, sin más datos sobre las condiciones socioeconómicas de los individuos que la habitan y el listado censal indígena, que es el instrumento avalado por las comunidades indígenas para hacer visible sus condiciones de vida, opera como un complemento al Sisbén que facilita la asignación de servicios dado

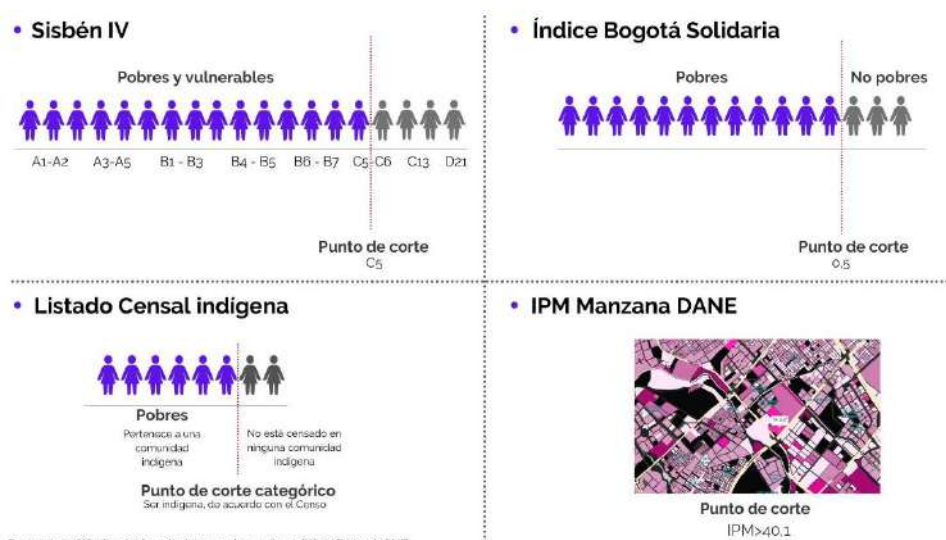
el auto-reconocimiento étnico. Es así como tres herramientas que están operando actualmente capturan condiciones distintas y crean factores de elegibilidad diferenciados.

Dada la diversidad de fuentes de información, la adopción de la Base Maestra por parte del Comité Coordinador busca reducir esas asimetrías de información entre los distintos instrumentos. Toda vez que estandariza la información de distintas fuentes y provee datos confiables y consistentes en escenarios en los que más de una herramienta está operando. Sin embargo, los manuales operativos y el Comité Coordinador no han fijado reglas suficientes para reducir la incertidumbre en el tratamiento de datos y delimitar los usos de instrumentos de focalización. Esta práctica constituye uno de los mayores riesgos para los procesos de identificación y selección, en tanto, la operación simultánea de herramientas que no son homologables genera tratamientos diferenciados de los individuos. Esto va en contravía con el principio de equidad en la política social.

El fortalecimiento de la Base Maestra y la gobernanza alrededor del ciclo de focalización (identificación, selección y asignación) serán necesarios para reducir los riesgos de corrupción y los errores de inclusión y exclusión. El establecimiento de reglas sobre los instrumentos que podrán operar en la identificación requiere un análisis y depuración de las herramientas, y una decisión colegiada por parte de los comités técnicos y el comité coordinador. Las decisiones deberán tener en cuenta la calidad de la información, la periodicidad en la recolección de los datos, la estandarización de los procesos y la consistencia de la información con las necesidades de la política, es decir, que efectivamente sirva para identificar a una persona como pobre o vulnerable.

Las asimetrías descritas anteriormente también dificultan el subproceso de selección. Puesto que, las condiciones observables y las unidades de análisis no son homogéneas, el organismo colegiado deberá fijar varios umbrales o puntos de corte para cada  $n$  herramientas. Al analizar los manuales operativos notamos que muy pocas herramientas cuentan con puntos de corte claros y consistentes, la Gráfica 6 ilustra los casos más destacados por sus buenos desempeños.

Gráfica 23. Ejemplos de umbrales bien definidos en el proceso de selección





En el caso del Sisbén se fija el umbral en el grupo C5 que según la clasificación de la herramienta está conformado por la población en pobreza extrema (grupo A), pobreza (grupo B) y en condiciones de vulnerabilidad (grupo C), esta última agrupa personas que pueden caer en la pobreza bajo situaciones adversas, como la presencia de un choque similar al del COVID. Esto hace que la decisión del umbral tomada por el comité coordinador sea acertada y en sintonía con los propósitos del SDBSC. Lo mismo ocurre con el Listado Censal Indígena que, como se mencionó anteriormente, opera como sustituto del registro Sisbén y se convierte en la herramienta de clasificación de las personas indígenas. En este caso la selección se produce cuando la persona está efectivamente censada dentro de uno de los pueblos o comunidades indígenas. Para el caso del Índice Bogotá Solidaria se fijó un umbral de 0,5, con privación simultánea en 3 de los 6 indicadores; mientras que con IMP Manzana DANE, se fija que la concentración de los hogares pobres multidimensionales debe ser superior al 40,1%.

Como acabamos de observar, el problema no radica tanto en el uso de herramientas diferenciadas, sino en las propiedades que tiene cada instrumento para capturar las características de la población pobre, en cómo esa información se procesa y estandariza, y finalmente, en cómo se toman las decisiones sobre quién puede ser elegible o no, es decir, en el umbral. De las 13 herramientas de focalización, solo estas 4 tienen puntos de corte consistentes. Eso significa que 9 instrumentos no cumplen las condiciones deseables para determinar si alguien es incluido en el conjunto de beneficiarios. Esto puede generar irregularidades en la conformación de los grupos de elegibles y no elegibles, ampliar el error de inclusión, y aumentar el riesgo de traslapes o duplicados en los listados de beneficiarios. Además, genera un tratamiento diferenciado de las unidades de análisis dependiendo del tipo de herramienta que se use para seleccionarlas, elemento que nuevamente va en contra del principio de equidad.

El subproceso de asignación es quizás el menos claro en la estructura de reglas de focalización. No se entiende qué características debe cumplir el elegible para ser asignado a un canal u otro, o si dos intervenciones pueden operar de manera simultánea en una misma unidad de tratamiento, es decir, si un hogar puede ser beneficiario de transferencias monetarias y bonos o subsidios en especie. Nuevamente, el organismo colegiado debe fijar reglas claras de asignación a cada canal, dichas reglas deberán tener en cuenta las restricciones operativas. Por ejemplo, en el canal de las transferencias monetarias una restricción es la imposibilidad de adquirir el producto financiero para realizar el depósito, mientras que el canal de subsidios en especie, en el que se entregan alimentos para preparar en casa, una restricción sería la falta de un lugar para la preparación de estos alimentos, como ocurre en algunos paga-diaros que no cuentan con cocinas.

Por lo anterior, el comité coordinador y los comités técnicos de cada canal deberán fortalecer el arreglo institucional a lo largo de los tres subprocesos de focalización: identificación, selección y asignación. En vista de que hay varias asimetrías en la elección de los instrumentos, en la fijación de los puntos de corte y en la determinación de qué servicio proveer al elegible dadas sus características o restricciones.

Esta tarea, como bien lo señala la Resolución 00377 del 8 de junio del 2021, deberá ser liderada por la Secretaría Distrital de Planeación, que es la responsable de la consolidación de la Base Maestra y por su rol como entidad transversal y no implementadora de la política pública. Desde su misión en los ejes de planeación y evaluación, la SDP podrá garantizarle al sistema y al Ingreso Mínimo Garantizado unidad de criterios, de tal manera que se reduzcan los riegos que mencionamos en apartados

anteriores. Adicionalmente, podrá ofrecer un rol de coordinación que ayude a dirimir las dificultades que hoy se están presentando en la identificación, la selección y la asignación de los beneficiarios.

## 2.2. Decisiones de financiamiento

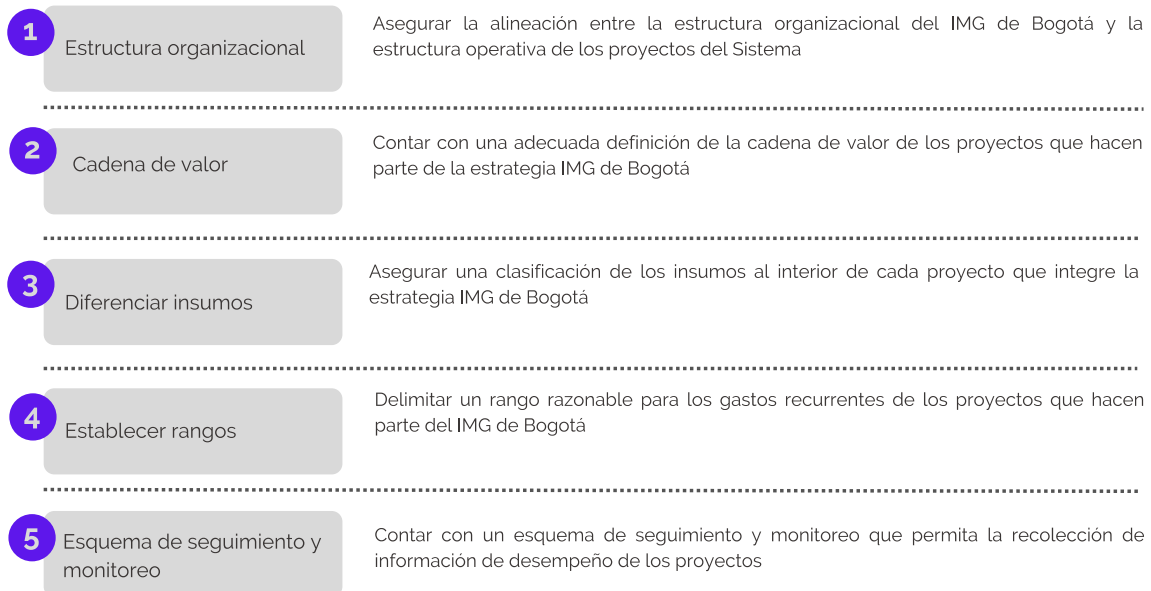
El Concejo de Bogotá a través del Acuerdo 761 de 2020 que adoptó el Plan de Desarrollo de Bogotá, le confirió a la Secretaría Distrital de Hacienda el liderazgo para la creación del Fondo Cuenta del Sistema Distrital de Bogotá Solidaria, y le entregó facultades para reglamentar su funcionamiento y emitir lineamientos.

En este mismo Acuerdo el Concejo reafirma que el Distrito podrá hacer uso de los siguientes tipos de recursos: los apropiados por el presupuesto general, los provenientes de los Fondos de Desarrollo Local, los aportes realizados por la Nación u otros entes territoriales, y los que provengan de fuentes externas como los gremios, los organismos internacionales y las donaciones voluntarias de los ciudadanos. La información publicada por la Veeduría Distrital y por las dos rondas de monitoreo de la oficina de control interno de la Secretaría Distrital de Hacienda no han generado hallazgos relevantes sobre el manejo de los recursos.

Más allá del monitoreo del desempeño de la SDH, el organismo colegiado deberá enfocarse en la definición de lineamientos para la priorización de las inversiones del IMG, utilizando como criterio las tres dimensiones para medir la calidad del gasto: ejecución, costos y monitoreo y evaluación. En tanto, la mejor señal para el administrador presupuestal debería ser la eficiencia en la consecución del resultado. A la fecha, no se ha reunido suficiente información sobre el desempeño de los programas distritales y, por lo tanto, esta deberá ser una de las tareas prioritarias del comité coordinador: definir las rutas para la evaluación de resultados e impactos. Como ejercicio inicial, esta consultoría logró aproximar algunos indicadores de desempeño para los programas que fueron clasificados por el multicriterio, y a partir de allí se pueden orientar algunas recomendaciones.

En términos generales existen unas condiciones necesarias para la puesta en marcha de una asignación con base en el desempeño de los proyectos. La Gráfica 24 reúne estas condiciones.

Gráfica 24. Elementos para la asignación de presupuesto por desempeño



Fuente: Inclusión SAS.

Como se mencionó en el informe anterior, de acuerdo con Robinson (2013), la asignación del presupuesto basado en el desempeño requiere de: la definición de la cadena de valor que permita la estandarización de procesos; la clasificación, por separado, de insumos y costos; la delimitación de rangos o niveles máximos de gastos para los proyectos; y un adecuado sistema de información que permita identificar los costos de los programas, las metas de atención, los avances en la entrega de los bienes o servicios y los efectos que generan. Estos 5 componentes deberían estar integrados en los lineamientos que emite el comité coordinador del IMG. Puesto que, sin importar el tipo de operación o el canal que se elija para atender a la población, el proyecto de inversión deberá sustentar el uso de los recursos públicos a partir de información clara sobre los procesos (cadena de valor), los gastos e insumos, las metas, y los posibles efectos que esa inversión tendrá en los objetivos trazados.

Además de lo anterior, el organismo colegiado debe garantizar los flujos de información que le permitan tomar decisiones sobre re-diseño, escalamiento de una política, asignación presupuestal o incluso su desmonte. Para ello se recomienda hacer análisis de la calidad del gasto de cada programa utilizando tres dimensiones: ejecución, costo y seguimiento y monitoreo utilizando indicadores como costo-beneficio, el análisis costo-efectividad, y las eficiencias del gasto, sumado al monitoreo de los costos recurrentes, de los traslados presupuestales y la relación entre la programación y la ejecución.

Gráfica 25. Elementos para el análisis y monitoreo presupuestal de los proyectos de inversión

Ejecución	Costos	Monitoreo y evaluación
<p><b>Traslados presupuestales</b></p> <p>Requiere el seguimiento a las operaciones de traslados presupuestales entre rubros al interior de una misma entidad y entre distintas secretarías distritales.</p>	<p><b>Gasto recurrente</b></p> <p>Requiere el seguimiento a los costos periódicos que se necesitan para un ciclo completo de funcionamiento del programa. Incluye el monitoreo del talento humano, los servicios públicos, los gastos de arrendamientos, vigilancia, impuestos, entre otros (Robison, 2013).</p>	<p><b>Eficiencia del gasto</b></p> <p>Mide la relación entre el gasto total del proyecto o de la política pública, incluyendo todos los costos, frente a la meta total de atención.</p>
<p><b>Programación / Ejecución</b></p> <p>Requiere un monitoreo trimestral de la relación entre la programación y la ejecución de los recursos que se planean ejecutar en ese trimestre vs los que efectivamente se ejecutan.</p>	<p><b>Costo-beneficio</b></p> <p>Requiere la cuantificación y monetización de los beneficios como de los costos que generan las alternativas (DNP, 2021). Permitirá determinar si los beneficios totales superan los costos totales o cuál programa logra el mayor beneficio social (Riegg Cellini, Kee, 2015).</p>	<p><b>Análisis de bienestar</b></p> <p>Estimación de los indicadores de bienestar (Beckerman 1979) medido a través del ingreso y gasto de los hogares para determinar la eficiencia de los programas en la reducción de la pobreza.</p>
	<p><b>Costo-efectividad</b></p> <p>Requiere la estimación de costos de cada alternativa de política pública. Permite evaluar el programa en función de los costos y beneficios a partir de la comprensión del costo de una unidad adicional de ganancia de una intervención, en comparación con otra (Riegg Cellini, Kee, 2015).</p>	

Fuente: Inclusión SAS, utilizando la información de la segunda versión del Manual operativa del SBSC

Tal y como se observa en la Gráfica 8, quienes están en el comité coordinador del IMG podrían emitir lineamientos u orientaciones para un mejor desempeño presupuestal en dos sentidos: análisis, lo que facilitaría la comprensión de los beneficios de cada programa que integra el sistema; y monitoreo, para hacerle seguimiento a los recursos públicos que se están invirtiendo. En el análisis podrían incluirse las mediciones de costo-beneficio, costo-efectividad y eficiencia del gasto, que desde distintas aproximaciones metodológicas buscan estimar los costos de operar un programa vs los beneficios que trae para la población objetivo o la sociedad en general. Mientras que, en el monitoreo, el organismo colegiado se concentraría en los cuellos de botella o señales de alerta en la planeación presupuestal, a saber, en el comportamiento de los gastos recurrentes, en los traslados presupuestales que emiten alertas de una planeación deficientes y en la relación entre lo que se programa y lo que se ejecuta.

Con estos tres frentes de trabajo: (i) elementos para la asignación inicial; (ii) análisis; y (iii) monitoreo, el IMG podría establecer unos acuerdos y reglas razonables para el seguimiento de los recursos públicos, sin limitar las operaciones o constreñir los medios a través de los cuales las entidades implementadoras ejecutan sus políticas. Teniendo en cuenta que el IMG es un sistema tripartito, las tres líneas deberán ser transversales y únicamente realizar ajustes en aras de no cometer irregularidades en las comparaciones entre canales.

### 3. Propuesta de ajustes e incentivos para la operación del IMG

El IMG como sistema en maduración que creció a partir del SDBSC y cuya vocación de permanencia dentro de la asistencia social del Distrito lo perfila como política social, deberá realizar unos ajustes razonables en la gobernanza para garantizar solidez en el futuro. En el apartado anterior se perfilaron dos áreas de fortalecimiento alrededor de los procesos de focalización y financiación, y en este apartado abordará el componente de seguimiento y monitoreo que deberá incorporarse en las funciones de los comités.

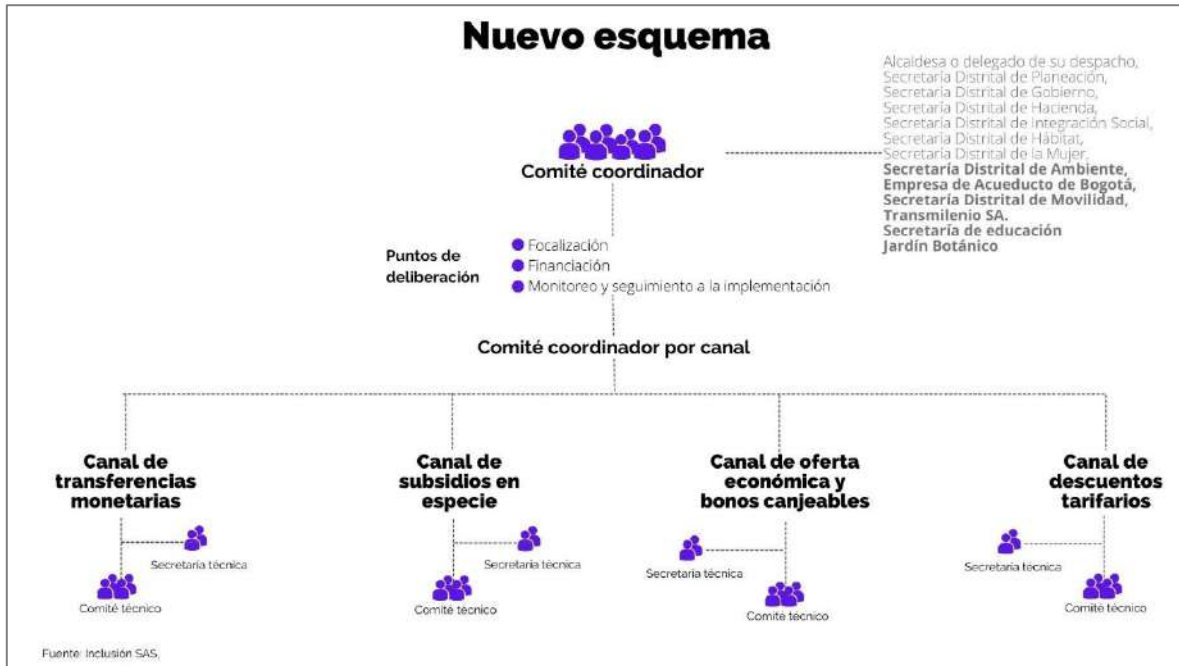
Inicialmente, y teniendo en cuenta la diversidad de canales y la transición escalonada y gradual que se espera del IMG como sistema en el que confluyan los servicios distritales, la primera modificación estaría en la estructura tripartita. En tanto, esta consultoría revela un nuevo canal de intervención que opera de manera eficiente, reduce pobreza y aumenta el ingreso disponible de los hogares: **los descuentos tarifarios**.

En virtud de que la población objetivo y los propósitos que persigue están alineados con el IMG es deseable que este canal se integre al sistema y pueda ser orientado por decisiones colegiadas. Como señalaron Díaz, Y., Narváez, L. (2021) en términos macro, el IMG del Distrito se está pensando como una escalera que parte de la unificación de las transferencias monetarias existentes, que posteriormente se integra a la oferta social (educación, desarrollo económico) y que en el largo plazo derivaría en una Renta Básica Universal. En esa línea, políticas como el *Mínimo Vital de Agua* y la *Tarifa Preferencial de Transporte* harían parte de las intervenciones de política pública que desde el canal de descuentos tarifarios buscan incidir en dos rubros esenciales en el gasto de los hogares pobres: alojamiento y servicios públicos y transporte.

La incorporación de este canal requeriría que tres entidades distritales, que en la actualidad operan las políticas, ingresen al comité coordinador e instauren un comité técnico: la Empresa de Acueducto de Bogotá, la Secretaría Distrital de Movilidad y la Empresa de Transportes Transmilenio. A estas entidades se les uniría la Secretaría Distrital de Hábitat que es regente de la política de Mínimo Vital y las dos secretarías transversales: Hacienda y Planeación.

También se deberán realizar ajustes en los participantes de otros canales, toda vez que estén en operaciones proyectos que empleen las plataformas de pagos o los mecanismos diseñados por alguno de los canales, como ocurrió con el proyecto Mujeres que reverdecen de la Secretaría Distrital de Ambiente y el Jardín Botánico de Bogotá.

Gráfica 26 Ajuste en el organigrama y puntos de decisión del Comité Distrital IMG



Como se puede observar en la Gráfica 9, los ajustes del organigrama comprenden la creación del nuevo canal de descuentos tarifarios, en el que, inicialmente, se deben incluir los programas de Mínimo Vital de Agua y Descuento Tarifario en transporte. A su vez, es necesario revisar otras estrategias o políticas públicas cuyo propósito es aumentar el ingreso disponible del hogar vía descuento, como puede estar ocurriendo con arriendo solidario u otros programas del Sector de Hábitat donde los hogares no tiene autonomía para gastar lo que se les transfiere.

Un componente esencial, que extenderemos en el apartado tres, está relacionado con un nuevo eje de decisión del organismo colegiado, a saber, el monitoreo y seguimiento a la implementación de los programas. Si bien, las entidades implementadoras tienen plena autonomía operativa, el comité coordinador deberá conocer los avances en la consecución de los objetivos conjuntos, es decir, en la mitigación o reducción de la pobreza, y para ello se requiere un conocimiento del comportamiento de los programas.

En ese sentido, la nueva función de monitoreo y evaluación busca comprender cuál es la contribución de cada entidad en la reducción de la pobreza, sin limitar las alternativas metodológicas de las que pueden hacer uso las entidades para obtener esa información. A la fecha, el comité coordinador y los comités operativos por canal no tienen información acerca de los avances en la meta de pobreza monetaria, multidimensional o de feminización de la pobreza (que son las metas fijadas en el Plan de Desarrollo de Bogotá). Por lo que, esta nueva función deberá incorporarse para seguimiento y monitoreo semestral, de tal manera que se puedan hacer ajustes a las políticas y tomar decisiones con más y mejor información sobre el desempeño de los programas de forma que oriente la asignación presupuestal.

