

Bogotá D.C.

Doctora  
**ELIZABETH MARTINEZ BARRERA**  
 Secretaria Comisión Tercera Constitucional Permanente  
 Cámara de Representantes  
[comision.tercera@camara.gov.co](mailto:comision.tercera@camara.gov.co)  
 Ciudad

**Ref.** Observaciones Proyecto de Ley N.º 137 de 2021 Cámara, «Por medio de la cual se crea el programa Renta Básica de Emergencia como medida para garantizar derechos ciudadanos y se dictan otras disposiciones»

Respetada Secretaria,

De manera respetuosa, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social<sup>1</sup>, a continuación expone las observaciones al Proyecto de Ley N.º 137 de 2021, Cámara.

### 1. Propuesta normativa

A continuación se presenta el contenido del articulado:

<b>Gacetas 961/2021 – 1398/21 Proyecto de Ley N.º 137/2021</b>	
<b>Objeto</b>	Crear el programa transitorio de transferencias monetarias no condicionadas denominado Renta Básica de emergencia, con el fin de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas a toda la ciudadanía en Colombia en medio de la grave crisis social agudizada por la pandemia de la COVID 19, garantizando la incorporación de medidas para un enfoque diferencial en términos de género en su implementación. (Artículo 1).
<b>Definiciones</b>	Hogar. Hogares beneficiarios. Hogares en pobreza extrema monetaria. Hogares en pobreza monetaria. Hogares con Vulnerabilidad Monetaria. Ingresos. Ingresos per cápita. Transferencia monetaria no condicionada. (Artículo 2).

<sup>1</sup>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes (Artículo 3º Decreto 2094 de 2016).



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

<b>Definición de Renta Básica</b>	Establecer el programa nacional de Renta Básica como una política permanente de Estado de interés nacional para la lucha contra la pobreza y la reducción de brechas de ingreso, focalizada en los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad monetarias a través de la entrega de transferencias monetarias no condicionadas de giro directo, para la cobertura de necesidades básicas y el reconocimiento al derecho fundamental de la vida en condiciones dignas, en procura de la libertad y el desarrollo económico y social, así como de la protección del Estado colombiano a sus ciudadanos.
<b>Periodicidad</b>	La Renta Básica de Emergencia tendrá una duración inicial de 12 meses.
<b>Monto</b>	Para el primer año de implementación del programa de la Renta Básica de Emergencia, el monto corresponderá a un salario mínimo legal mensual vigente por hogar <b>Parágrafo 1.</b> Finalizado el año de la Renta básica de emergencia, el Gobierno Nacional someterá a consideración la implementación de esta como una política pública de estado. <b>Parágrafo 2.</b> Las entidades encargadas de administrar el programa de Renta Básica de emergencia no podrán realizar ningún descuento o retención con relación a los costos administrativos derivados de la distribución del monto de la Renta Básica. Los recursos girados por concepto de la Renta Básica de Emergencia están exentos de cualquier gravamen a los movimientos financieros.
<b>Beneficiarios</b>	Los hogares que estén en pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad monetarias. Con el fin de identificar a los beneficiarios de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en una sola base de datos la información demográfica y socioeconómica necesaria, la cual identificará específicamente a los sujetos de especial protección constitucional. Para ello, el DNP podrá apelar a las fuentes de información que considere necesarias, entre otras: 1. El Registro Social de Hogares 2. Las bases de datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) 3. La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) 4. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) 5. El último censo nacional de población y vivienda disponible 6. La base de datos más actualizada del SISBEN 7. Registro Único de Víctimas (RUV) Las entidades públicas a cargo de las bases de datos mencionadas anteriormente tendrán la obligación de compartir dicha información con el DNP. El manejo de la información de la que trata el presente artículo deberá hacerse de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1581 del 2012, así como por el artículo 18 de la Ley 1712 de 2014. <b>Parágrafo 1.</b> Inscripción por demanda. Para efectos de la implementación de la ley, dentro de los dos meses siguientes a su entrada en vigor, se deben incluir los hogares en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad monetarias que hoy no han sido incluidos en las bases de datos de los programas sociales. Aquellos hogares que no estén incluidos en las bases de datos podrán acudir a la solicitud directa del beneficio para su inclusión, mediante un trámite sumario de inscripción en la base maestra, que para estos efectos creará el Gobierno Nacional bajo la dirección del DNP.
<b>Sanciones sobre información falsa o manipulada</b>	Los hogares o las personas que registren información falsa o manipulen la calidad de esta serán excluidos del programa de Renta Básica de emergencia y expuestos a las sanciones administrativas y penales previstas en la ley. En el caso de que funcionarios públicos incurran en estas conductas, procederán las respectivas sanciones disciplinarias y penales.
<b>Inembargabilidad</b>	Los recursos de que trata la presente ley serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación entre el beneficiario y una entidad financiera.
<b>Armonización con otros programas sociales y no regresividad</b>	El programa de Renta Básica de Emergencia subsume durante los 12 meses de su duración los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor e Ingreso Solidario, y se armonizará con los demás programas a nivel local y nacional. La Renta Básica no será incompatible con los programas sociales existentes no mencionados anteriormente o de expedición futura, y con otros subsidios tanto de nivel nacional como local. Se recomienda que progresivamente esos programas sociales o subsidios se transformen en complementos de la Renta Básica. <b>Parágrafo transitorio.</b> Durante los 12 meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, la suma de la Renta Básica de los hogares que sean beneficiarios de alguno de los programas mencionados en el presente artículo no podrá ser menor al total de las transferencias recibidas por dichos hogares hasta la implementación de la presente ley, y no se podrá suspender el ingreso de tales programas del cual se es beneficiario antes de la entrada en vigor de la presente ley. <b>Parágrafo 1.</b> Con el fin de propiciar la autonomía de las personas mayores y personas de especial protección constitucional, en los hogares donde haya una o más personas mayores de 65 años sin ingresos propios, esta o estas personas administrarán una porción de \$ 90.000,00 del monto mensual de la Renta Básica asignada al hogar, que se ajustará anualmente conforme al incremento del salario mínimo legal vigente (SMLV). <b>Parágrafo 2.</b> El Gobierno Nacional no eliminará otro tipo de subsidios o programas sociales a favor de las poblaciones pobres o vulnerables monetariamente para financiar la implementación de este programa.