Las funciones de los organismos colegiados tienden a delimitarse en virtud de las decisiones que estos deben tomar o de los lineamientos que deben emitir para facilitar la operación. Como hemos señalado en apartados anteriores, los comités del IMG abordan temáticas relacionadas con la focalización y la financiación, y en sus inicios y por la coyuntura del COVID-19, habían considerado el componente de contratación. Sin embargo, en esta nueva etapa, vale la pena ordenar algunas de esas funciones e introducir los ejes de trabajo de la nueva dimensión de monitoreo y seguimiento. En la Gráfica 27 se presenta el ordenamiento de estas decisiones de política que estarán en cabeza del comité.

Gráfica 27. Ejes de decisión del organismo colegiado.



Fuente: Inklusión SAS

En términos de focalización se incorporan los tres mecanismos posibles para que identificación, selección y asignación de beneficiarios: (i) geográficos; (ii) hogares; y (ii) personas. En este caso, el organismo colegiado podrá emitir lineamientos para favorecer una mayor eficiencia en este proceso, como, por ejemplo, incentivar el uso de los mejores instrumentos (como Sisbén o Base Maestra) o promover la operación de dos tipos de focalización de forma escalonada, es decir, primero aplicar un filtro geográfico y luego emplear un instrumento robusto para la selección de individuos. De esta manera podrán unificarse ciertos criterios que han generado brechas o tratos diferenciados de los individuos en la focalización.

Ahora bien, dentro de la delimitación de funciones de cada entidad, el comité coordinador deberá delegar ciertos procesos para que las decisiones sean tomadas por las entidades más competentes. La focalización es uno de esos procesos que deberá recaer exclusivamente en la Secretaría Distrital de Planeación, para evitar operaciones asincrónicas de instrumentos que no son suficientemente robustos y que deterioren la asignación de servicios.

Como lo observamos en el segundo capítulo del documento, cerca de 13 instrumentos de focalización está operando de manera simultánea en el SDBSC – IMG y la mayoría de ellos presentan dificultades para garantizar una buena elegibilidad. Por lo tanto, la SDP deberá liderar un proceso de mejora de la focalización en el IMG de Bogotá, garantizando el buen uso de los instrumentos, una correcta definición

de puntos de corte y una asignación favorable para el beneficiario. Esto significa que los 13 instrumentos que hoy están operando deberán someterse a un examen de robustez y las entidades que los vienen empleando deberán preparar un plan de transición. Todo esto deberá ser coordinado por la Secretaría Distrital de Planeación, quién será la responsable de emitir la normativa para la focalización de la política social en Bogotá.

**El eje de financiación deberá recaer exclusivamente en la Secretaría Distrital de Hacienda**, quien no solo será responsable de asignar el presupuesto, sino también, de analizar el desempeño de los programas en términos fiscales y comunicarle al comité coordinador los hallazgos en esta materia. Como lo mencionamos en el apartado uno, la SDH podrá hacer uso de dos vías de intervención: análisis y monitoreo. En el primero podrá solicitar información sobre la costo-efectividad, costo-eficiencia y eficiencia del gasto; mientras que en el segundo podrá monitorear los traslados presupuestales, los costos recurrentes y las asimetrías entre la programación y la ejecución de los recursos. La información que se recoja de estas dos líneas de intervención deberá ser presentada al comité coordinador y será un insumo fundamental para la asignación presupuestal de la siguiente vigencia.

### 3.1 Decisiones de monitoreo de la implementación.

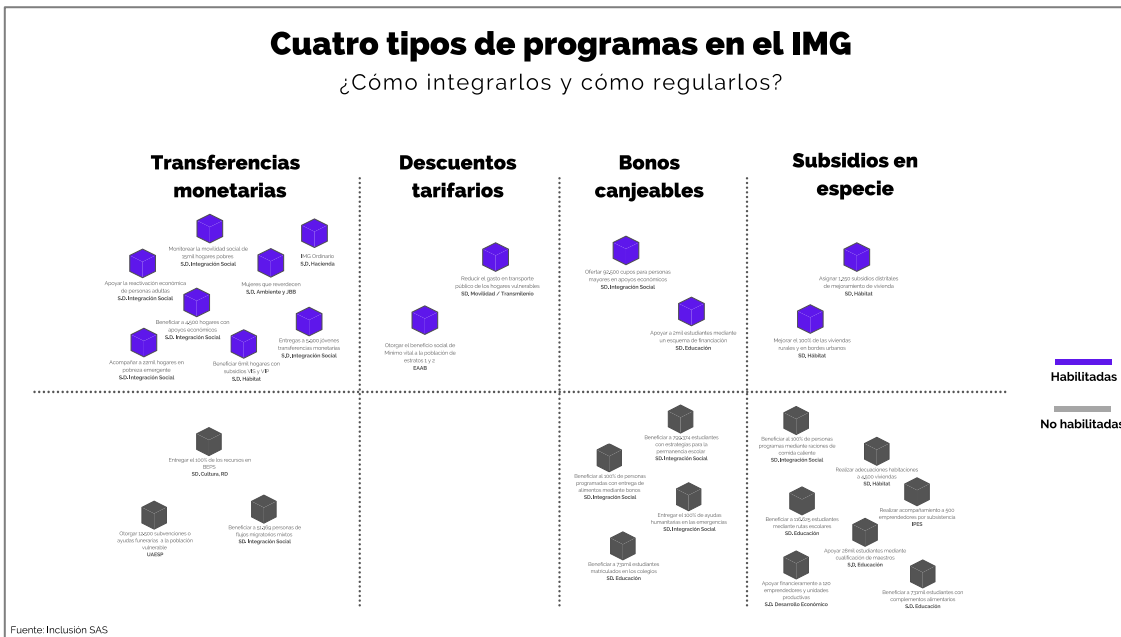
Un nuevo eje de decisión deberá incorporarse en la estructura de gobernanza, a saber, el monitoreo de la implementación de los programas en cada uno de los canales de asistencia social. Si bien, las entidades ejecutoras tienen plena autonomía para el diseño y puesta en marcha de sus proyectos, el IMG como sistema deberá unificar unos criterios para dotar de organicidad a la política social de Bogotá. Teniendo en cuenta que cada canal cuenta con una estructura de co-gobierno y una secretaría técnica, serán estos organismos los encargados de general los lineamientos operativos para su canal. Particularmente los concernientes al desempeño en la consecución de las metas planeadas.

Uno de los principales problemas en la operación es la poca claridad sobre qué tan efectivo es el medio o metodología implementada para acercarse a la meta. La mayoría de los proyectos de inversión cuentan con una ficha de planeación en la que describen las cadenas de valor y proyectan los escenarios deseables, es decir, las metas que deberán alcanzar durante el cuatrienio. Sin embargo, no existe un seguimiento periódico (al menos semestral) al cumplimiento de esas metas, y se dejan de perseguir otros resultados que son deseables durante la implementación, como una buena eficiencia en los procesos o la satisfacción de los usuarios.

Teniendo en cuenta que el IMG como política social ubicó a la mitigación y la reducción de la pobreza en el centro del sistema, todo el IMG deberá estar sincronizado con ese objetivo y aportar evidencia en favor de su desempeño. Es por esto que, el monitoreo de la implementación de la política busca que todos los programas en los 4 canales de intervención definan las rutas o contribuciones que cada proyecto hace a la meta agregada.



Gráfica 28. Programas por canal que deberán coordinarse, integrarse y regularse.



Como vemos en la Gráfica 28, los 4 canales cuentan con programas habilitados para la transición y no habilitados. Lo primero que deberá hacer el organismo colegiado es definir qué hacer con aquellos programas que se distancia de la misión del IMG, que tienen operaciones arraigadas a su cadena de valor y que no han demostrado efectos en la reducción de la pobreza. Para esto últimos, los comités operativos deberán permitir una amplia gama de herramientas y metodologías que capturen esos objetivos: evaluaciones de resultados, evaluaciones de impacto, estudios experimentales o cuasiexperimentales, etc.

Inicialmente, se esperaría que los comités técnicos por canal adopten las disposiciones de focalización y presupuestación que emiten la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de Hacienda, y posteriormente, definan los lineamientos básicos de operación de su canal y los puntos de incentivos y monitoreo de desempeños. Recordemos que algunos de los resultados de esta consultoría giran en torno al mejoramiento de la focalización y la asignación presupuestal, por lo que, el primer ejercicio de las entidades implementadoras será ajustar la operación de acuerdo a estas recomendaciones, tomar una línea base a partir del rediseño y proyectar la evaluación en un periodo de tiempo razonable.

Una vez definidas las disposiciones en materia de focalización y financiamiento, es fundamental que se establezcan los criterios para la operación simultánea de los canales y de forma extraordinaria las líneas de base que permitirán su monitoreo. Recordemos que el éxito del IMG como centro de la política de Bogotá estará dado por qué tanto reducen pobreza los 4 canales en simultáneo. Esta información les permitirá a los comités técnicos por canal y al comité coordinador determinar cuándo una estrategia, proyecto o política podrá rediseñarse, desmontarse o escalarse y sobre todo cómo asignar los recursos. Estas decisiones deberán ser siempre colegiadas, en tanto comprometen los recursos públicos que son de todos los bogotanos y que deben asignarse conforme a criterios de eficiencia o equidad. Por ejemplo, la ampliación de coberturas de un programa x exige esfuerzos presupuestales de todo el

Distrito y, por lo tanto, no podrá darse de forma injustificada sino agregando datos para la toma de decisiones del comité coordinador, que deberá comprender los efectos de esa ampliación en la reducción de la pobreza.

Lo anterior ayudaría a definir las rutas de mejoramiento del IMG que están amparadas en los hallazgos de esta consultoría y en la revisión de fuentes secundarias de programas de asistencia social que persiguen los mismos objetivos con operaciones similares. En los Informes 3 y 4 está documentado cómo una mejora en la identificación y reasignación de beneficiarios se vería reflejada en menor incidencia de la pobreza monetaria y de la pobreza extrema. Es el caso del *IMG ordinario* por el ala de ingreso y de los *Descuentos tarifarios de Transmilenio* por el ala de gastos. En la Gráfica 29 ilustramos ese primer ajuste operativo que deberá acordarse desde el comité de cada canal.

Gráfica 29. Rutas de mejoramiento



Fuente. Inclusión SAS.

Con estas tres líneas de intervención del órgano colegiado (focalización, financiación y monitoreo), la operación de los 4 canales podrá definir las rutas de trabajo y mejoramiento en el mediano y largo plazo, teniendo en cuenta que tan distante este cada programa de la misión IMG y el desempeño de los programas. Al monitoreo de estos avances se le deberá agregar la información de coberturas, presupuestos y procesos, que hace parte del seguimiento rutinario de las operaciones en las políticas públicas. Para eso será deseable la creación de tableros de control que den cuenta de los avances de cada programa. Siempre que se pueda visualizar información estandarizada, será más fácil la toma de decisiones por parte de los organismos colegiados.

Un último componente que se ilustró en la Gráfica 10 tiene que ver con la comunicación que desde el IMG se ofrece a los ciudadanos, no como un ejercicio autónomo de cada canal, sino como una estrategia transversal de todo el sistema. El contacto frecuente con la ciudadanía tiene que ser un elemento coordinado del IMG que genere contenidos uniformes y claridad en los beneficiarios. A su vez, se deben mejorar los sistemas de respuesta a los requerimientos ciudadanos. En las rondas de contraloría interna a la Secretaría Distrital de Hacienda que empieza a ser reconocida por la ciudadanía

como la responsable del IMG se observaron algunas dificultades en la respuesta oportuna a los usuarios. Sin duda, acá hay un elemento para la discusión en materia de misionalidades y capacidades operativas. Teniendo en cuenta que la SDH tiene poca capacidad en campo y baja descentralización, comparada con secretarías como la SDIS, será más difícil tramitar las peticiones, quejas o reclamos de las transferencias monetarias. Esto podrá mejorarse una vez se transfiera el programa a la SDIS y se fortalezca la comunicación de todo el IMG. En esa misma línea comunicacional es recomendable evitar los cambios de nombre en la estrategia y los cambios de imagen. Entre el periodo 2020-2021 la política tuvo 3 nombres (Bogotá Solidaria en Casa, Renta Básica Bogotá, Ingreso Mínimo Garantizado), creando fisuras en el posicionamiento del programa y dificultado la recordación por parte de los beneficiarios.

#### 4. Sistema de seguimiento para la toma de decisiones

El éxito de un buen esquema de gobernanza estará dado por los flujos de información y la coordinación entre los miembros de los organismos colegiados. Esto último se logra con una buena delimitación de funciones y un ejercicio periódico de monitoreo. Sin embargo, en ausencia de información es cada vez más difícil tomar de decisiones de política pública. Por eso, el IMG deberá construir un sólido sistema de seguimiento que provea información a los miembros de los comités y que permita comprender el funcionamiento general de los programas y su contribución a la meta objetivo, es decir, a la reducción de la pobreza.

En la revisión de los distintos manuales operativos y en algunas actas de los comités técnicos no se observaron mecanismos robustos de monitoreo de la operación, más allá de la publicación de coberturas y presupuesto que siempre ha sido visible en el portal <https://bogota.gov.co/ingreso-minimo-garantizado-img/>.

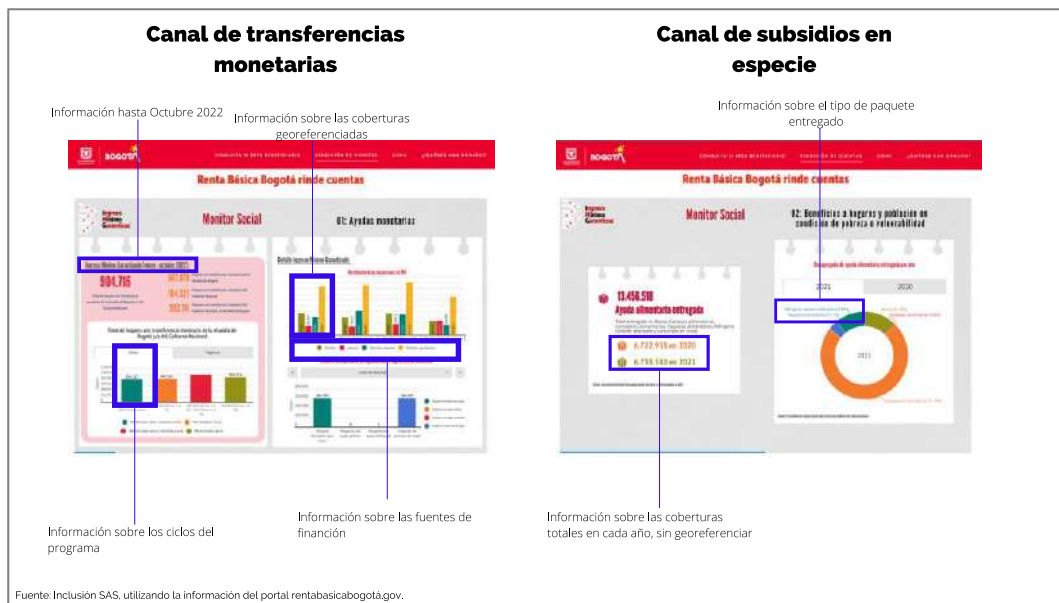
Sin duda, el uso de estos portales y la publicación de estas cifras constituye una buena práctica para la divulgación de la política y el contacto con el ciudadano. Sin embargo, a la fecha, sólo el programa **Ingreso Mínimo Garantizado Ordinario** cuenta con actualización de cifras, mientras que los demás programas que pertenecen al mismo canal, o los canales que operaron en simultánea como los subsidios en especie o los bonos canjeables dejaron de actualizarse en 2020.

Estas divergencias en la información crean asimetrías en los ciudadanos y dificultan la toma de decisiones por parte de los organismos colegiados. Como se puede observar en la Gráfica 13, el *portal renta básica* ofrece información sobre el IMG no como sistema integrado que cuenta con tres (4) canales, sino como portal para la divulgación de un único proyecto, el IMG Ordinario. Eso hace que los demás programas que integran el canal de transferencias monetarias queden invisibilizados y no sea posible monitorear sus avances.

Asimismo, ocurre con los canales de subsidios en especie y bonos canjeables, que si bien, tienen algunos datos en el portal, estos no están actualizados a 2022 y no cuentan con el mismo nivel de información.

En la Gráfica 30 notamos que, mientras el IMG está actualizado a octubre 2022, cuenta con coberturas georreferenciadas, datos presupuestales por ciclo, información sobre los beneficiarios y detalles sobre cada ciclo; la información del canal de subsidios en especie se reduce al informe del número de paquetes y tipo de alimento entregados en el 2020 y 2021.

Gráfica 30. Diferencias en el sistema de rendición de cuentas



Estas divergencias no favorecen al sistema como un todo, porque no reflejan la complejidad de las operaciones de los canales, ni las particularidades de cada programa. Además, se invisibilizan las contribuciones de cada proyecto de acuerdo a su diseño, por ejemplo: acceso a educación, vivienda, servicios públicos o ingreso.

Pensar que la divulgación de cada proyecto debe ser independiente es un error, en tanto, se perdería organicidad en la política social y se multiplicarían los costos. Por lo que es recomendable, rediseñar el portal de rendición de cuentas visibilizando la operación de cada canal y unificando la información de interés, es decir, presentando las coberturas georreferenciadas, las inversiones realizadas en cada programa, la anualización del presupuesto y las particularidades de cada programa.

Gráfica 31. Ajustes en la divulgación para la rendición de cuentas



Fuente: Inclusión SAS.

La Gráfica 31 reúne esos ejes de divulgación que son esenciales en la rendición de cuentas y que deberían estar habilitados para cada uno de los programas que integran el IMG. Esta información que es, mayoritariamente, de uso ciudadano cumple un doble propósito, primero facilita la adecuada gestión y rendición de cuentas, y segundo, obliga a las entidades distritales que hacen parte del IMG a unificar la información y proveerla de manera periódica para visibilizarla en el portal único. Información tan sencilla como las coberturas, los gastos y los resultados deben ser de público conocimiento para que la ciudadanía puede ejercer su derecho al control cívico.

Adicionalmente, el sistema de seguimiento a la implementación debe contener un eje de visibilización de resultados en pobreza, en tanto, este constituye el principal objetivo del IMG. Recordemos que el Plan Distrital de Desarrollo incorporó tres medidas de pobreza para hacerle seguimiento a las políticas, programas y proyectos distritales: **pobreza monetaria, pobreza multidimensional y feminización de la pobreza.**

El organismo colegiado deberá acordar qué tipo de información se debe producir en cada canal y en cada programa para comprender la contribución de cada proyecto a la mitigación y superación de la pobreza. En últimas eso es lo que legitima la conformación del sistema y los integra en un único propósito. Si bien, los comités no deberán restringir el uso de metodologías y técnicas para obtener dicha información, si se deberán acordar unos lineamientos mínimos para garantizar su calidad. Dentro de las opciones que podrán considerarse están las evaluaciones de resultados, procesos o impactos que están bien documentadas en el sistema de evaluación de políticas públicas nacionales.

Con esta información los miembros de las entidades distritales que integran el IMG podrán tener información acerca de las contribuciones que cada programa está realizando a la meta agregada; y tomar mejores decisiones de política pública que favorezcan la reducción de la pobreza en el Distrito.

## VI. Conclusiones:

### *Del análisis multicriterio*

1. El 42% de las unidades de análisis que fueron sometidas por el MM\_IMG fueron habilitadas.
2. Las modalidades que obtienen mejores puntajes son la de transferencias monetarias y descuentos tarifarios.
3. En la mayoría de los proyectos habilitados se observa una constante, la focalización en población en pobreza y vulnerabilidad.
4. La mayoría de los programas habilitados cuentan con ciclos de política bien descritos tanto en las fichas de planificación distrital como en otras herramientas normativas como decretos, resoluciones o manuales operativos.
5. La modalidad que obtiene los puntajes más bajos es la de subsidios en especie.
  - o Las entregas en especie limitan la elección del consumidor (según la valoración del MM\_IMG).
  - o Tienden a ser menos eficientes y rígidas y no cuentan con estrategias robustas para la identificación y selección de beneficios.
  - o Pocas veces tienen convergencia de fuentes de financiación o integración vertical y, se observó que las cadenas de valor tienden a ser poco rigurosas en el seguimiento a las metas de reducción de la pobreza.
6. En el caso de los bonos el desempeño también fue limitado, únicamente dos estrategias de esta categoría superaron el umbral. Esto ocurrió porque en buena parte de la operación este canal tiende a flexibilizarse y acude al envío de transferencias monetarias.
7. Existe un común denominador en los proyectos habilitados: la baja integración vertical y la poca diversidad de fuentes de financiación. La mayoría de las entidades distritales son dependientes de los recursos de funcionamiento e inversión y gestionan muy pocos recursos a través de otros mecanismos como los créditos u otras alternativas

### *De las microsimulaciones*

8. Los mayores efectos observados por transferencias monetarias en pobreza y pobreza extrema son los obtenidos por IMG ordinario. Con 0,6 p.p y 0,55 p,p respectivamente; lo que equivale a cerca del 80% del efecto acumulado en ambos indicadores.
9. Entre los programas de descuentos tarifarios, el Mínimo Vital de Agua es el que obtiene mayores efectos en pobreza extrema y pobreza.
10. El mejor vehículo de transferencias monetarias para reducir pobreza extrema es el programa Adulto Mayor y el mejor para reducir pobreza es IMG ordinario. Los resultados de eficiencia muestran un matiz muy importante para los resultados de este estudio, mientras que en pobreza extrema el programa Adulto Mayor tiene una eficiencia vertical (28,3%) y una eficiencia reductora de pobreza (22,7%) notablemente mayor del que registra IMG ordinario y Jóvenes a la U, en

pobreza el más eficiente de todos es el IMG ordinario (aunque no por mucho con respecto a Adulto Mayor).

11. Los programas de descuentos tarifarios no están siendo un vehículo eficiente para impactar la pobreza extrema, en ambos casos, Transmilenio SITP y Mínimo Vital de Agua, tienen una eficiencia reductora de pobreza extrema de alrededor de 2%, es decir, solo 2 de cada 100 pesos asignados en estos programas reducen la pobreza extrema. Los resultados cambian sustancialmente cuando se mide la eficiencia reductora de pobreza, siendo más eficiente (según eficiencia reductora de pobreza de Beckerman) el Mínimo Vital de Agua (38,2%) que el descuento de Transmilenio-SITP (32,6%).
12. El IMG ordinario es el único programa de transferencias monetarias que potencia su efecto en incidencia de la pobreza extrema y pobreza con una reasignación de cupos de los no pobres hacia los pobres. Si se reasignan los cupos de clase media a población pobre, el efecto en incidencia de pobreza extrema pasa de 0,6 p.p a 0,76 p.p y si se reasignan los cupos de vulnerables y clase media pasa a un efecto no despreciable de 1,34 p.p, más del doble del efecto actual.
13. Tanto el descuento en Transmilenio-SITP como el Mínimo Vital de Agua potencian sus efectos en pobreza extrema y pobreza con la reasignación de cupos de los no pobres hacia los pobres. Ambos programas elevan la magnitud de su efecto, pero siguen teniendo un efecto pequeño en pobreza extrema y pobreza.
14. Una redistribución de IMG Ordinario bajo criterios geográficos y poblacionales observables, unido a la regla de exclusión mejora la incidencia en pobreza extrema frente a los resultados actuales del programa. A pesar de no presentar una mejora en la incidencia de pobreza monetaria, sí reduce la brecha y la severidad de esta.
15. Esta redistribución mejora la eficiencia del programa para reducir pobreza extrema y pobreza, además de reducir el spillover y la fuga de recursos a vulnerables y clase media. En este escenario, tan solo el 15% de los recursos de la intervención se distribuyen entre población no pobre, reduciendo este indicador en 25 puntos porcentuales frente al escenario base (actual).

### *Del análisis de calidad del gasto*

16. Teniendo en cuenta tanto el nivel de proximidad de los programas con el ideal IMG y el desempeño del gasto se recomienda que:
  - Los programas de descuento tarifario (*Mínimo Vital* y *Transmilenio*) mejoren los procesos de focalización para aumentar su eficiencia vertical y reductora de pobreza (Ruta 1).
  - *Adulto Mayor*, aumente cobertura dada su alto desempeño en todos los indicadores (Ruta 2).
  - Aumentar cobertura la cobertura del programa *Mujeres que Reverdecen*, administrado por el Jardín botánico de Bogotá, dado su adecuado desempeño en el avance de la meta y en la reducción de la brecha de pobreza. (Ruta 2)

- Aumentar las coberturas de *jóvenes Reto*, *Arriendo Solidario* y *Mujeres que Reverdecen* de la SDA siempre que mejoren su desempeño en el avance de la meta de atención.
- Desmontar el resto de programas dada su baja cobertura y bajo desempeño en la calidad del gasto, de forma que se puedan fondear otros proyectos con mejor desempeño y proximidad. (Ruta 3).

#### Del arreglo institucional

17. En cuanto a la estructura de gobernanza de la estrategia IMG-BOG se identifica la necesidad incluir en el comité coordinador a los representantes de los programas que tengan proximidad con la estrategia y un adecuado o alto desempeño del gasto; incluir un comité para el canal de descuentos tarifarios; y establecer 3 ejes de decisión: focalización, financiación e implementación, orientado al seguimiento y monitoreo de forma que oriente las decisiones de presupuesto en función del desempeño de los programas y permita identificar ajustes continuos a los programas.
18. El éxito de un buen esquema de gobernanza estará dado por los flujos de información y la coordinación entre los miembros de los organismos colegiados. Esto último se logra con una buena delimitación de funciones y un ejercicio periódico de monitoreo. Sin embargo, en ausencia de información es cada vez más difícil tomar de decisiones de política pública. Por eso, el IMG deberá construir un sólido sistema de seguimiento que provea información a los miembros de los comités y que permita comprender el funcionamiento general de los programas y su contribución a la meta objetivo, es decir, a la reducción de la pobreza.
19. **El eje de financiación deberá recaer exclusivamente en la Secretaría Distrital de Hacienda**, quien no solo será responsable de asignar el presupuesto, sino también, de analizar el desempeño de los programas en términos fiscales y comunicarle al comité coordinador los hallazgos en esta materia. Como lo mencionamos en el apartado uno, la SDH podrá hacer uso de dos vías de intervención: análisis y monitoreo. En el primero podrá solicitar información sobre la costo-efectividad, costo-eficiencia y eficiencia del gasto; mientras que en el segundo podrá monitorear los traslados presupuestales, los costos recurrentes y las asimetrías entre la programación y la ejecución de los recursos. La información que se recoja de estas dos líneas de intervención deberá ser presentada al comité coordinador y será un insumo fundamental para la asignación presupuestal de la siguiente vigencia.



## Referencias

- Acuerdo 761. (2020). *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"*. Bogotá: Concejo de Bogotá D.C.
- Afzal, A., Nawazish, M., & Arshad, F. (2019). Conditional vs unconditional cash transfers: a study of poverty demographics in Pakistan. *Economic research-Ekonomska istraživanja*, 3360-3377.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020a). *Decreto 093 de 25 de marzo de 2020. Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 086 del 2020*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá. Obtenido de <https://bogota.gov.co/sites/default/files/inline-files/decreto-093-bogota-colombia.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020b). *Manual operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria SDBS. Versión 2*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). *Resolución SDH 00377 del 08 de junio de 2021 por la cual se establece el procedimiento operativo para el manejo de los recursos de las transferencias monetarias del Sistema Distrital de Bogotá Solidaria*. Obtenido de <https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/normatividad/RESOLUCION%20SDH%20-%20000377%20DE%202021.pdf>
- Alderman, H., Gentilini, U., & Yemtsov, R. (2017). *The 1.5 billion people question: food, vouchers, or cash transfers?* World Bank Publications.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality*. Harvard University Press.
- Baird, S., McKenzie, D., & Özler, B. (2018). The effects of cash transfers on adult labor market outcomes. *IZA Journal of Development and Migration*, 1-20.
- Banerjee, A. V., Hanna, R., Kreindler, G. E., & Olken, B. A. (2017). Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, 155-184.
- Barrientos, A. (2019). Social protection in Latin America: one region two systems. . En Cruz-Martínez, *Welfare and social protection in contemporary Latin America* (págs. 59-71). Routledge.
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., & Schmidt, T. (2018). *The Impact of Cash Transfers: A Review of the Evidence from Low- and Middle-income Countries*. Cambridge University Press.
- Beckerman, W. (1979). The Impact of Income Maintenance Payments on Poverty in Britain. *The Economic Journal*, Vol. 89, No. 354. 261-279.
- Beegle, K., Coudouel, A., & Monsalve, E. (2018). Realizing the full potential of social safety nets in Africa. *World Bank Publications*.

- Buller, A. M., Peterman, A., Ranganathan, M., Bleile, A., Hidrobo, M., & Heise, L. (2018). A mixed-method review of cash transfers and intimate partner violence in low-and middle-income countries. . *The World Bank Research Observer*, 218-258.
- Desai, R. M., & Kharas, H. (2017). *Is a growing middle class good for the poor? Social policy in a time of globalization*.
- Diaz, Y., & Narváez, L. (2021). *Ingreso Mínimo Garantizado. Documento técnico de soporte*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.
- DNP. (2006). De la asistencia a la promoción social. Hacia un Sistema de Promoción Social. *Documento técnico Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia*.
- DNP. (2021). *Guía metodológica para la elaboración de análisis de impacto normativo (AIN)*. Bogotá D.C.
- Evans, D., & Popova, A. (2017). Cash transfers and temptation goods. *Economic Development and Cultural Change*, 2(65), 189-221.
- Frazer, H., & Marlier, E. (2016). *Minimum income schemes in Europe. A study of national policies*. European Social Policy Network (ESPN).
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gentilini, U. (2015). Safety nets in urban areas: emerging issues, evidence and practices. *The state of social safety nets*, 62-72.
- Gentilini, U., & Omamo, S. W. (2011). Social protection 2.0: Exploring issues, evidence and debates in a globalizing world. *Food policy*, 3(36), 329-340.
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (2019). *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices*. World Bank Publications.
- Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E., & Ouerghi, A. (2008). For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets. . *World Bank Publications*.
- Handa, S., Daidone, S., Peterman, A., Davis, B., Pereira, A., Palermo, T., & Yablonski, J. (2018). Myth-busting? Confronting six common perceptions about unconditional cash transfers as a poverty reduction strategy in Africa. . *The World Bank Research Observer*, 259-298.
- Jenkins, S., & Lambert, P. (1997). Three "I"s of Poverty Curves, with an Analysis of UK Poverty Trends. *Oxford Economic Papers*, 317-327.
- Le Grand, J., & New, B. (2015). *Government Paternalism. Nanny State or Helpful Friend?*. Princeton University Press.
- Levy, S. (2007). Progress against poverty: sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades program. *Brookings Institution Press*.
- Levy, S., & Schady, N. (2013). Latin America's social policy challenge: Education, social insurance, redistribution. *Journal of Economic Perspectives*, 193-218.

- Marinescu, I. (2018). No strings attached: The behavioral effects of US unconditional cash transfer programs. *NBER Working Paper*, 24337.
- Núñez, J., Espinosa, S., & Espinosa, S. (2005). Asistencia social en Colombia. Diagnóstico y propuestas. *Documento CEDE*, 42.
- OPHI e Inclusión SAS. (2021). *Guía para la focalización de programas sociales utilizando el IPM. Bitácora para la comprensión de los usos del IPM como herramientas de política pública*. Bogotá.
- Ortiz, I., Behrendt, C., Acuña-Ulate, A., & Anh, N. Q. (2018). *Universal Basic Income Proposals in Light of ILO standards: Key issues and global costing*. Available at SSRN 3208737.
- Ravallion, M. (2016). *The economics of poverty. history, measurement and policy*. . Oxford: Oxford University.
- Ravallion, M. (2019). Guaranteed employment or guaranteed income? *World Development*, 115, 209-221.
- Reinhart, U. (2013). On the Economics of Benefits In-Kind. . *Princeton University*, Available at: [http://www.princeton.edu/~reinhard/pdfs/100-NEXT\\_BENEFITS\\_IN\\_KIND.pdf](http://www.princeton.edu/~reinhard/pdfs/100-NEXT_BENEFITS_IN_KIND.pdf).
- Riegg Cellini, S., & Kee, J. E. (2015). Cost-Effectiveness and Cost-Benefit analysis. En K. E. Newcomer, H. P. Hatry, & J. S. Wholey, *Handbook of Practical Program Evaluation*.
- Robinson, M. (2013). *Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence*. Banco Mundial.
- UNICEF; Inclusión SAS. (2020). *El choque COVID-19 en la pobreza monetaria, la conformación de las clases sociales y en la pobreza multidimensional de los hogares de Ecuador*. Quito.
- UNICEF; Inclusión SAS. (2022). *Rediseño del Bono de Desarrollo Humano de cara a los retos generados por la pandemia: Estrategia integral para la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano*. Quito.
- Veeduría distrital. (2020). *¿Camino hacia una renta básica universal en Bogotá? Documento de trabajo*. Bogotá: Veeduría Distrital.
- Watrobsky, J., Jankowski, J., Ziemba, P., Karczmańczyk, A., & Ziolo, M. (2020). Generalised framework for multi-criteria method selection. . *Omega*, 107-124.

## Anexos

### Anexo 1. Proyectos habilitados y no habilitados por entidad

Entidad Distrital	Habilitado	Entidad Distrital	No Habilitado
Secretaría Distrital de Hacienda	IMG Ordinario	Secretaría Distrital de Integración Social	7745-Compromiso por una alimentación integral en Bogotá
Secretaria de Ambiente	7677- Mujeres que Reverdecen	Secretaría de Educación del Distrito	7624-Servicio educativo de Cobertura con Equidad en Bogotá D.C.
Jardín Botánico José Celestino Mutis	7677- Mujeres que Reverdecen	Caja de Vivienda Popular	7698-Traslado de hogares localizados en zonas de alto riesgo No mitigable o los ordenados mediante sentencias judiciales o actos administrativos. Bogotá.
Secretaría Distrital de Integración Social	7768-Implementación de una estrategia de acompañamiento a hogares con mayor pobreza evidente y oculta de Bogotá	Caja de Vivienda Popular	7698-Traslado de hogares localizados en zonas de alto riesgo No mitigable o los ordenados mediante sentencias judiciales o actos administrativos. Bogotá.
Secretaría Distrital de Movilidad	7596-Desarrollo de Lineamientos estratégicos e insumos con enfoques diferenciales para mejorar la movilidad en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	7745-Compromiso por una alimentación integral en Bogotá
Secretaría Distrital de Integración Social	7745-Compromiso por una alimentación integral en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	7745-Compromiso por una alimentación integral en Bogotá
Secretaría Distrital de Integración Social	7740-Generación JÓVENES CON DERECHOS en Bogotá	Secretaría Distrital de Integración Social	7745-Compromiso por una alimentación integral en Bogotá
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	Mínimo Vital	Secretaría Distrital del Hábitat	7715-Mejoramiento de vivienda - modalidad de habitabilidad mediante asignación e implementación de subsidio en Bogotá
Secretaría Distrital del Hábitat	7823-Generación de mecanismos para facilitar el acceso a una solución de vivienda a hogares vulnerables en Bogotá.	Secretaría Distrital del Hábitat	7715-Mejoramiento de vivienda - modalidad de habitabilidad mediante asignación e implementación de subsidio en Bogotá
Secretaría Distrital de Integración Social	7768-Implementación de una estrategia de acompañamiento a hogares	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	7885-Aportes para los creadores y gestores culturales de Bogotá

	con mayor pobreza evidente y oculta de Bogotá		
Secretaría Distrital de Integración Social	7768-Implementación de una estrategia de acompañamiento a hogares con mayor pobreza evidente y oculta de Bogotá	Secretaría de Educación del Distrito	7736-Fortalecimiento del bienestar de los estudiantes matriculados en el sistema educativo oficial a través del fomento de estilos de vida saludable, alimentación escolar y movilidad escolar en Bogotá
Secretaría Distrital de Integración Social	7770-Compromiso con el envejecimiento activo y una Bogotá cuidadora e incluyente	Secretaría de Educación del Distrito	7690-Fortalecimiento de la política de educación inclusiva para poblaciones y grupos de especial protección constitucional de Bogotá D.C.
Secretaría Distrital de Integración Social	7749-Implementación de la estrategia de territorios cuidadores en Bogotá	Secretaría de Educación del Distrito	7736-Fortalecimiento del bienestar de los estudiantes matriculados en el sistema educativo oficial a través del fomento de estilos de vida saludable, alimentación escolar y movilidad escolar en Bogotá
Secretaría Distrital del Hábitat	7823-Generación de mecanismos para facilitar el acceso a una solución de vivienda a hogares vulnerables en Bogotá.	Secretaría Distrital de Integración Social	7730-Servicio de atención a la población proveniente de flujos migratorios mixtos en Bogotá
Secretaría Distrital de Educación	7807-Jovenes a la U	Secretaría Distrital de Integración Social	7771-Fortalecimiento de las oportunidades de inclusión de las personas con discapacidad, familias y sus cuidadores-as en Bogotá
Secretaría Distrital de Integración Social	7756-Compromiso social por la diversidad en Bogotá	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	7874-Fortalecimiento del crecimiento empresarial en los emprendedores y las mipymes de Bogotá
Secretaría Distrital del Hábitat	7582-Mejoramiento progresivo de edificaciones de vivienda de origen informal Plan Terrazas	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	7660-Mejoramiento Subvenciones y ayudas para dar acceso a los servicios funerarios del distrito destinadas a la población en condición de vulnerabilidad Bogotá
Secretaría Distrital del Hábitat	7659-Mejoramiento Integral Rural y de Bordes Urbanos en Bogotá	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	7842-Fortalecer El Entorno Económico De Los Emprendimientos De Alto Impacto y Las Mipymes, Frente A La Emergencia Sanitaria En Bogotá

		Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	7874-Fortalecimiento del crecimiento empresarial en los emprendedores y las mipymes de Bogotá
		Instituto para la Economía Social	7722-Fortalecimiento de la inclusión productiva de emprendimientos por subsistencia

## Anexo 2. Puntaje del índice MM\_IMG por metas-proyecto de las entidades distritales

Entidad Distrital	Meta-Proyecto	Índice
Secretaría Distrital de Hacienda	IMG Ordinario	1.00
Secretaria de Ambiente	7677- Mujeres que Reverdecen	0.95
Jardín Botánico José Celestino Mutis	7677- Mujeres que Reverdecen	0.95
Secretaría Distrital de Integración Social	7768-Implementación de una estrategia de acompañamiento a hogares con mayor pobreza evidente y oculta de Bogotá	0.90
Secretaría Distrital de Movilidad	7596-Desarrollo de Lineamientos estratégicos e insumos con enfoques diferenciales para mejorar la movilidad en Bogotá	0.90
Secretaría Distrital de Integración Social	7745-Compromiso por una alimentación integral en Bogotá	0.85
Secretaría Distrital de Integración Social	7740-Generación JÓVENES CON DERECHOS en Bogotá	0.83
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	Mínimo Vital	0.83
Secretaría Distrital del Hábitat	7823-Generación de mecanismos para facilitar el acceso a una solución de vivienda a hogares vulnerables en Bogotá.	0.78
Secretaría Distrital de Integración Social	7770-Compromiso con el envejecimiento activo y una Bogotá cuidadora e incluyente	0.77
Secretaría Distrital de Integración Social	7768-Implementación de una estrategia de acompañamiento a hogares con mayor pobreza evidente y oculta de Bogotá	0.77
Secretaría Distrital de Integración Social	7768-Implementación de una estrategia de acompañamiento a hogares con mayor pobreza evidente y oculta de Bogotá	0.77
Secretaría Distrital de Integración Social	7749-Implementación de la estrategia de territorios cuidadores en Bogotá	0.73
Secretaría Distrital del Hábitat	7823-Generación de mecanismos para facilitar el acceso a una solución de vivienda a hogares vulnerables en Bogotá.	0.73
Secretaría Distrital de Educación	7807-Jovenes a la U	0.73
Secretaría Distrital de Integración Social	7756-Compromiso social por la diversidad en Bogotá	0.70

Secretaría Distrital del Hábitat	7582-Mejoramiento progresivo de edificaciones de vivienda de origen informal Plan Terrazas	0.65
Secretaría Distrital del Hábitat	7659-Mejoramiento Integral Rural y de Bordes Urbanos en Bogotá	0.62
Secretaría Distrital de Integración Social	7745-Compromiso por una alimentación integral en Bogotá	0.60
Caja de Vivienda Popular	7698-Traslado de hogares localizados en zonas de alto riesgo No mitigable o los ordenados mediante sentencias judiciales o actos administrativos. Bogotá.	0.55
Secretaría de Educación del Distrito	7624-Servicio educativo de Cobertura con Equidad en Bogotá D.C.	0.55
Secretaría Distrital de Integración Social	7745-Compromiso por una alimentación integral en Bogotá	0.55
Caja de Vivienda Popular	7698-Traslado de hogares localizados en zonas de alto riesgo No mitigable o los ordenados mediante sentencias judiciales o actos administrativos. Bogotá.	0.55
Secretaría Distrital de Integración Social	7745-Compromiso por una alimentación integral en Bogotá	0.50
Secretaría Distrital del Hábitat	7715-Mejoramiento de vivienda - modalidad de habitabilidad mediante asignación e implementación de subsidio en Bogotá	0.48
Secretaría Distrital de Integración Social	7745-Compromiso por una alimentación integral en Bogotá	0.48
Secretaría Distrital del Hábitat	7715-Mejoramiento de vivienda - modalidad de habitabilidad mediante asignación e implementación de subsidio en Bogotá	0.48
Secretaría de Educación del Distrito	7736-Fortalecimiento del bienestar de los estudiantes matriculados en el sistema educativo oficial a través del fomento de estilos de vida saludable, alimentación escolar y movilidad escolar en Bogotá	0.47
Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	7885-Aportes para los creadores y gestores culturales de Bogotá	0.47
Secretaría Distrital de Integración Social	7771-Fortalecimiento de las oportunidades de inclusión de las personas con discapacidad, familias y sus cuidadores-as en Bogotá	0.42
Secretaría de Educación del Distrito	7736-Fortalecimiento del bienestar de los estudiantes matriculados en el sistema educativo oficial a través del fomento de estilos de vida saludable, alimentación escolar y movilidad escolar en Bogotá	0.42
Secretaría de Educación del Distrito	7690-Fortalecimiento de la política de educación inclusiva para poblaciones y grupos de especial protección constitucional de Bogotá D.C.	0.42
Secretaría Distrital de Integración Social	7730-Servicio de atención a la población proveniente de flujos migratorios mixtos en Bogotá	0.42
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	7874-Fortalecimiento del crecimiento empresarial en los emprendedores y las mipymes de Bogotá	0.38
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	7660-Mejoramiento Subvenciones y ayudas para dar acceso a los servicios funerarios del distrito	0.33

	destinadas a la población en condición de vulnerabilidad Bogotá	
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	7874-Fortalecimiento del crecimiento empresarial en los emprendedores y las mipymes de Bogotá	0.32
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	7842-Fortalecer El Entorno Económico De Los Emprendimientos De Alto Impacto y Las Mipymes, Frente A La Emergencia Sanitaria En Bogotá	0.32
Instituto para la Economía Social	7722-Fortalecimiento de la inclusión productiva de emprendimientos por subsistencia	0.27

### Anexo 3. Número de viajes promedio mensuales por estrato

Estrato	Promedio de viajes diarios por estrato
Estrato 1	0,98
Estrato 2	0,92
Estrato 3	0,85
Estrato 4	0,71
Estrato 5	0,46
Estrato 6	0,29
Promedio Bogotá	0,85