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

<b>Implementación</b>	El Departamento Nacional de Planeación junto con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social deberán implementar en su totalidad las funciones y obligaciones establecidas en la presente ley en un plazo no mayor a tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.
<b>Transferencia Monetaria de la Renta Básica con enfoque de género</b>	En el caso de hogares con jefatura femenina, jefatura compartida u hogar biparental, la transferencia monetaria de la Renta Básica se realizará a la mujer para su administración. <b>Parágrafo.</b> La Transferencia monetaria no sustituirá en ningún caso la recepción de otros programas, apoyos y transferencias que ya se hayan determinado para esta población.
<b>Componente territorial diferencial para la Renta Básica</b>	La modalidad de distribución de la Renta Básica atenderá las realidades territoriales, culturales y sociales de los beneficiarios de que trata el artículo 6 de manera diferenciada. Para el caso de familias campesinas, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y del pueblo Rom, los mecanismos de transferencia efectiva del monto de la Renta Básica deberán ser concertados en las instancias organizativas e institucionales definidas por éstas. En aquellos casos en que las comunidades rurales no cuenten con instancias organizativas estructuradas, las juntas de acción comunal, las autoridades locales, municipales y departamentales, entre otras, deberán promover la participación efectiva de delegadas y delegados de las comunidades para acordar los mecanismos de transferencia que sean idóneos para acceder a la Renta Básica. <b>Parágrafo 1.</b> En el caso de comunidades rurales habitantes de zonas rurales dispersas o familias campesinas, indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y al pueblo Rom, o que residan en zonas aisladas urbanas, no se condicionará en ningún caso el acceso a la Renta Básica a la bancarización de la población. <b>Parágrafo 2.</b> Se tendrán en cuenta las siguientes fuentes de información para identificar a los beneficiarios de la Renta Básica que pertenezcan a familias campesinas, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y del pueblo Rom: 1. Los datos actualizados por parte de las organizaciones indígenas del Censo de Población y Vivienda en cuanto a la identificación de pueblos y comunidades indígenas en Colombia. 2. Los datos de la Encuesta de Cultura Política 2019 y Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV 2019 realizadas por el DANE y sus respectivas actualizaciones.
<b>Fuentes de financiación</b>	El Gobierno Nacional deberá tener en cuenta las siguientes fuentes de financiación para el programa de renta básica, entre otras: 1. Utilización de parte del monto de recursos disponible del FOME. 2. Emisión de títulos del Gobierno Nacional Central que puede adquirir, al menos en parte en el mercado, el Banco de la República. 3. Reducción del costo del servicio de la deuda pública externa e interna para generar recursos presupuestales netos en 2021. 4. Utilización de los recursos públicos hasta ahora dirigidos a los programas de transferencias monetarias que serían reemplazados por la renta básica. 5. Inaplicación de los descuentos y rebajas de tarifas del IVA, del ICA y del impuesto a la renta previstas por la Ley 2010 de 2019. 6. Reordenamiento y racionalización del gasto público a la luz de las prioridades sociales en medio de la crisis y en la transición pos pandémica. 7. Donaciones y aportes de la cooperación internacional.
<b>Mecanismo de control social y comunitario</b>	El Estado debe crear mecanismos de participación social, control social y veeduría del programa de Renta Básica con instancias y representación a nivel municipal, departamental y nacional que inciden en la planificación, implementación, auditoría y evaluación de la Renta Básica de Emergencia. <b>Parágrafo 1.</b> Créase la Comisión de veeduría ciudadana y de control social de la Renta Básica de emergencia constituida por ciudadanos/as, organizaciones civiles y sociales, académicas, representantes de los beneficiarios/as, respetando el enfoque de género y el enfoque étnico. <b>Parágrafo 2.</b> La Comisión de veeduría ciudadana y de control social del programa de la Renta Básica deberá presentar a la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo un informe a transcurridos los primeros seis meses y otro al final de los 12 meses de la duración de la Renta Básica de la Emergencia.
<b>Evaluación</b>	El Departamento Nacional de Planeación llevará a cabo, en un periodo no mayor a seis meses, una evaluación de la Renta Básica de Emergencia con el fin de revisar su impacto social, la pertinencia de los montos y los parámetros de focalización definidos en la presente ley. <b>Parágrafo 1.</b> El proceso de evaluación deberá recoger los informes de la Comisión de veeduría ciudadana y del Mecanismo de control social y comunitario. <b>Parágrafo 2.</b> El Departamento Nacional de Planeación deberá presentar al Congreso de la República el informe resultado de la evaluación sobre la implementación de la Renta Básica después de los 12 meses de su implementación. La presentación debe contar con la participación de un/a representante de la Comisión de veeduría ciudadana y del Mecanismo de control social y comunitario, de la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.