### Anexo 4. Ordenamiento de UPZ por porcentaje de su población en el decil 1

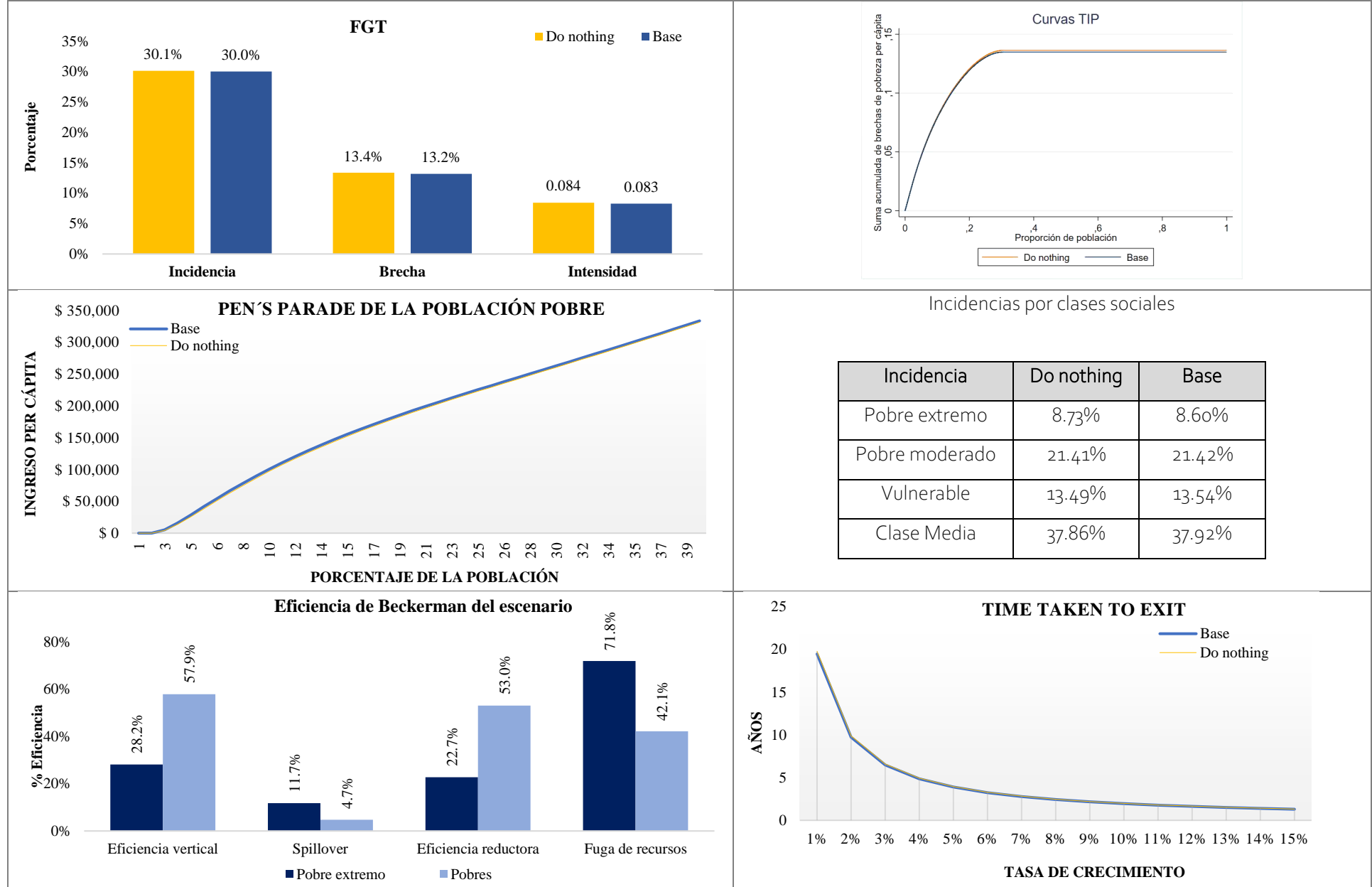
COD_UPZ	NOMBRE_UPZ	% Población de la UPZ en el decil 1	COD_UPZ	NOMBRE_UPZ	% Población de la UPZ en el decil 1
60	Parque entrenubes	65,39	26	Las Ferias	7,49
52	La Flora	28,5	29	Minuto de Dios	7,4
96	Lourdes	27,68	76	Fontibón San Pablo	7,24
68	El Tesoro	24,1	100	Galerías	7,18
67	Lucero	22,25	45	Carvajal	7
64	Monteblanco	21,63	31	Santa Cecilia	6,81
82	Patio Bonito	21,38	65	Arborizadora	6,62
62	Tunjuelito	20,4	47	Kennedy Central	6,52
95	Las Cruces	18,97	43	San Rafael	6,25
61	Ciudad Usme	18,84	30	Boyacá Real	6,22
70	Jerusalén	18,22	93	Las Nieves	6,18
53	Marco Fidel Suárez	17,91	73	Garcés Navas	6,14
55	Diana Turbay	17,7	90	Pardo Rubio	5,95
85	Bosa Central	17,58	91	Sagrado Corazón	5,84
80	Corabastos	17,18	101	Teusaquillo	5,81
89	San Isidro - Patios	16,71	113	Bavaria	5,68
59	Alfonso López	16,51	21	Los Andes	5,63
84	Bosa Occidental	16,31	41	Muzú	5,63
11	San Cristóbal Norte	15,46	44	Américas	5,5
66	San Francisco	15,31	75	Fontibón	5,4
102	La Sabana	15,17	38	Restrepo	5,37

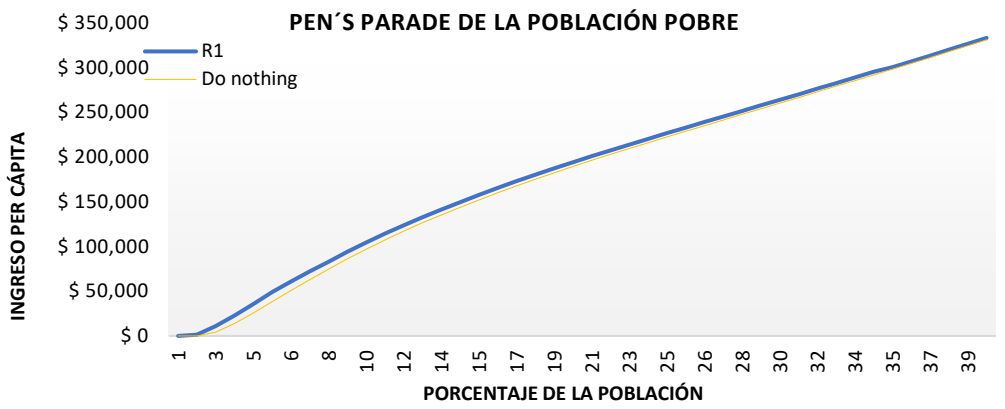
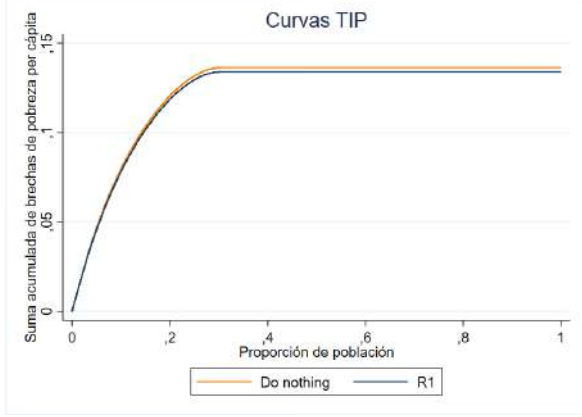
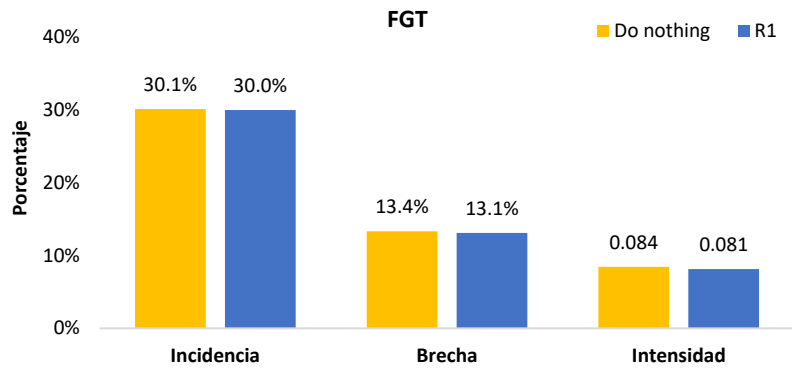


COD_UPZ	NOMBRE_UPZ	% Población de la UPZ en el decil 1	COD_UPZ	NOMBRE_UPZ	% Población de la UPZ en el decil 1
69	Ismael Perdomo	14,75	78	Tintál Norte	4,7
39	Quiroga	14,65	9	Verbenal	4,61
57	Gran Yomasa	14,47	23	Casa Blanca Suba	4,48
63	El Mochuelo	14,35	110	Ciudad Salitre Occidental	4,32
94	La Candelaria	14,22	98	Los Alcázares	4,28
54	Marruecos	13,72	116	Álamos	4,19
51	Los Libertadores	13,7	106	La Esmeralda	3,9
37	Santa Isabel	13,55	27	Suba	3,83
40	Ciudad Montes	13,46	72	Bolivia	3,65
32	San Blas	12,94	77	Zona Franca	3,64
86	El Porvenir	12,75	97	Chicó Lago	3,5
87	Tintál Sur	12,63	88	El Refugio	3,48
50	La Gloria	12,45	19	El Prado	3,47
42	Venecia	12,26	115	Capellanía	3,43
83	Las Margaritas	12,11	14	Usaquén	3,34
92	La Macarena	12,04	16	Santa Bárbara	3,26
34	20 de Julio	11,71	17	San José de Bavaria	3,21
79	Calandaima	11,4	24	Niza	3,18
56	Danubio	10,62	112	Granjas de Techo	3,16
49	Apogeo	10,61	13	Los Cedros	2,99
108	Zona Industrial	10,44	12	Toberín	2,96
111	Puente Aranda	10,07	18	Britalia	2,94
46	Castilla	10	114	Modelia	2,74
103	Parque Salitre	10	107	Quinta Paredes	2,64
71	Tibabuyes	9,84	99	Chapinero	2,57
58	Comuneros	9,67	105	Jardín Botánico	2,37
48	Timiza	9,26	20	La Alhambra	2,16
36	San José	9,13	25	La Floresta	2,16
33	Sosiego	8,62	1	Paseo de Los Libertadores	2,11
28	El Rincón	8,28	10	La Uribe	2,08
104	Parque Simón Bolívar - CAN	8,26	109	Ciudad Salitre Oriental	1,89
22	Doce de Octubre	7,86	15	Country Club	0,94
81	Gran Britalia	7,86	2	La Academia	0
74	Engativá	7,63	3	Guaymaral	0
35	Ciudad Jardín	7,56	117	Aeropuerto El Dorado	0

Anexo 5. Resultados para los indicadores de pobreza y bienestar según escenarios y alternativas de diseño para un nuevo IMG

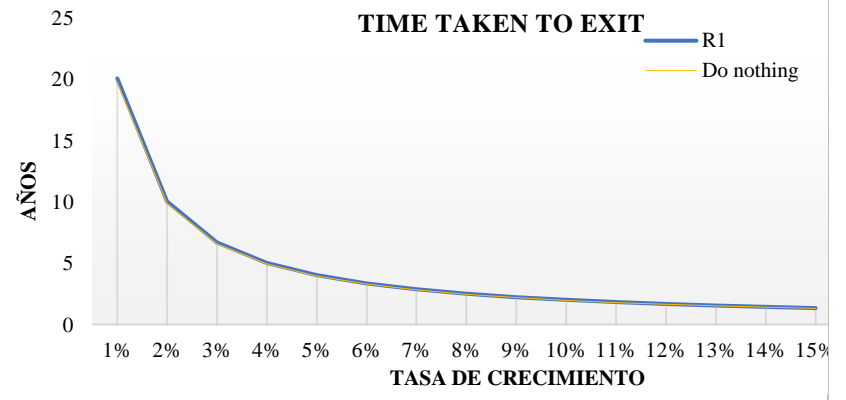
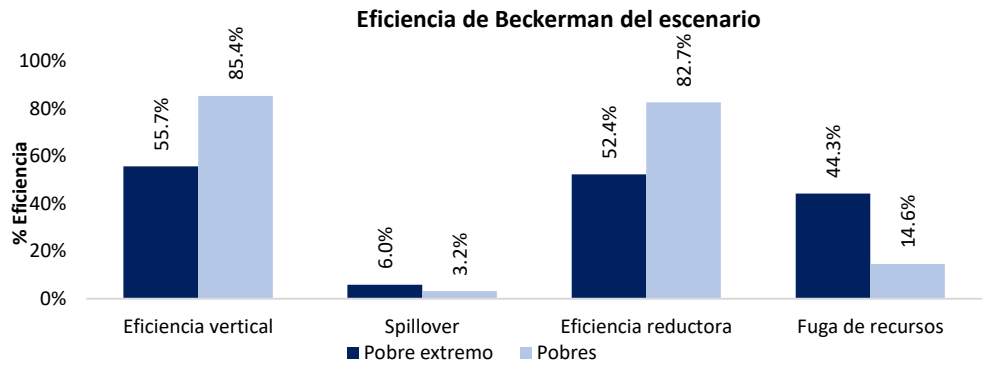
Programa: Adulto Mayor Base



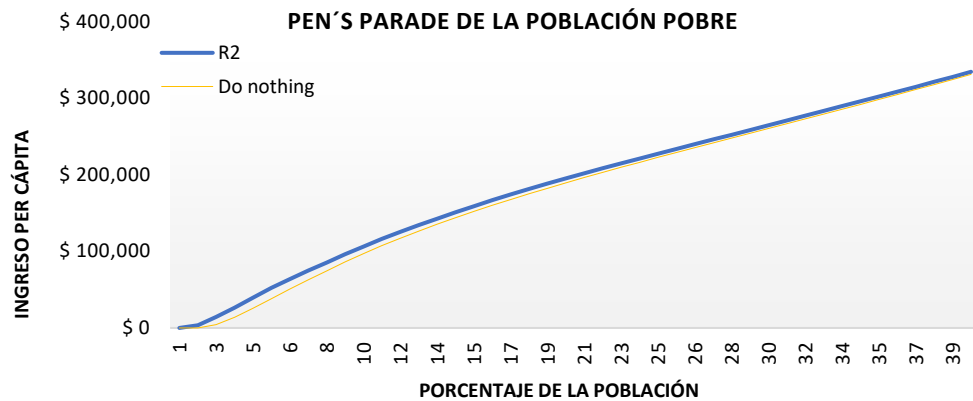
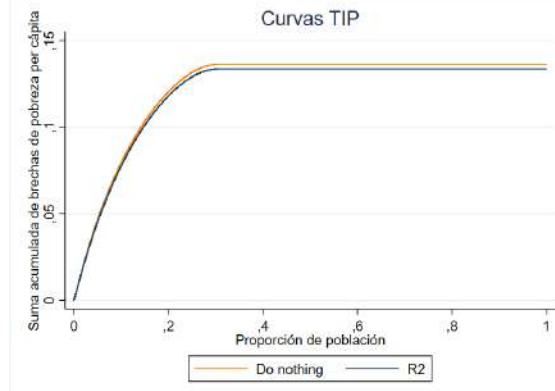
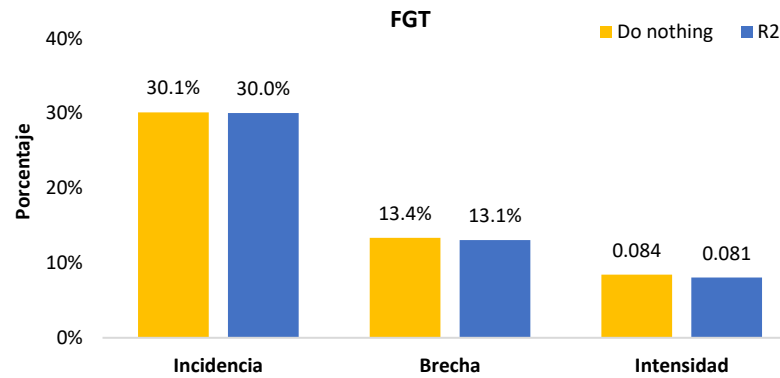


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

Clase Social	Do nothing (%)	R1 (%)
Pobre extremo	8.73%	8.60%
Pobre moderado	21.41%	21.42%
Vulnerable	13.49%	13.54%
Clase Media	37.86%	37.92%

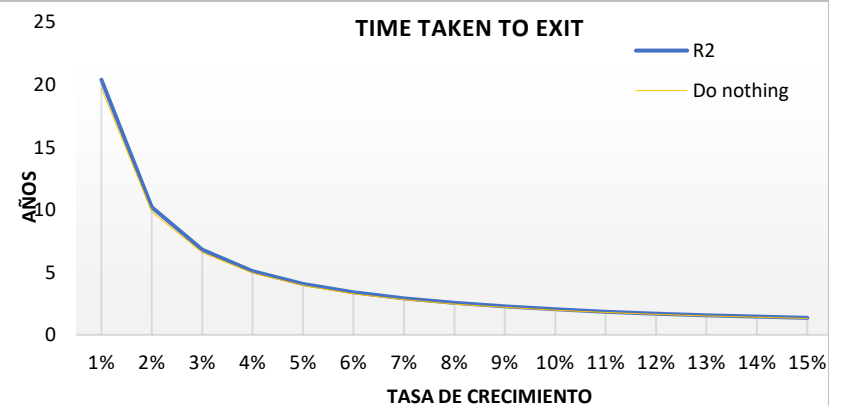
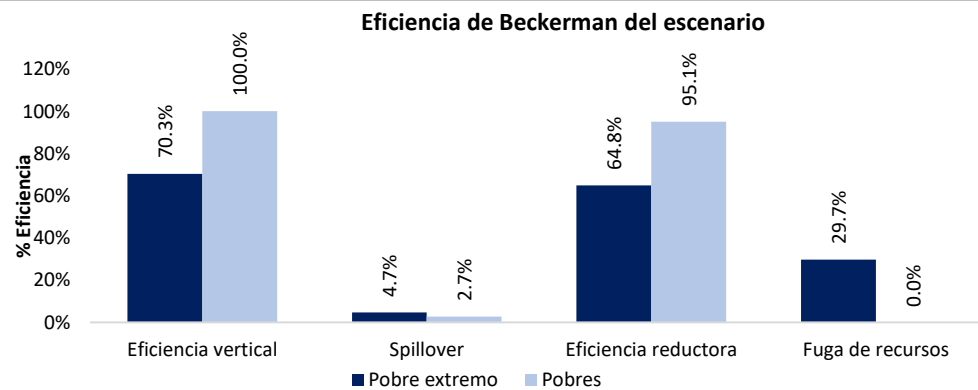


Programa: Adulto Mayor R2

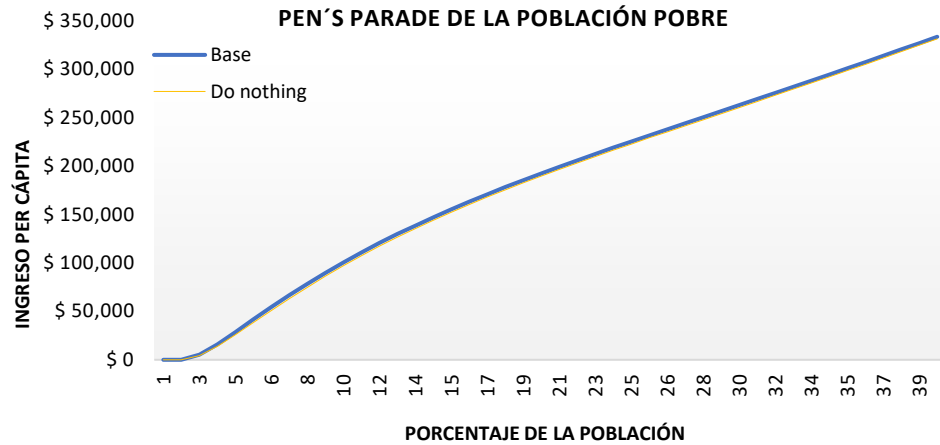
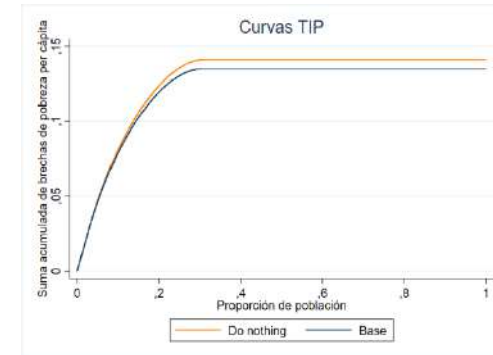
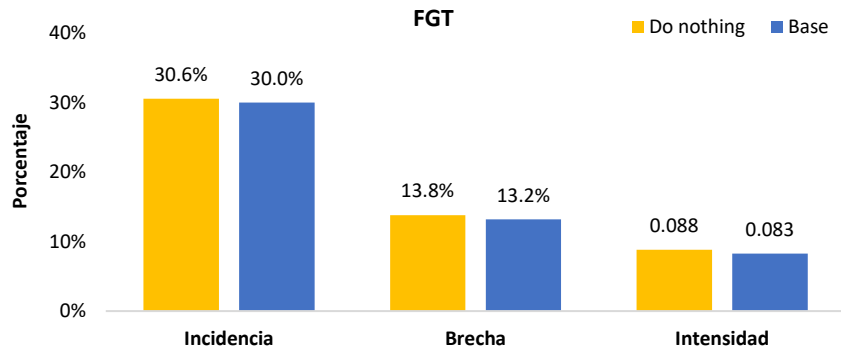


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

Incidencia	Do nothing	R2
Pobre extremo	8.73%	8.60%
Pobre moderado	21.41%	21.42%
Vulnerable	13.49%	13.61%
Clase Media	37.86%	37.86%

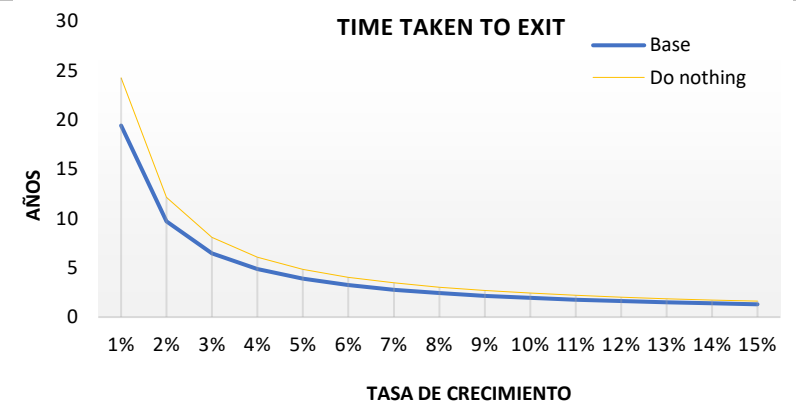
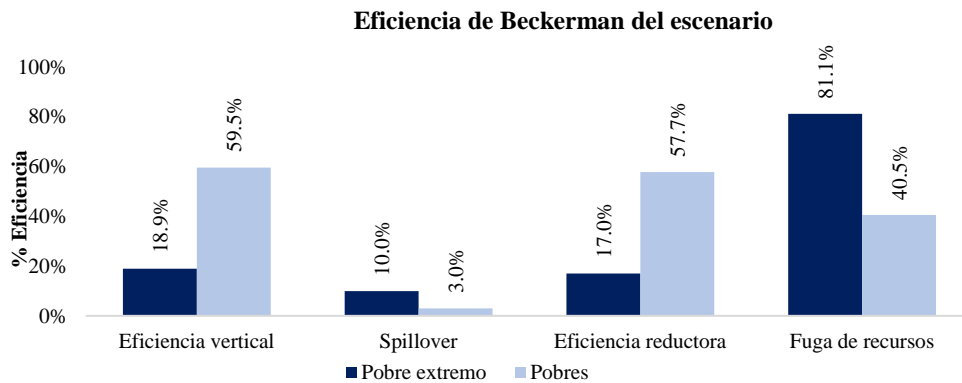


Programa: IMG Ordinario Base

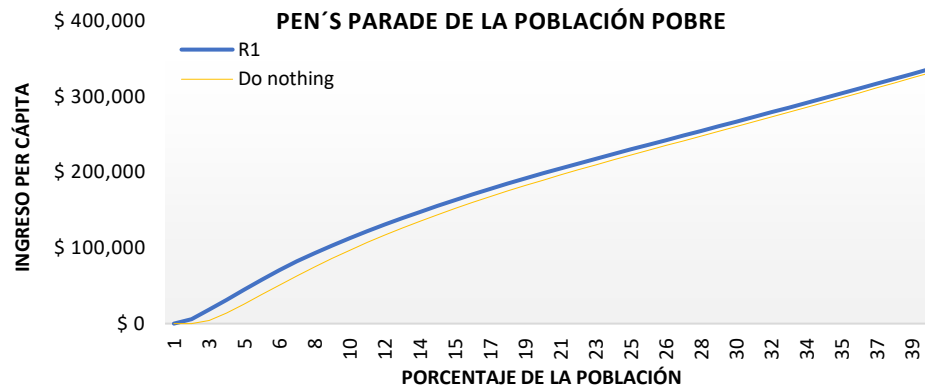
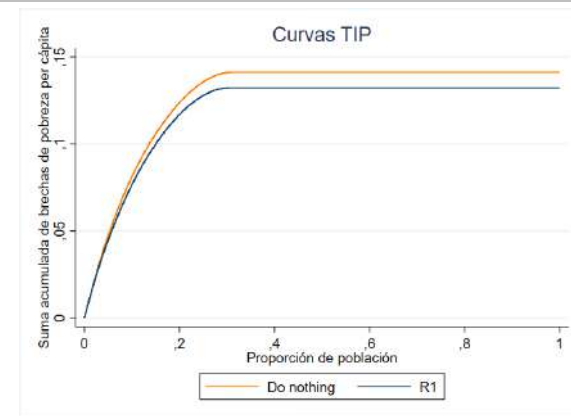
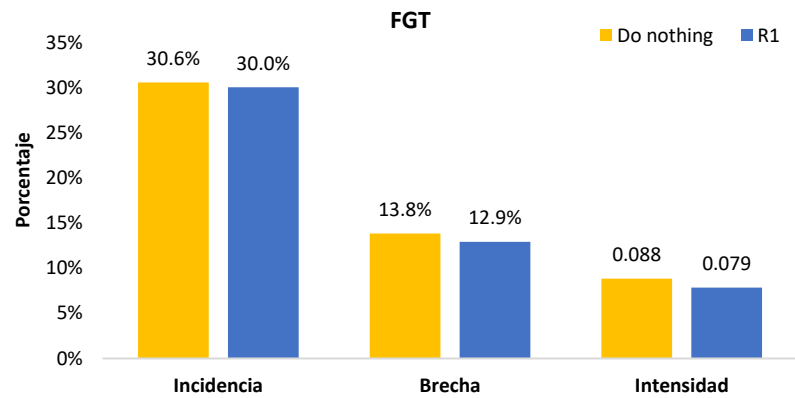


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

Incidencia	Do nothing	Base
Pobre extremo	9.20%	8.60%
Pobre moderado	21.38%	21.42%
Vulnerable	13.25%	13.54%
Clase Media	37.67%	37.92%

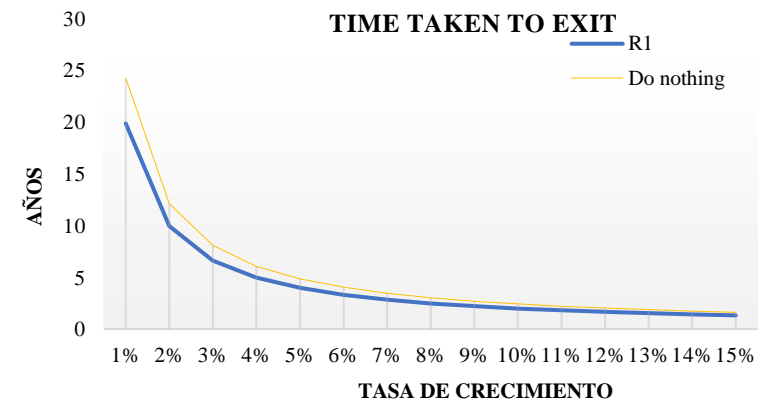
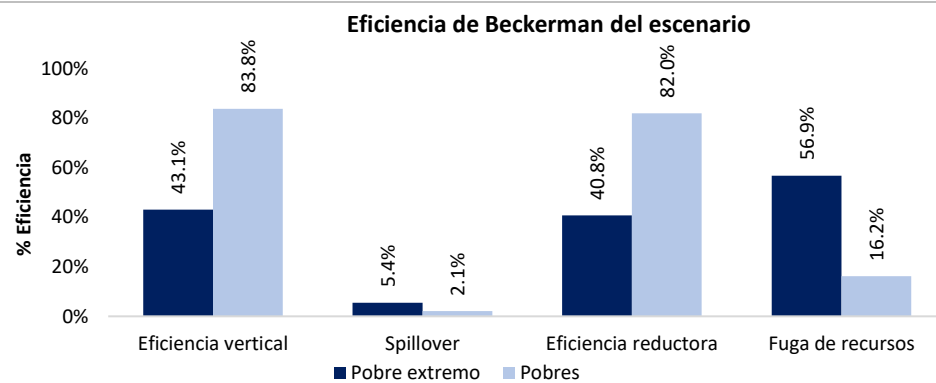


Programa: IMG Ordinario R1

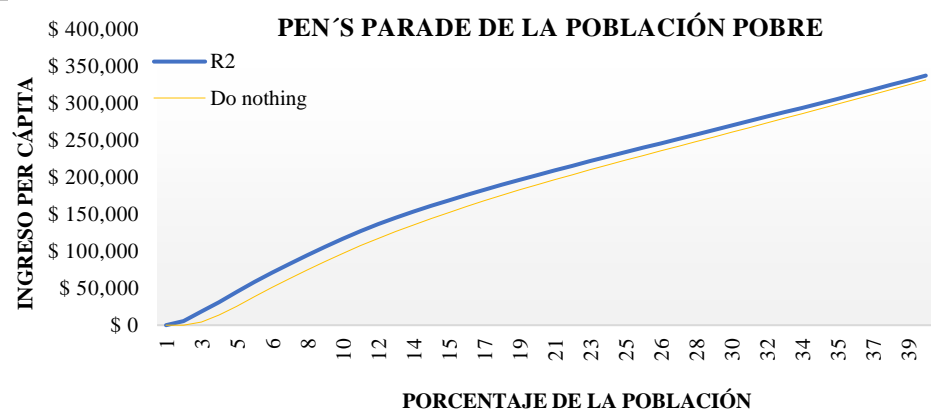
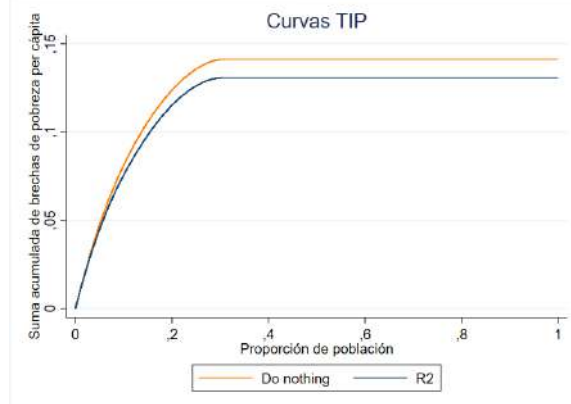
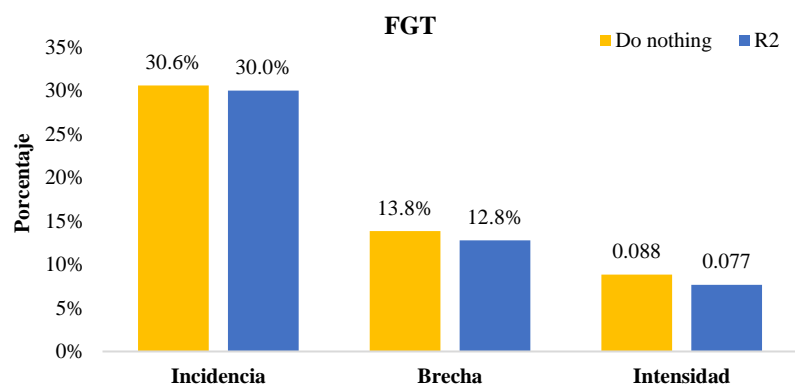


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

Clase Social	Do nothing (%)	R1 (%)
Pobre extremo	9.20%	8.44%
Pobre moderado	21.38%	21.59%
Vulnerable	13.25%	13.54%
Clase Media	37.67%	37.92%

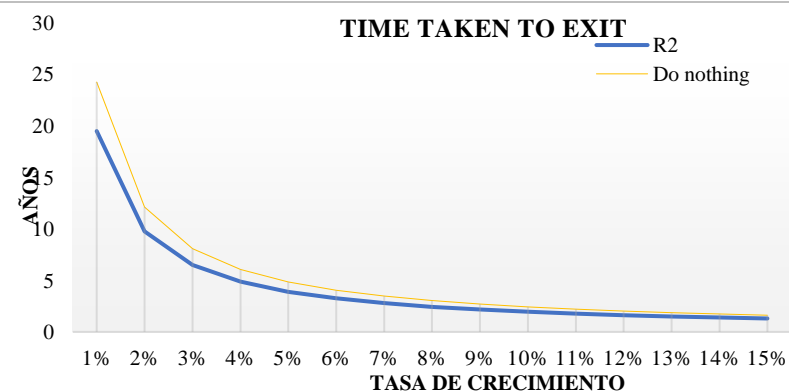
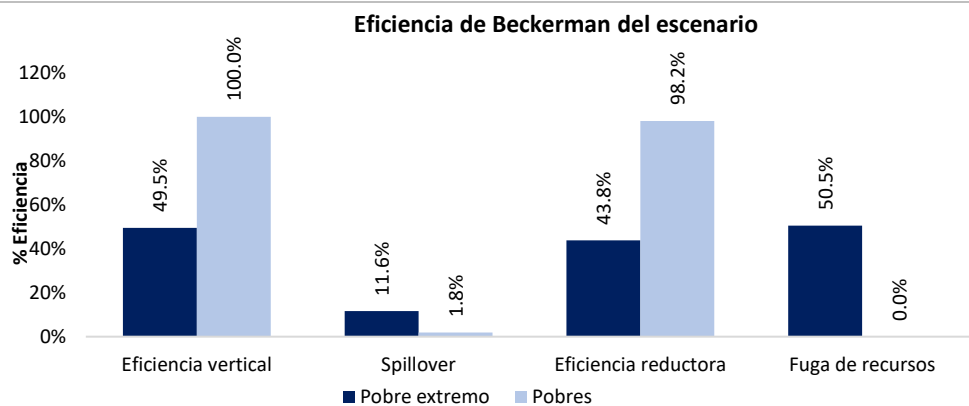


Programa: IMG Ordinario R2

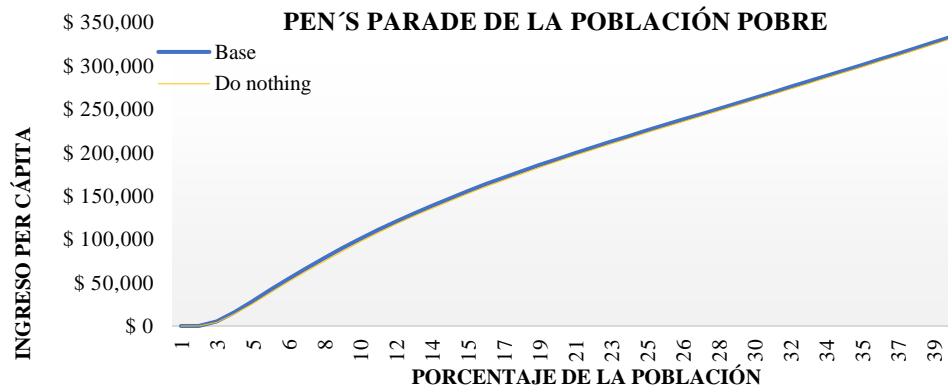
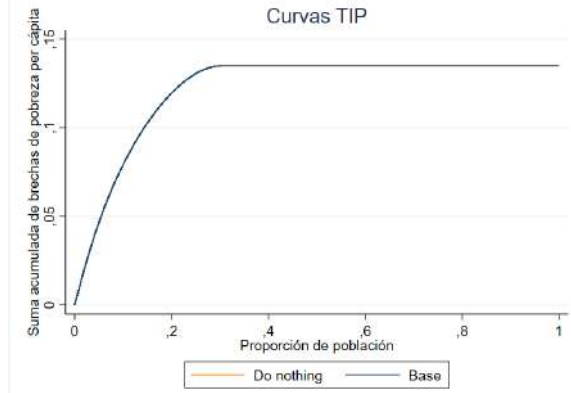
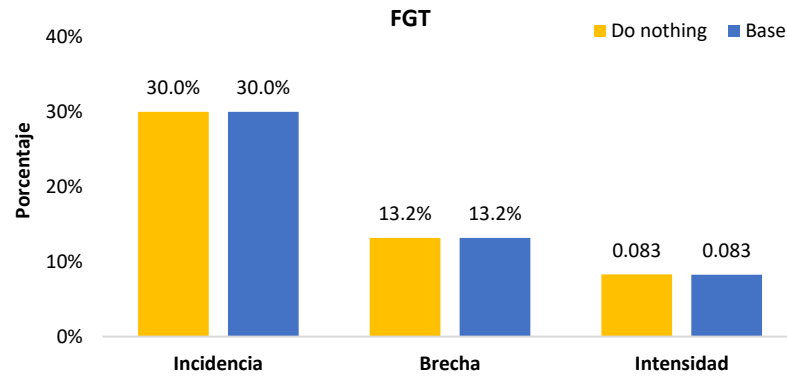


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

	Do nothing	R2
Pobre extremo	9.20%	7.86%
Pobre moderado	21.38%	22.16%
Vulnerable	13.25%	13.81%
Clase Media	37.67%	37.67%

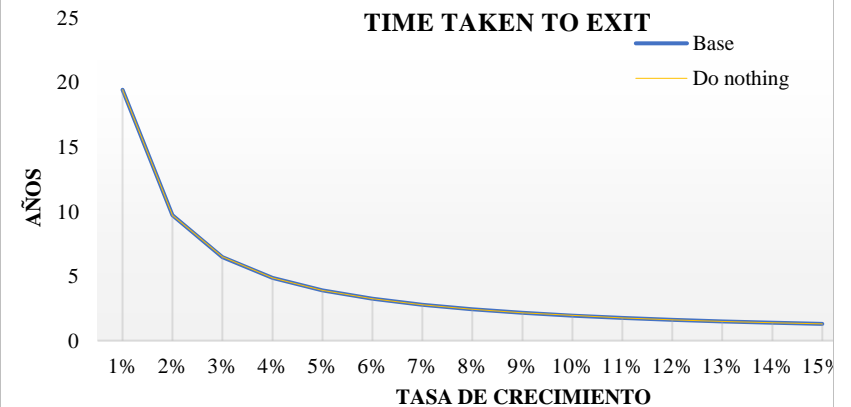
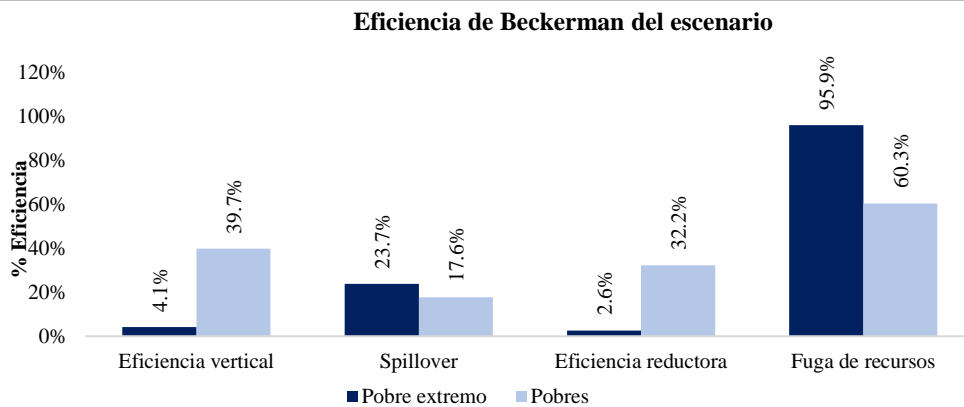


Programa: Jovenes a la U Base



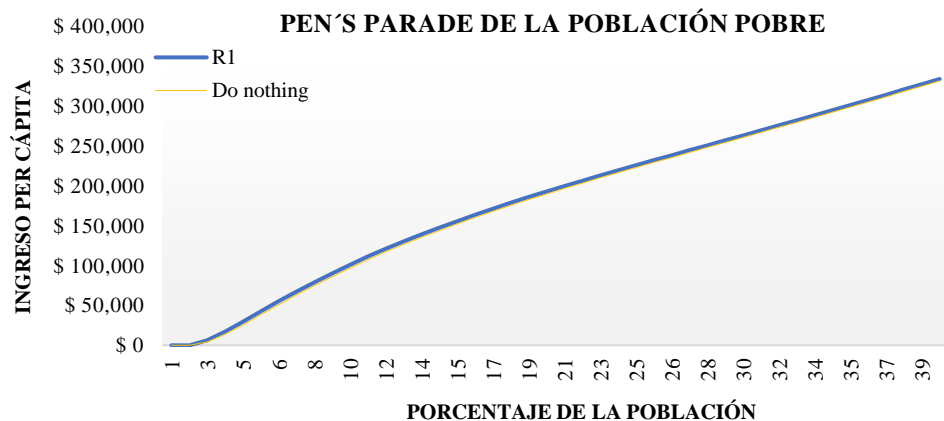
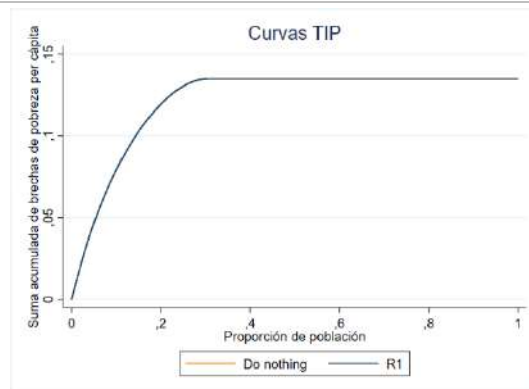
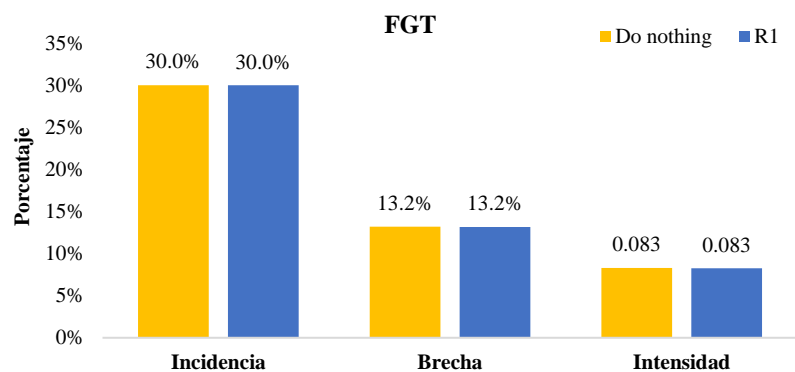
INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

	Do nothing	Base
Pobre extremo	8.61%	8.60%
Pobre moderado	21.44%	21.42%
Vulnerable	13.53%	13.54%
Clase Media	37.91%	37.92%



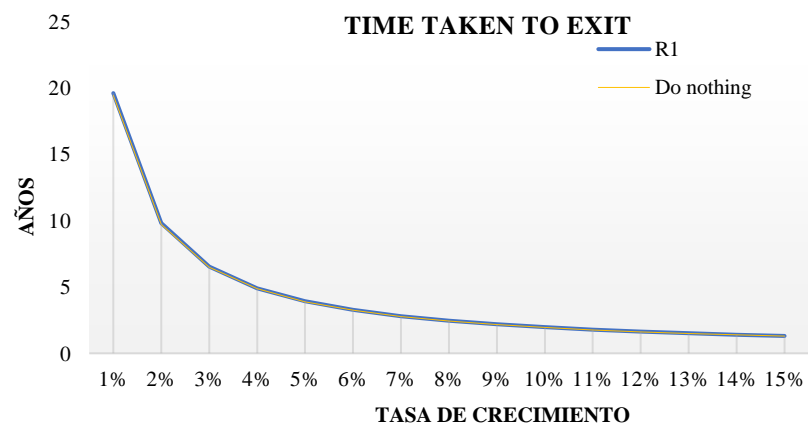
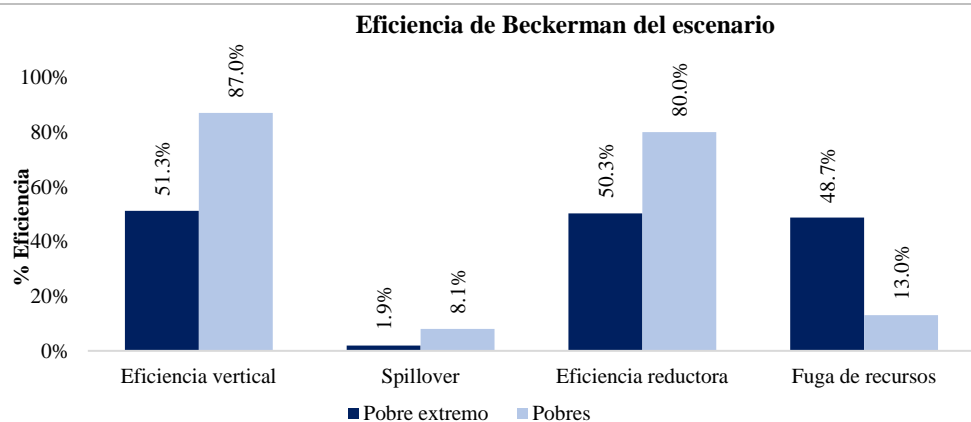


Programa: Jóvenes a la U R1

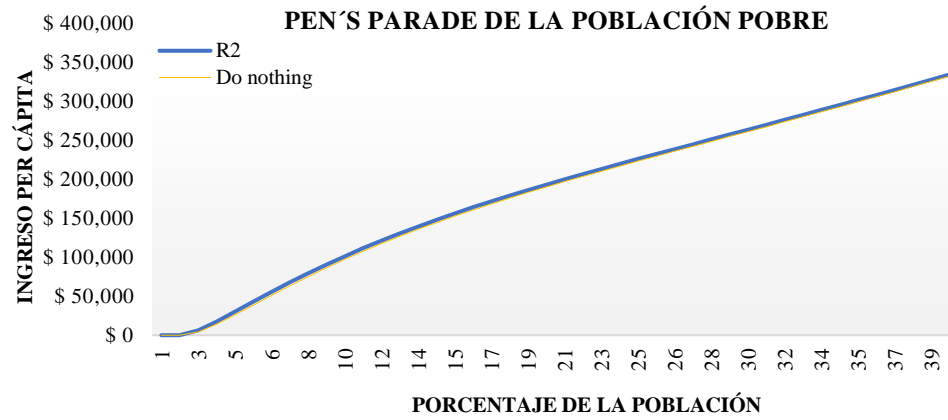
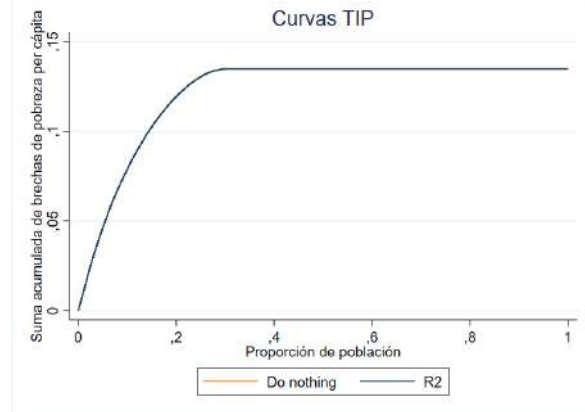
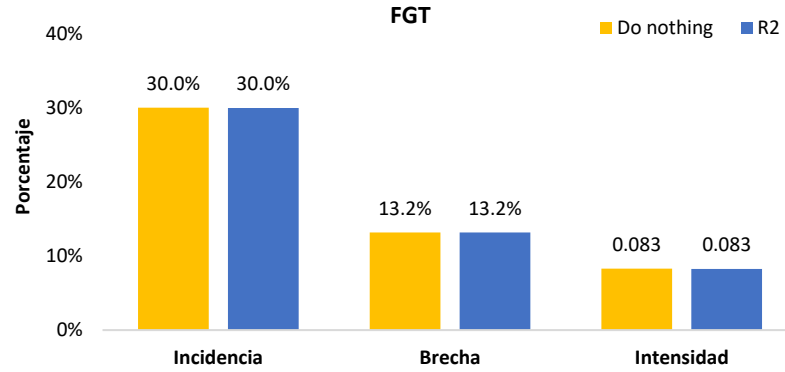


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

Clase Social	Do nothing	R1
Pobre extremo	8.61%	8.60%
Pobre moderado	21.44%	21.42%
Vulnerable	13.53%	13.54%
Clase Media	37.91%	37.92%

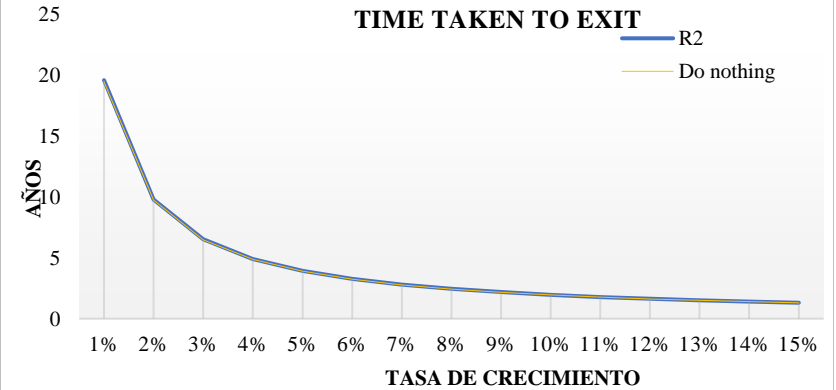
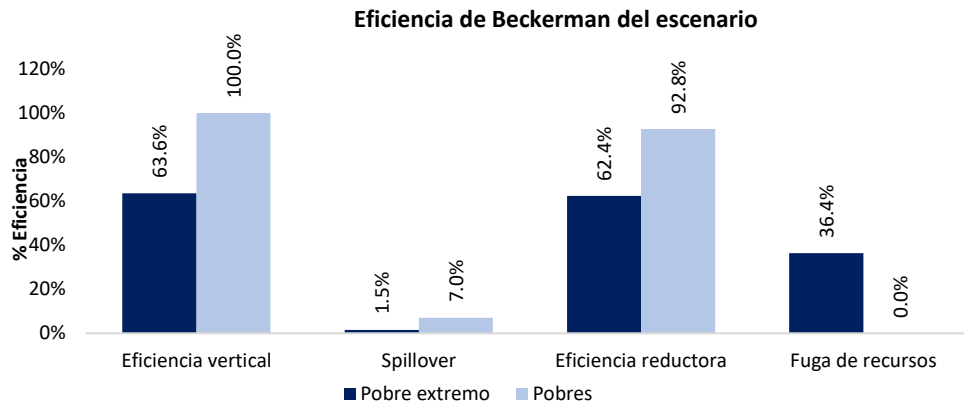


Programa: Jovenes a la U R2

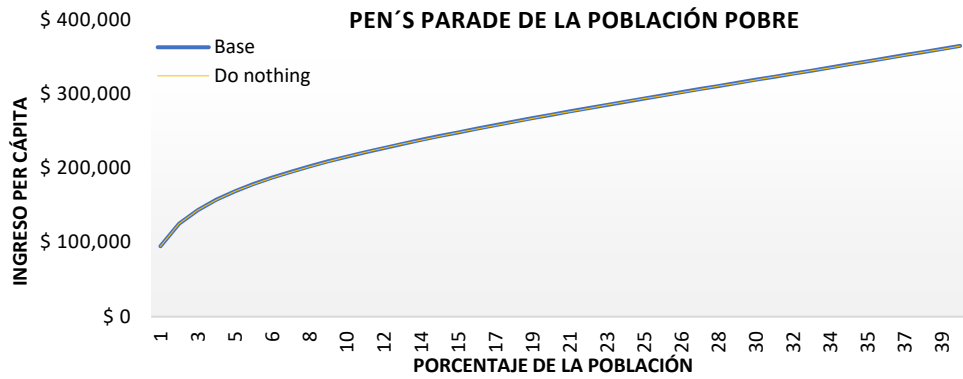
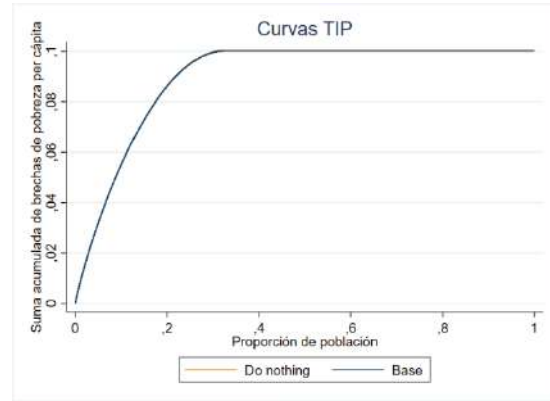
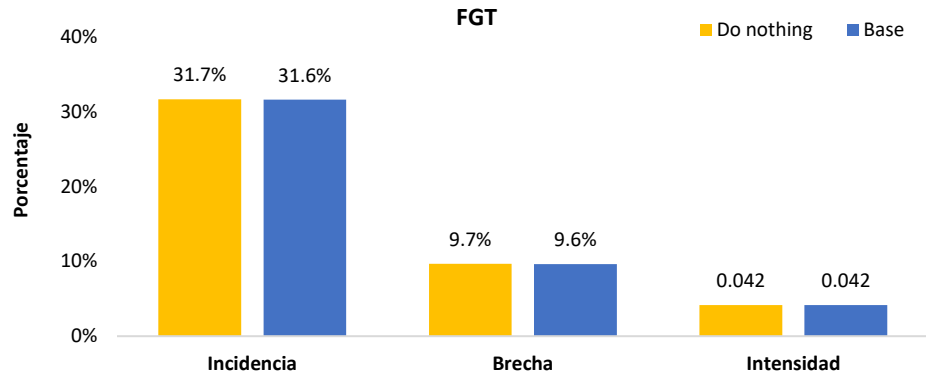


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

Clase Social	Do nothing	R2
Pobre extremo	8.61%	8.60%
Pobre moderado	21.44%	21.42%
Vulnerable	13.53%	13.55%
Clase Media	37.91%	37.91%

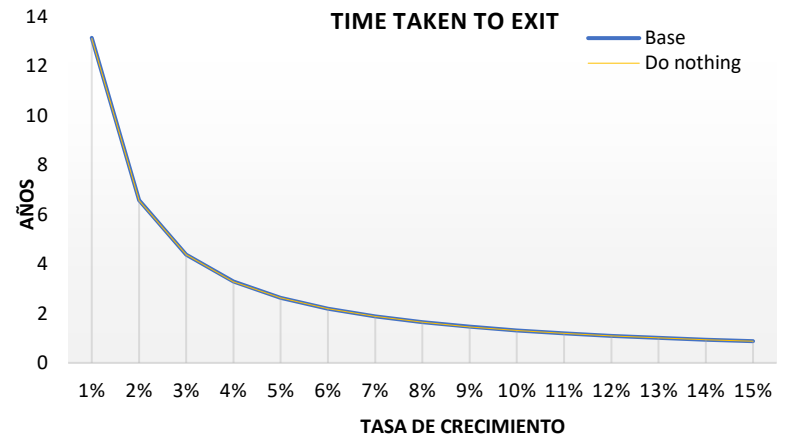
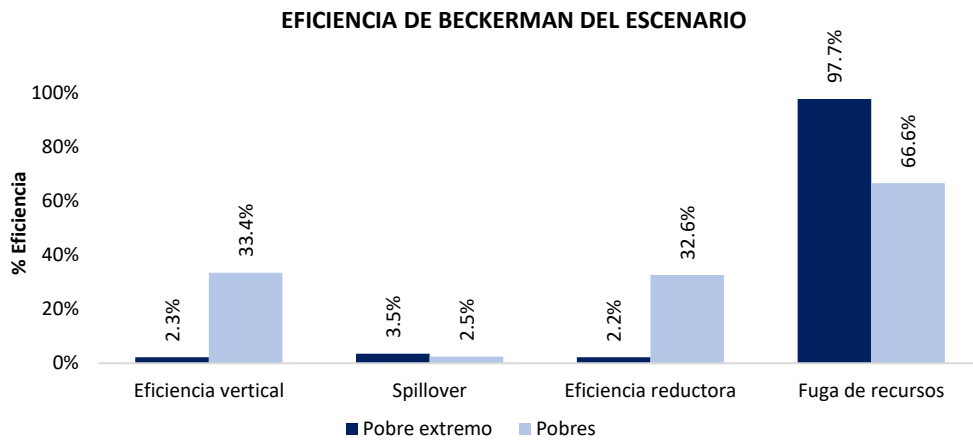


PROGRAMA: DESCUENTO TRANSMILENIO Y SITP

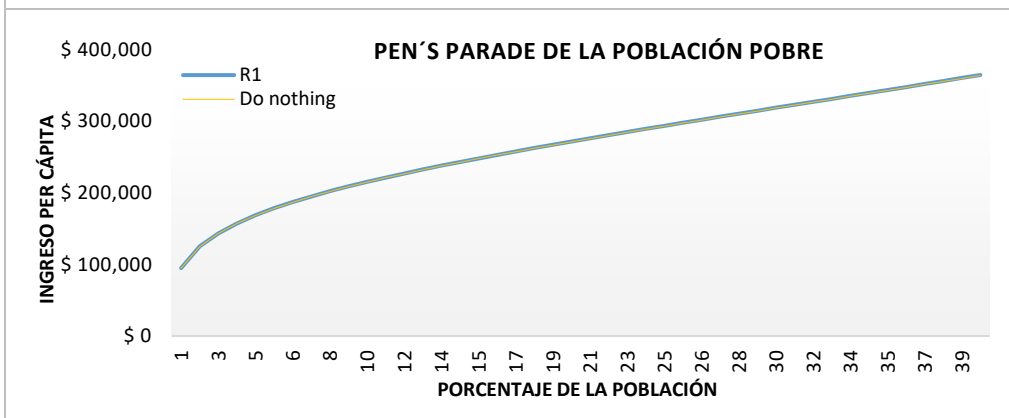
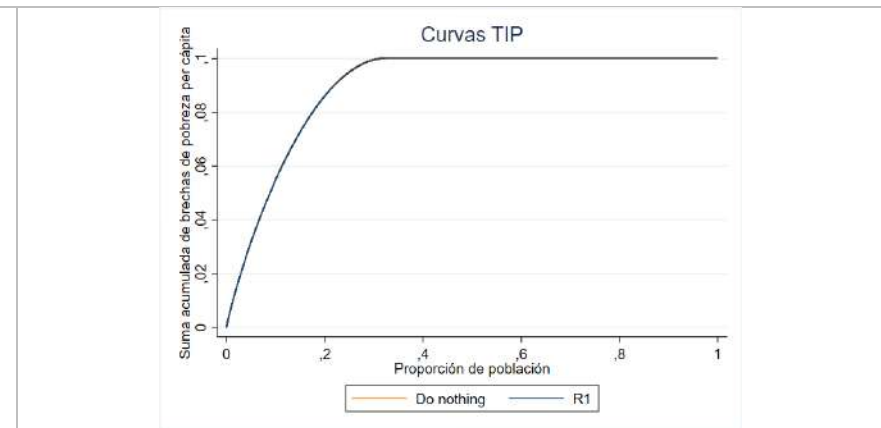
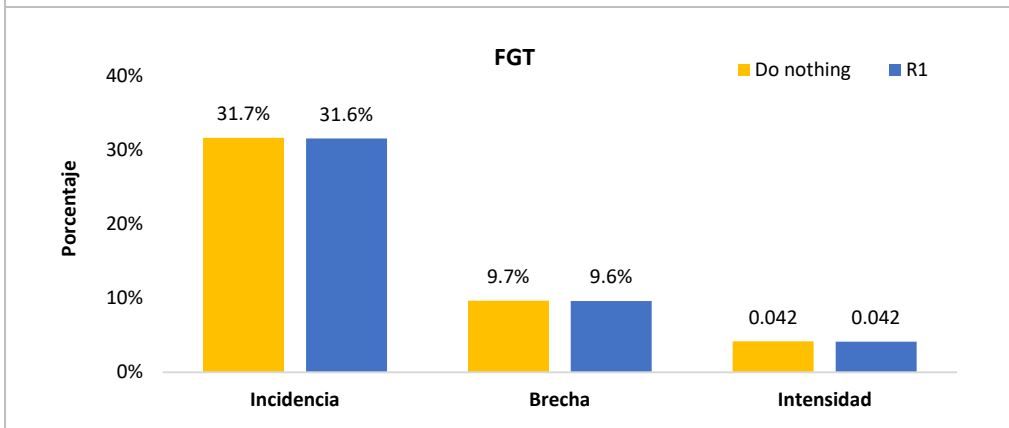


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

	Do nothing	Base
Incidencia		
Pobre extremo	2,77%	2,76%
Pobre moderado	28,89%	28,86%
Vulnerable	20,30%	20,32%
Clase Media	44,73%	44,75%

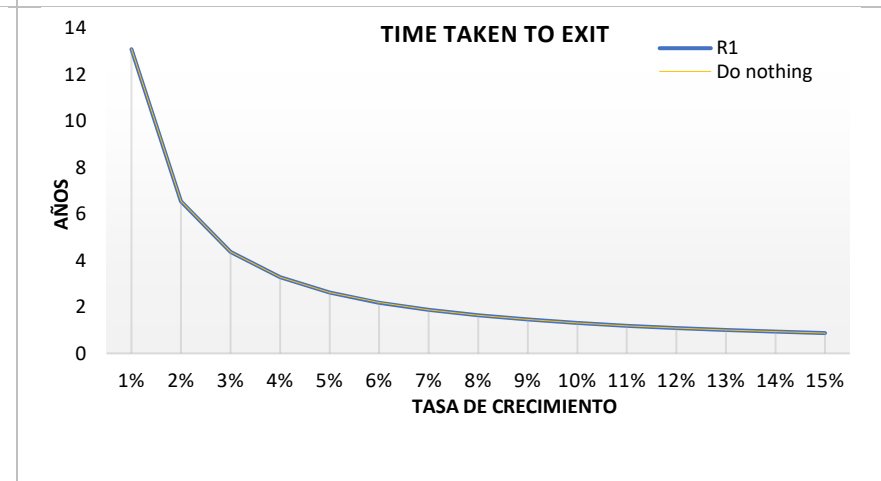
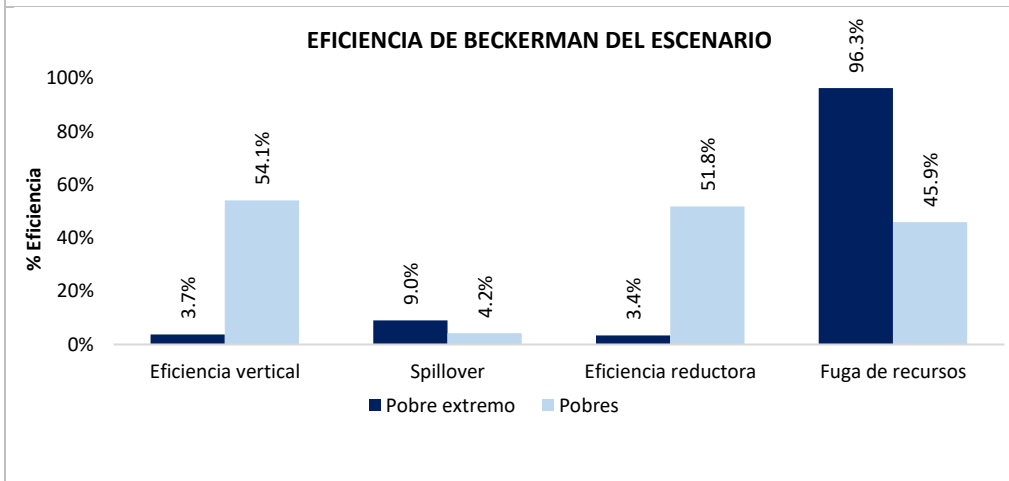


PROGRAMA: DESCUENTO TRANSMILENIO Y SITP R1

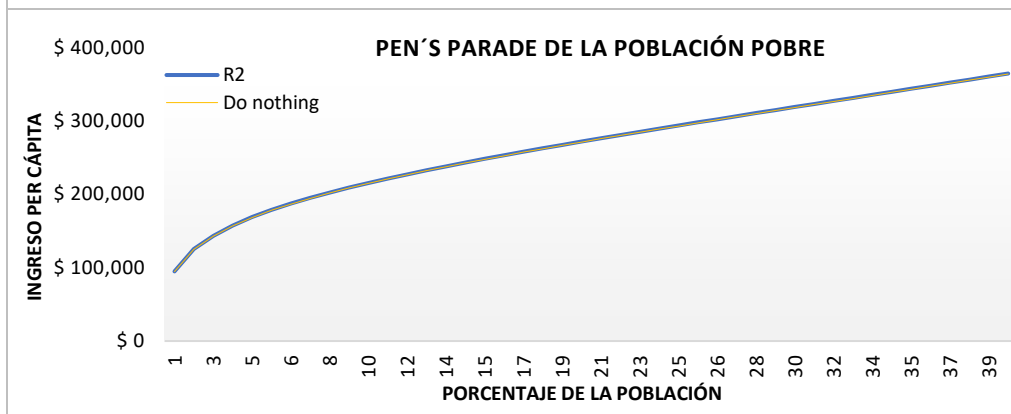
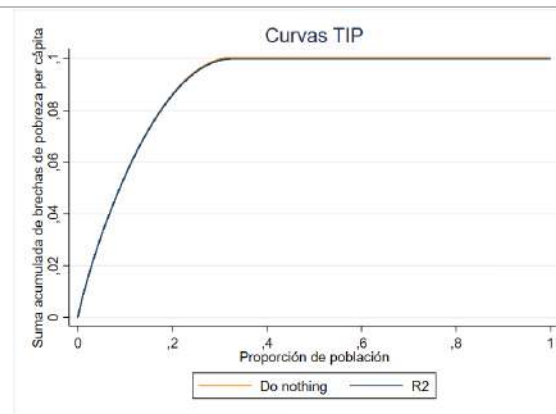
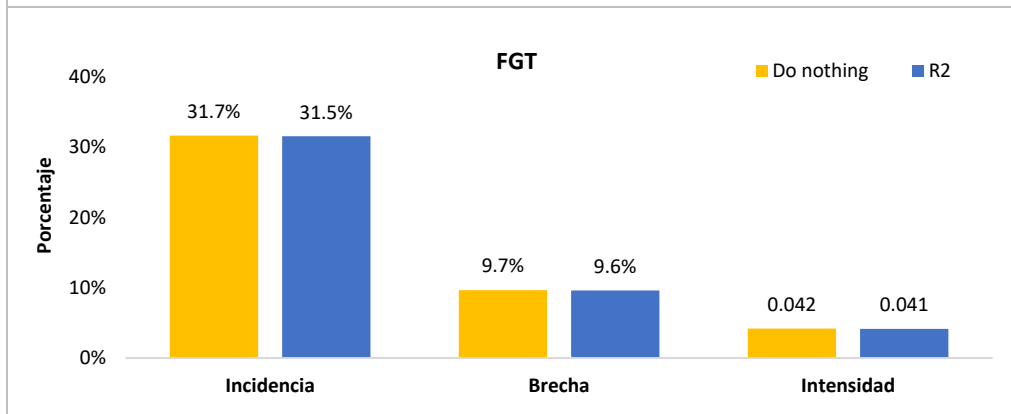


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

	Do nothing	R1
Incidencia		
Pobre extremo	2,77%	2,75%
Pobre moderado	28,89%	28,84%
Vulnerable	20,30%	20,32%
Clase Media	44,73%	44,77%

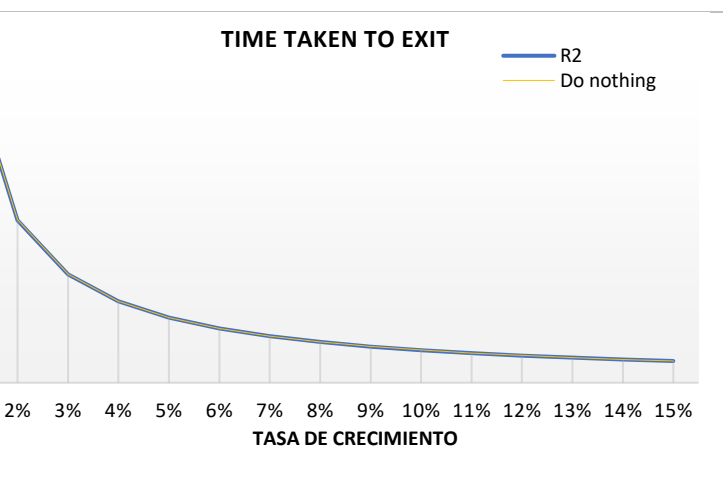
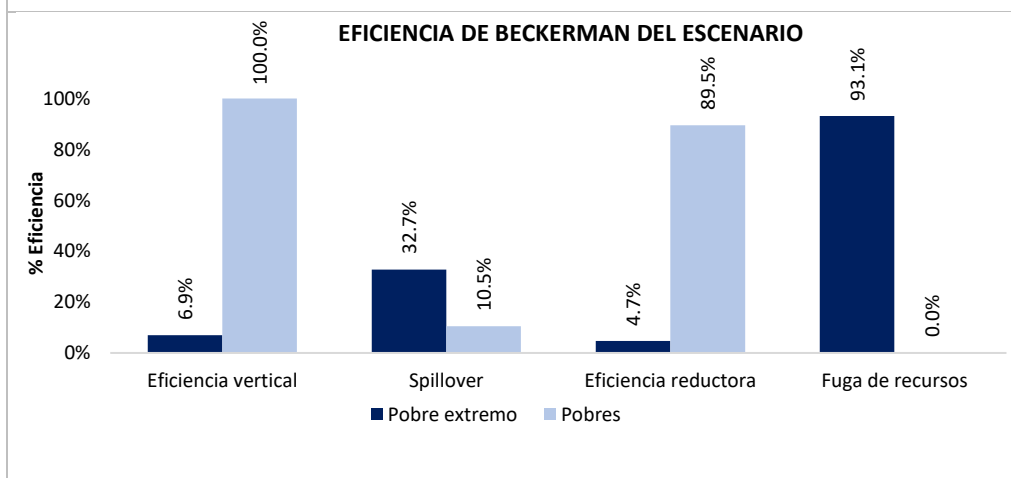


PROGRAMA: DESCUENTO TRANSMILENIO Y SITP R2

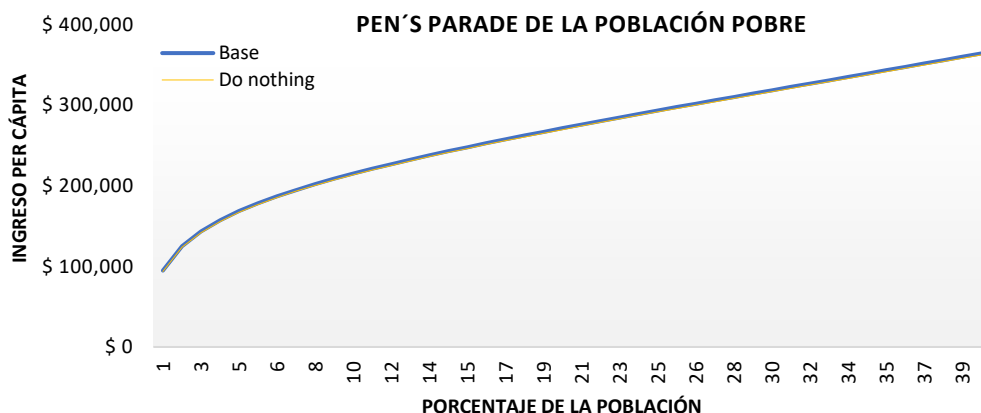
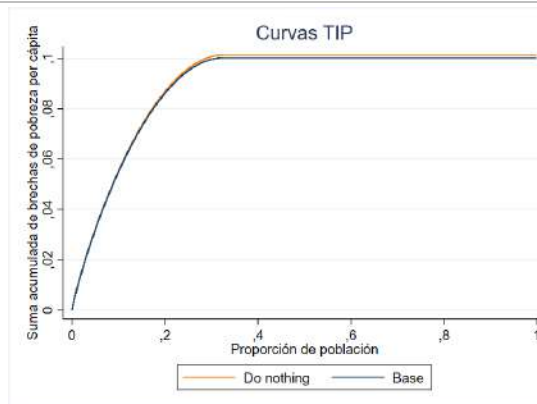
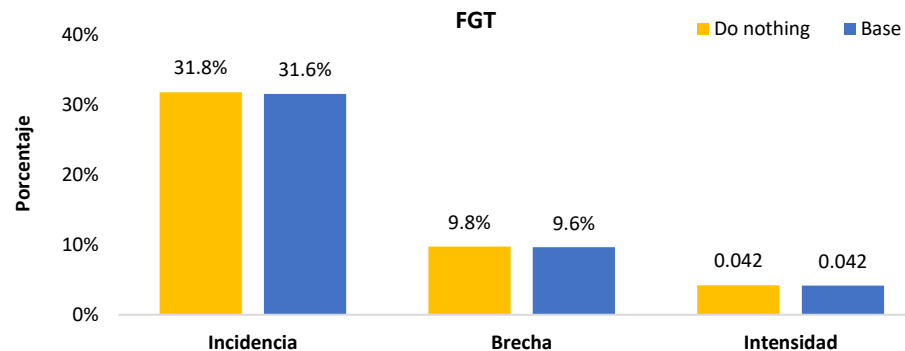


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

	Do nothing	R2
Pobre extremo	2,77%	2,74%
Pobre moderado	28,89%	28,80%
Vulnerable	20,30%	20,41%
Clase Media	44,73%	44,73%

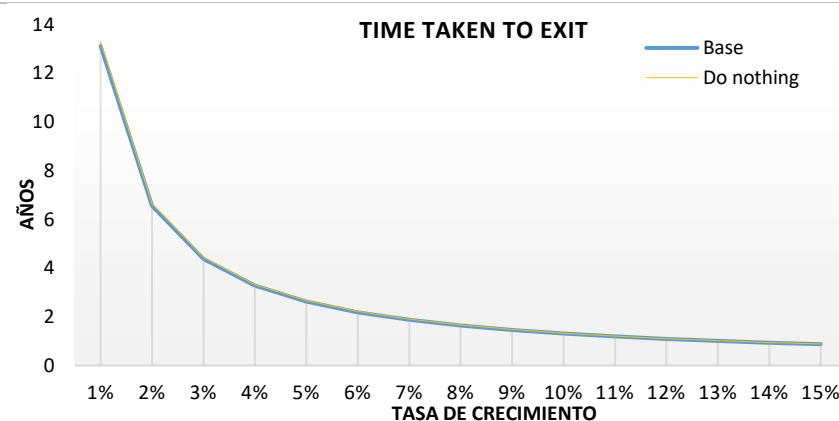
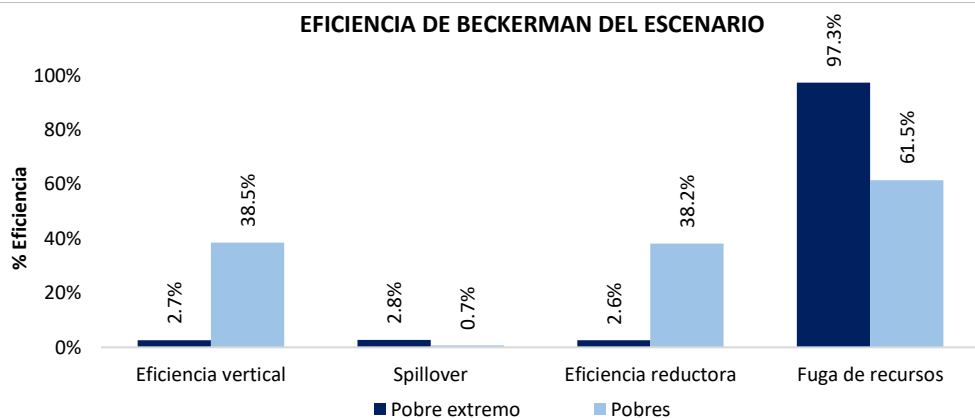


PROGRAMA: MÍNIMO VITAL DE AGUA

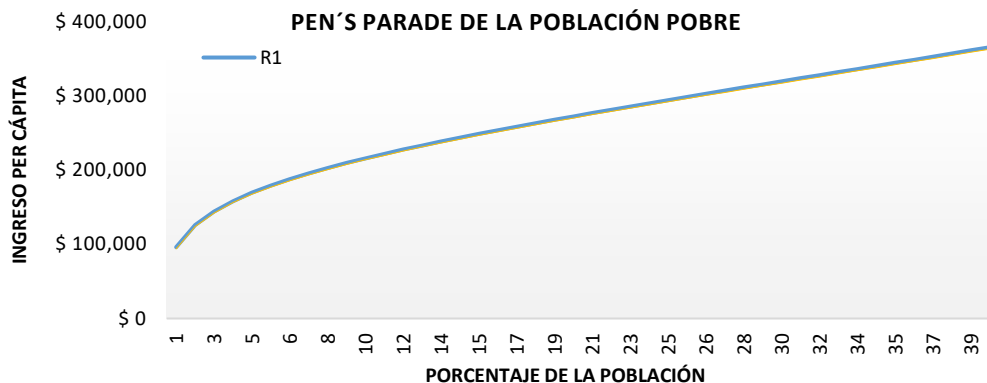
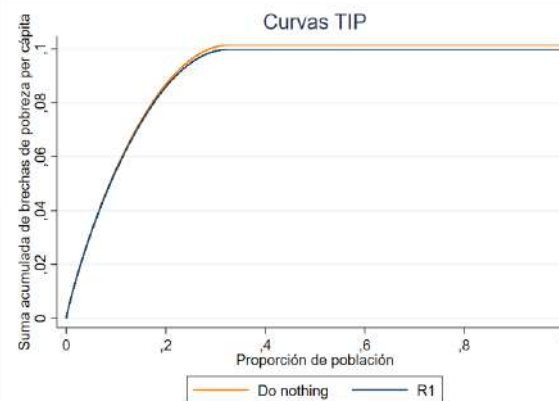
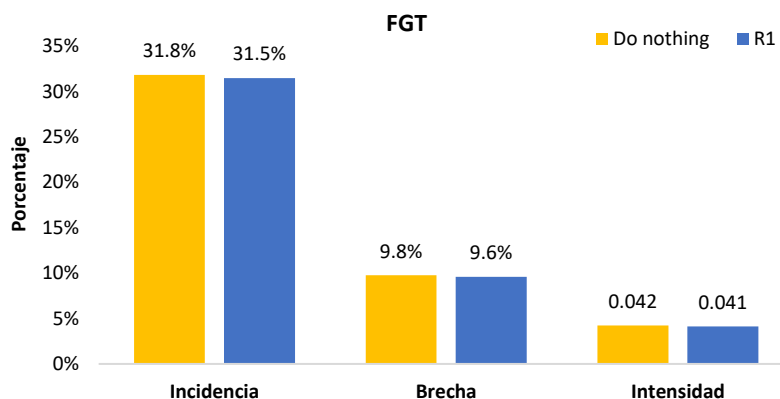


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

	Incidencia	Do nothing	Base
Pobre extremo		2,82%	2,76%
Pobre moderado		29,03%	28,86%
Vulnerable		20,22%	20,32%
Clase Media		44,62%	44,75%

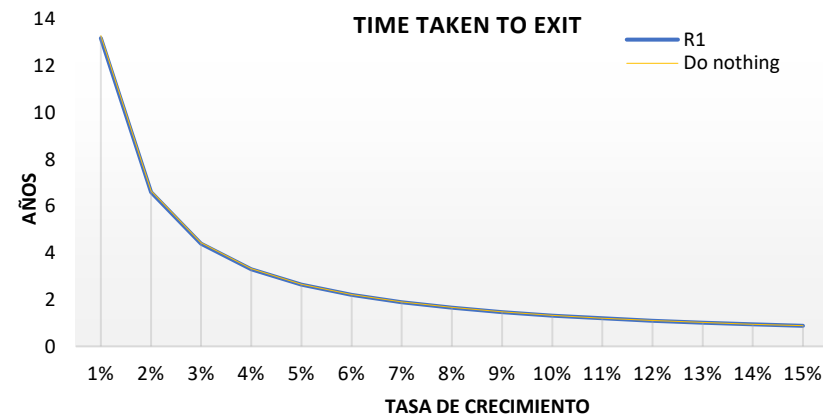
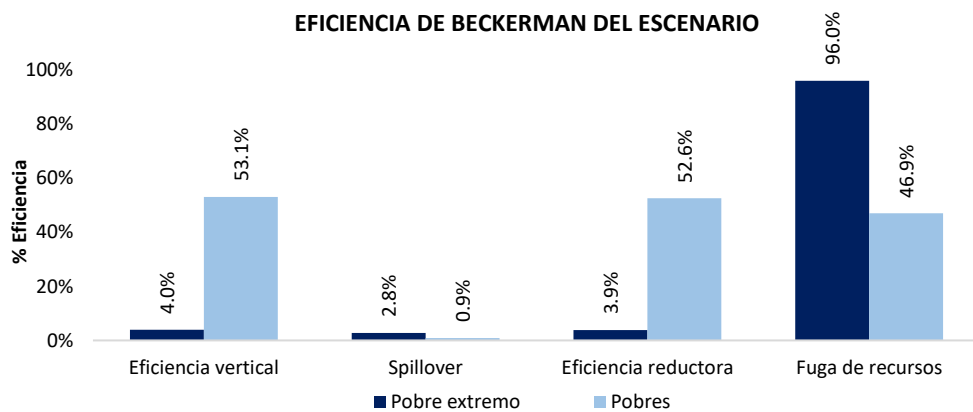


PROGRAMA: MÍNIMO VITAL DE AGUA R1

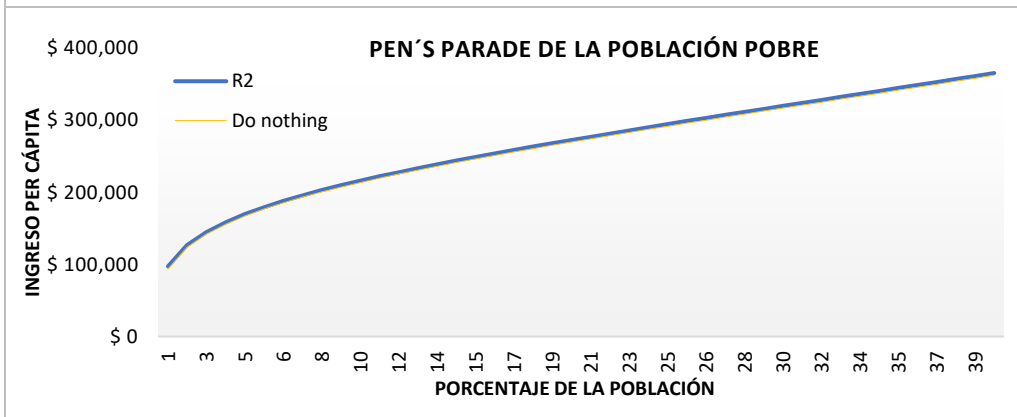
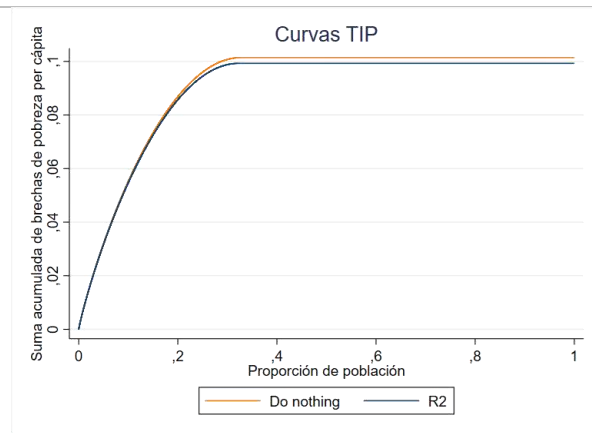
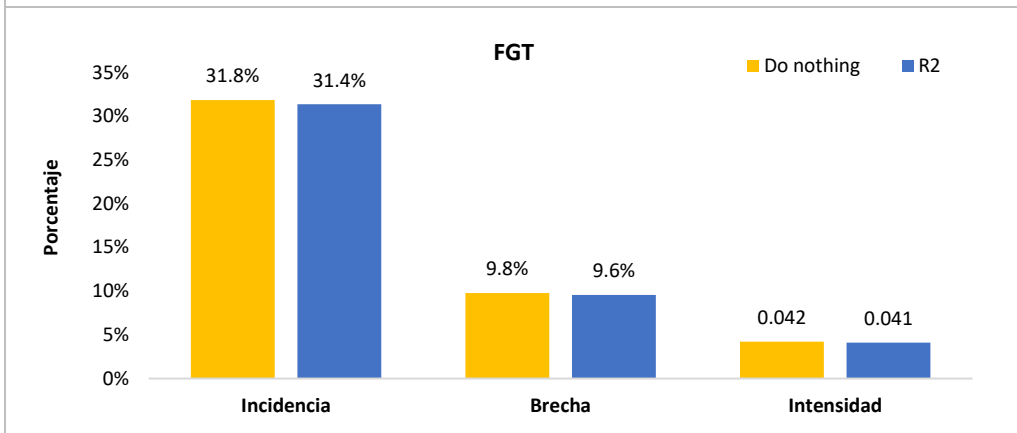


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

Clase Social	Do nothing (%)	R1 (%)
Pobre extremo	8,73%	2,74%
Pobre moderado	21,41%	28,76%
Vulnerable	13,49%	20,31%
Clase Media	37,86%	44,88%

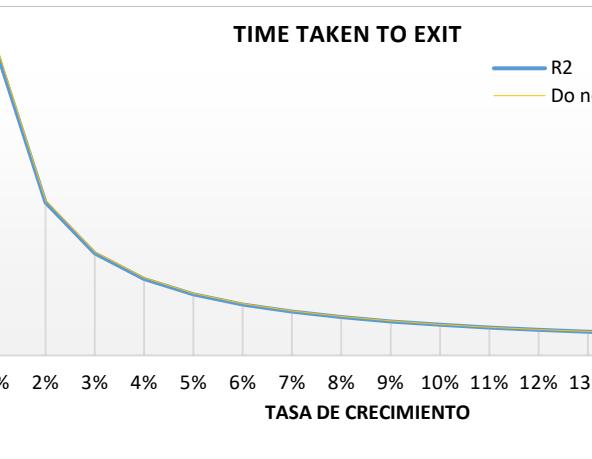
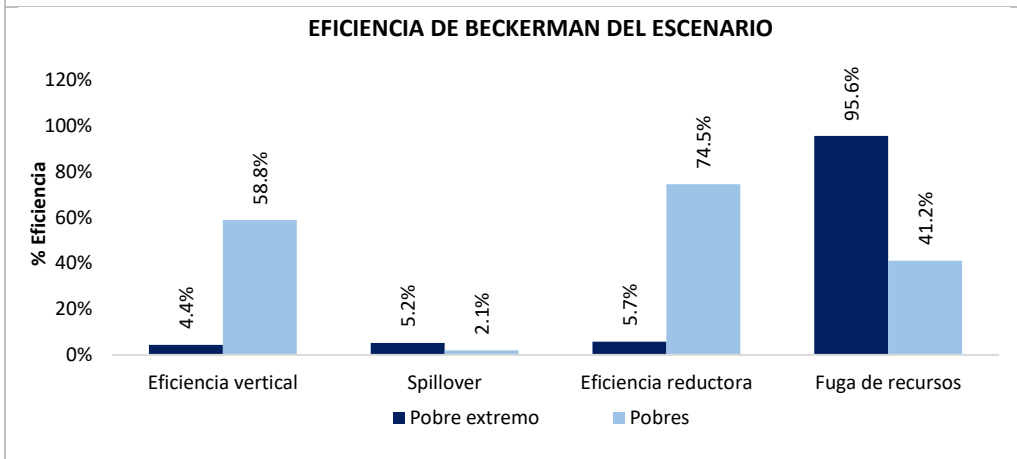


PROGRAMA: MÍNIMO VITAL DE AGUA R2



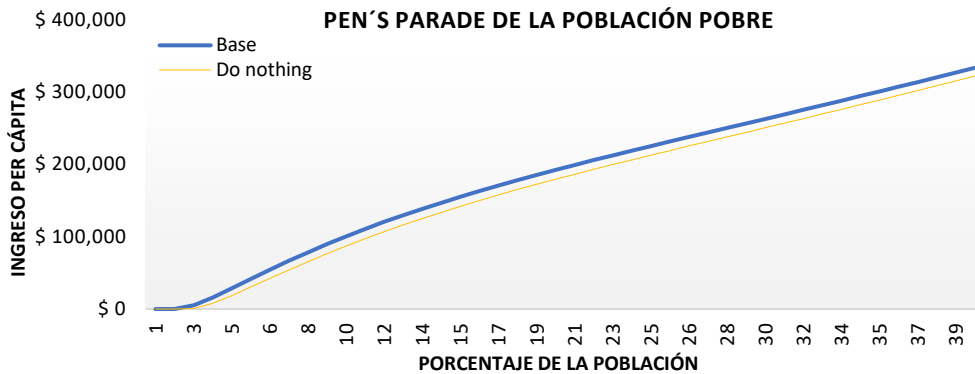
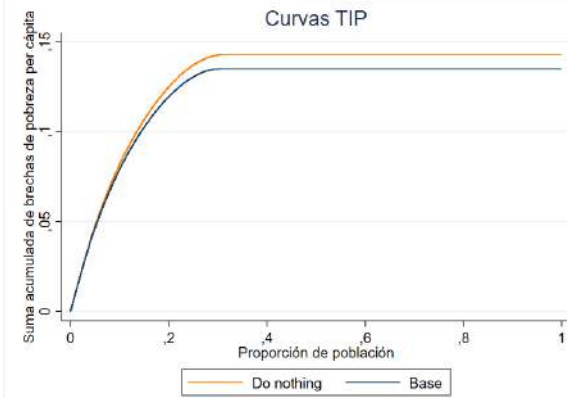
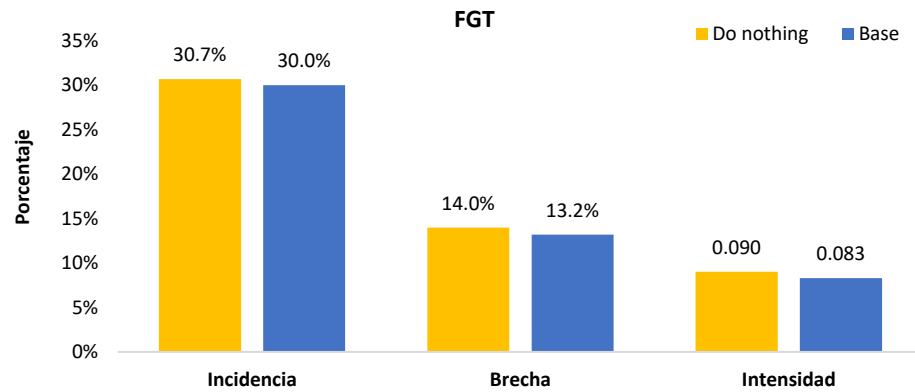
INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

Incidencia	Do nothing	R2
Pobre extremo	8,73%	2,72%
Pobre moderado	21,41%	28,65%
Vulnerable	13,49%	20,42%
Clase Media	37,86%	44,89%



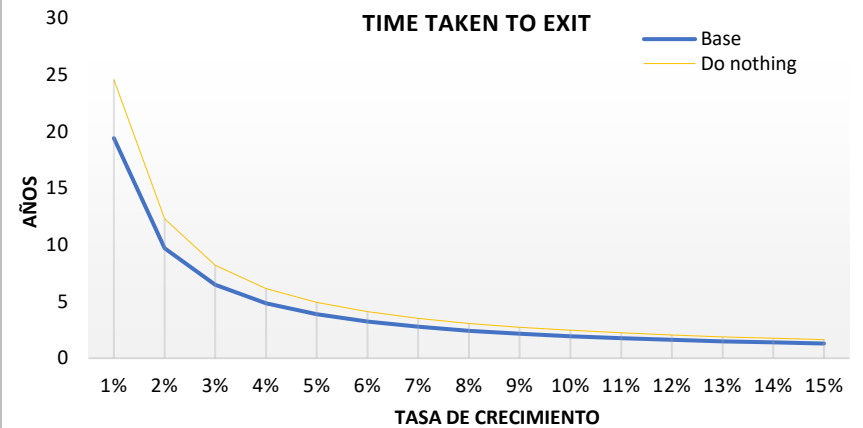
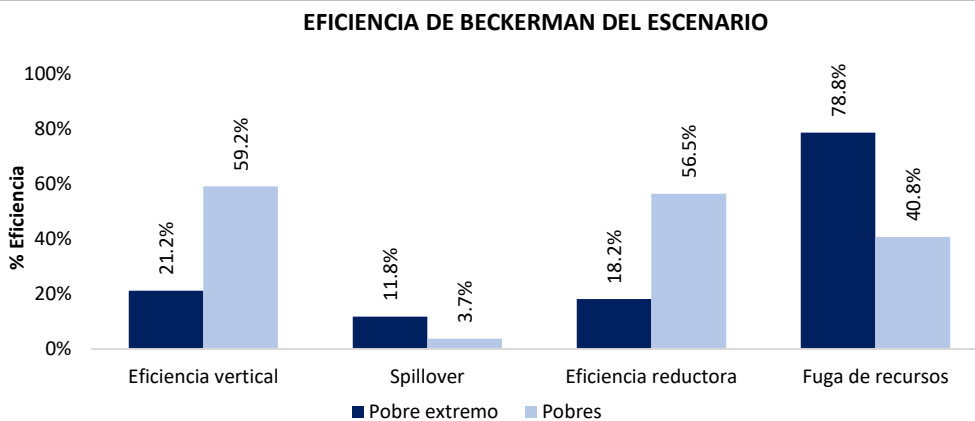


PROGRAMA: EFECTO ACUMULADO INGRESO

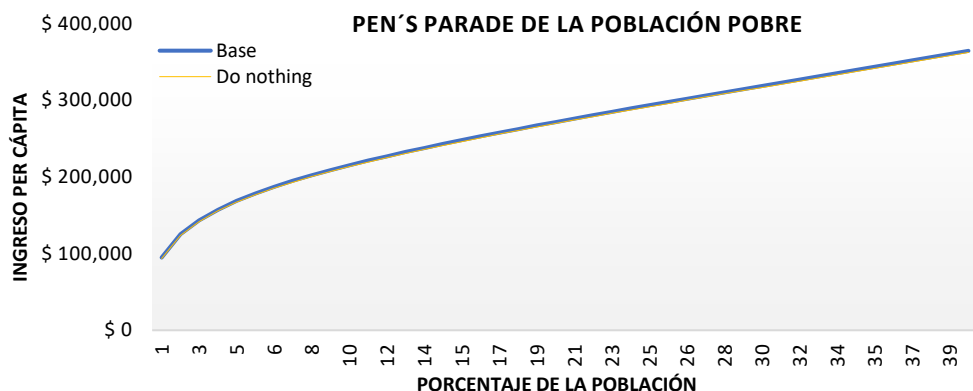
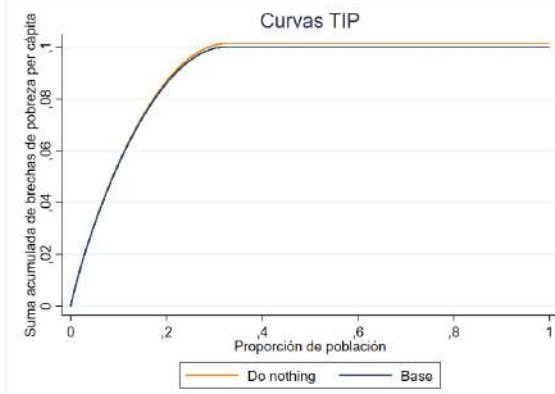
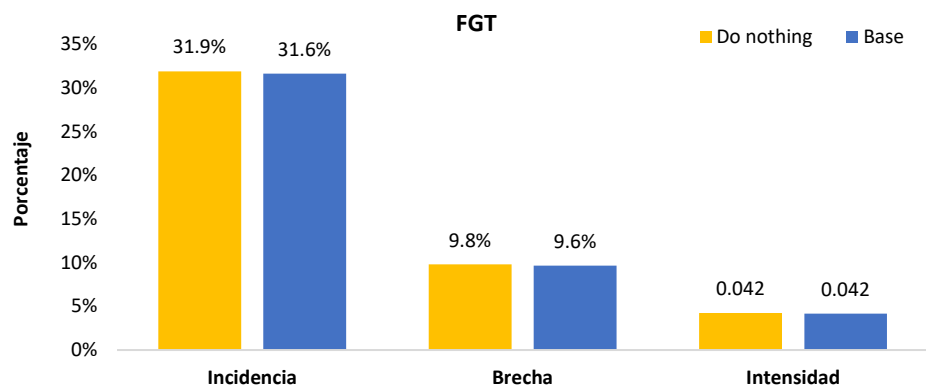


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

Clase Social	Do nothing	BASE
Pobre extremo	9,34%	8,60%
Pobre moderado	21,37%	21,42%
Vulnerable	13,19%	13,54%
Clase Media	37,59%	37,92%

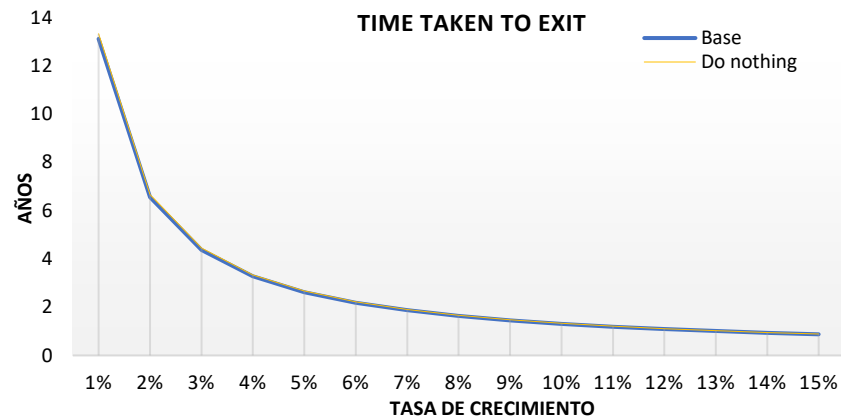
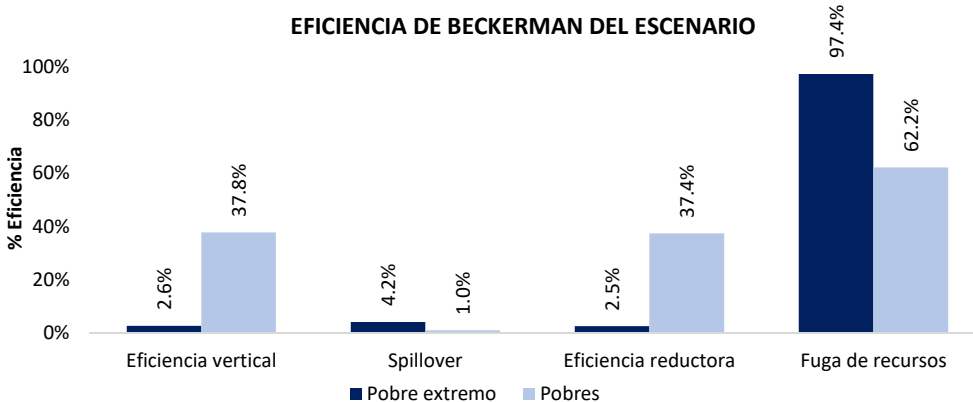


PROGRAMA: EFECTO ACUMULADO GASTO

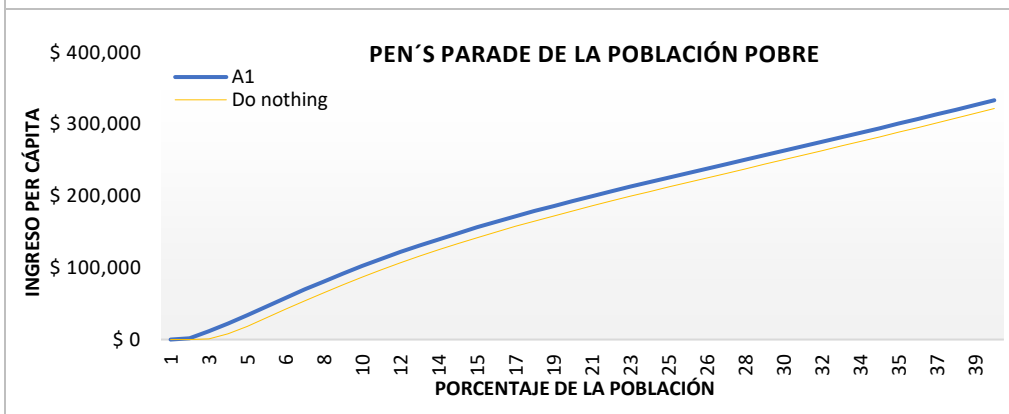
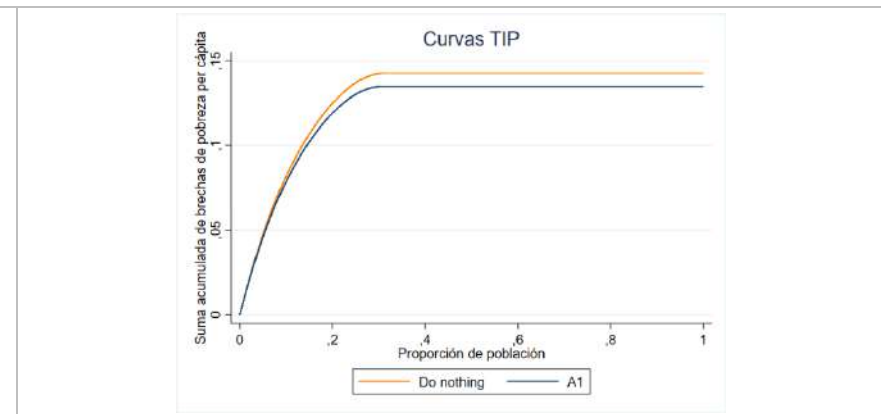
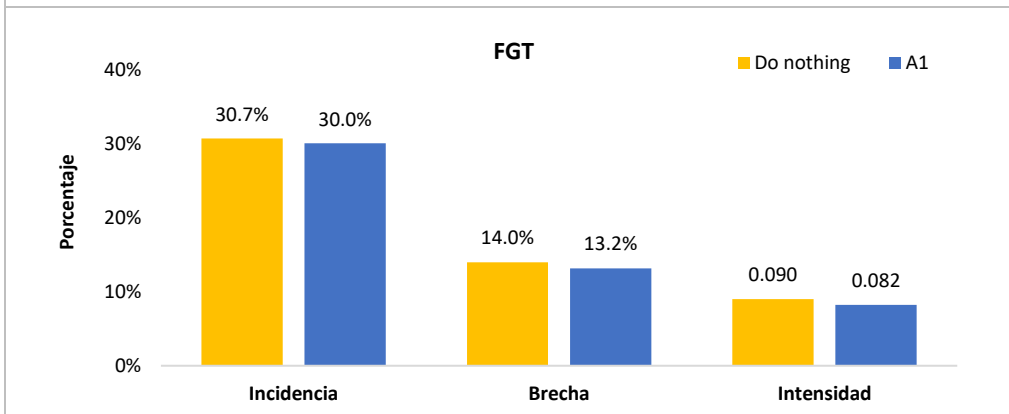


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

	Do nothing	Base
Pobre extremo	2,84%	2,76%
Pobre moderado	29,05%	28,86%
Vulnerable	20,20%	20,32%
Clase Media	44,60%	44,75%

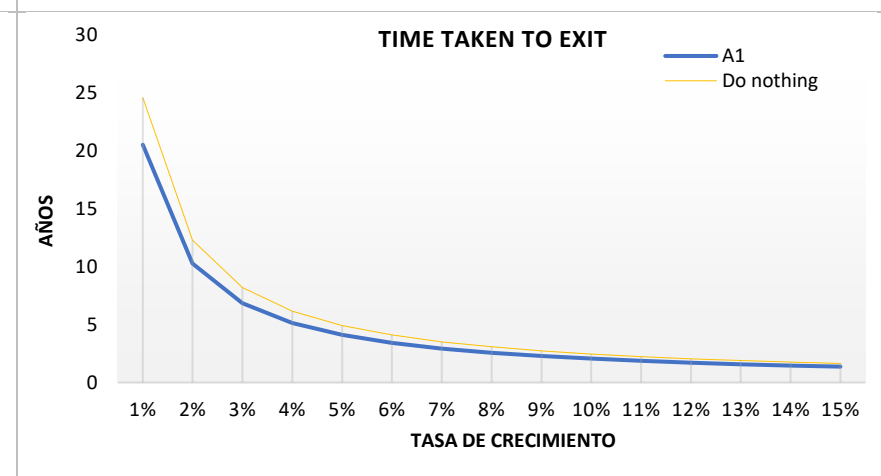
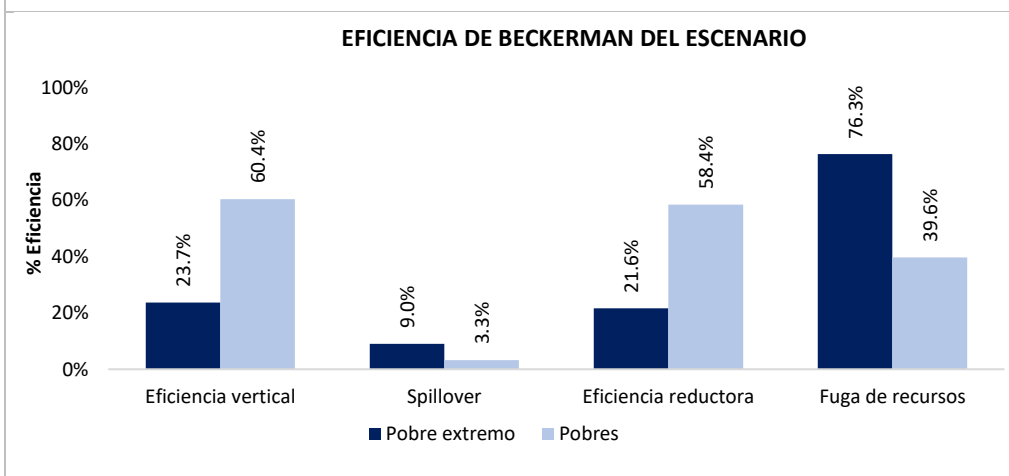


PROGRAMA: ALTERNATIVA DE DISEÑO A1

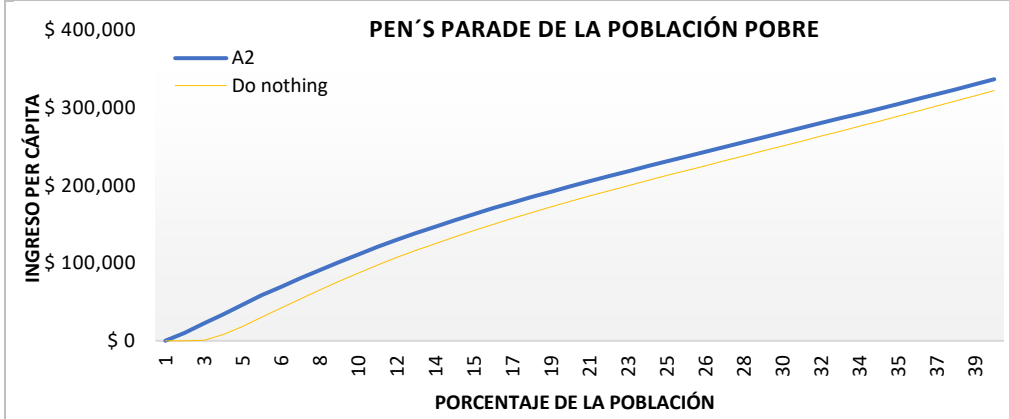
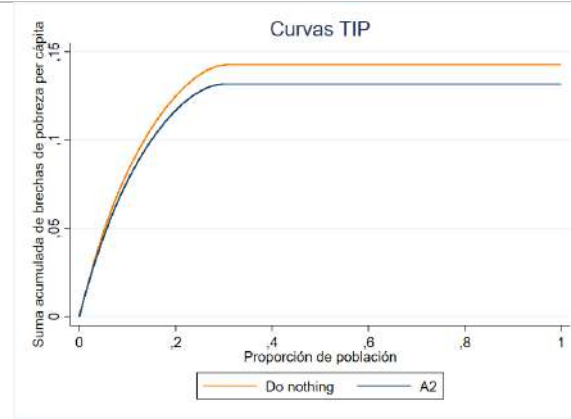
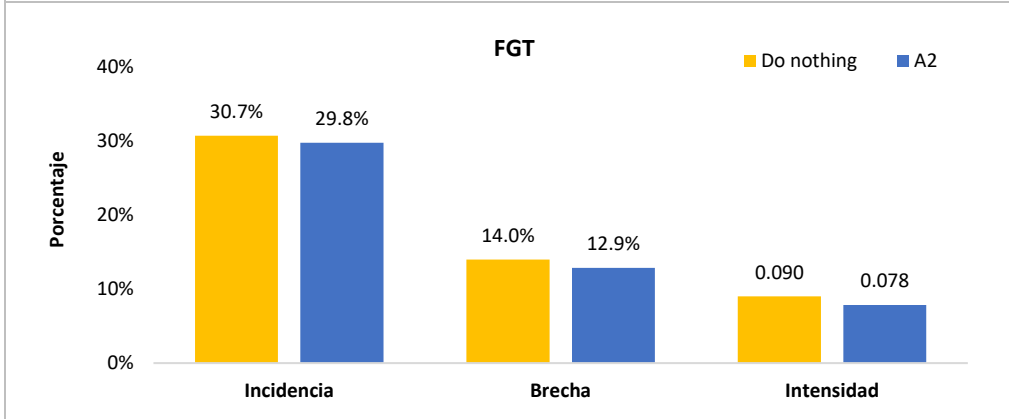


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

Clase Social	Do nothing	A1
Pobre extremo	9,34%	8,64%
Pobre moderado	21,37%	21,40%
Vulnerable	13,19%	13,53%
Clase Media	37,59%	37,91%

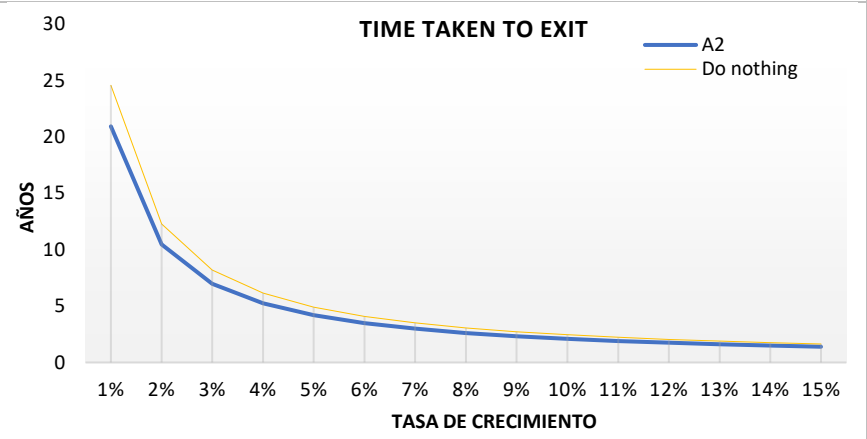
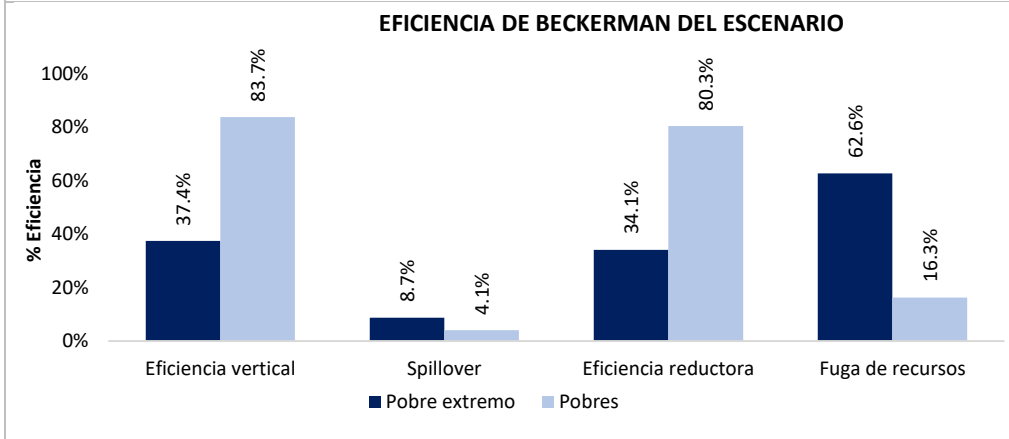


PROGRAMA: ALTERNATIVA DE DISEÑO A2

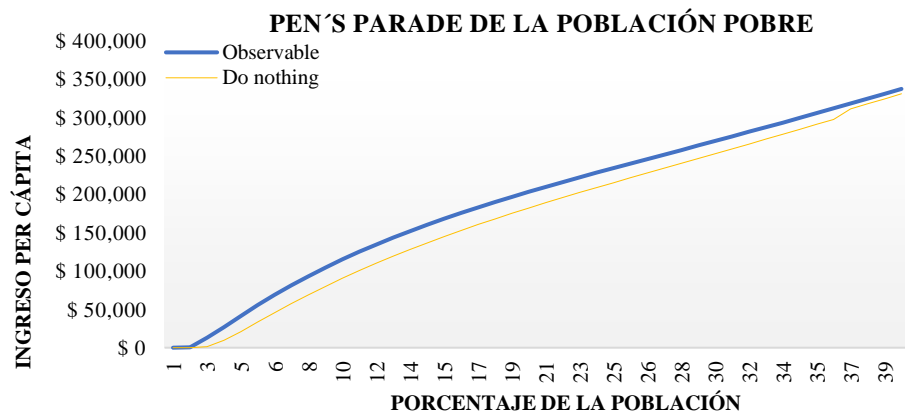
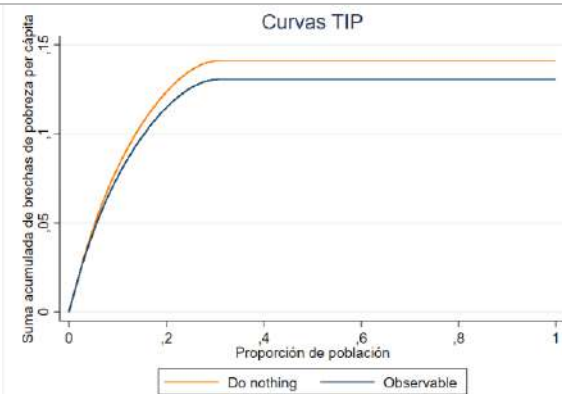
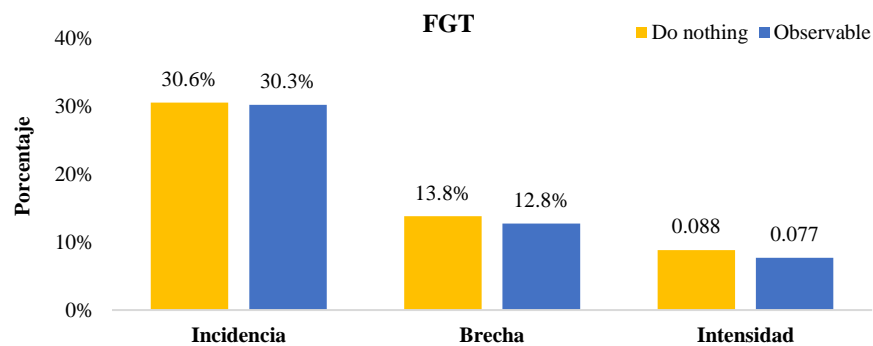


INCIDENCIAS POR CLASES SOCIALES

	Do nothing	A2
Incidencia		
Pobre extremo	9,34%	8,47%
Pobre moderado	21,37%	21,32%
Vulnerable	13,19%	13,87%
Clase Media	37,59%	37,83%



Programa: Escenario Observable



Incidencias por clases sociales

Incidencia	Do nothing	Observable
Pobre extremo	7.86%	9.20%
Pobre moderado	22.41%	21.38%
Vulnerable	13.47%	13.25%
Clase Media	37.74%	37.67%