Fuente: elaboración propia.

## 2. Consideraciones a la propuesta normativa

### 2.1. Objeto, definición y beneficiarios de la Renta Básica

#### 2.1.1. Antecedentes normativos

Como antecedentes normativos de la iniciativa legislativa en curso, se destacan los siguientes:

La Ley 19 de 1958 creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, hoy Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES, como máxima autoridad nacional de planeación. El artículo 2.2.12.1.1 del Decreto 1082 de 2015, sustituido por el artículo 1° del Decreto 1869 de 2017, definió el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), como un organismo colegiado, sin personería jurídica, que asesora al Gobierno nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país.

El artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, definió que la focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. Además, determinó que el Conpes Social definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales, función reasignada al Departamento Nacional de Planeación mediante el artículo 165 de la Ley 1753 de 2015<sup>2</sup>.

El mismo artículo 94 dispuso que los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial definirían la forma en que aplicarían los criterios e instrumentos para la focalización, así como los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resultaran pertinentes en función de los objetivos e impactos perseguidos.

El Conpes Social 100 de 2006 enfatizó que: *"...el compromiso por parte de los responsables de diseñar las políticas y los programas sociales para que en el momento de establecer las condiciones de entrada y salida definan los puntos de corte en coherencia con el objetivo general del programa y las características de la población objetivo."* (Conpes Social 117 de 2008).

El Conpes Social 040 de 1997 estableció al SISBÉN como el instrumento de focalización individual, de tal forma que *"debería usarse en general para todos los programas de gasto social que impliquen subsidio a la demanda"*. En palabras del Departamento Nacional de Planeación *"La focalización no es, por tanto, la política social sino un instrumento básico para lograr que determinados programas destinados a grupos específicos lleguen efectivamente a la población escogida como objetivo"*.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> SECRETARIA DEL SENADO. «El texto del artículo 165 de la Ley 1753 de 2015, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"', publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019». Recuperado: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0715\\_2001\\_pr002.html#94](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001_pr002.html#94).

<sup>3</sup> Departamento Nacional de Planeación. Recuperado: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-promocion-social-y-calidad-de-vida/Paginas/focalizacion.aspx>

El Decreto 441 de 2017, que sustituyó el Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, en sus artículos 2.2.8.1.1 y 2.2.8.1.2, reglamentó lo siguiente sobre el SISBÉN:

**«Artículo 2.2.8.1.1. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén).** *El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), es un instrumento de la política social, para la focalización del gasto social, el cual utiliza herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar y ordenar a la población, para la selección y asignación de subsidios y beneficios por parte de las entidades y programas con base en las condiciones socioeconómicas en él registradas.*

**Artículo 2.2.8.1.2. Sisbén y programas sociales.** *El Sisbén opera a través de un sistema de información y es neutral frente a los programas sociales. En consecuencia, el ingreso al Sisbén por sí mismo no otorga el acceso a los programas sociales.*

*Las entidades y los programas son los responsables de la selección de los beneficiarios o de la asignación de subsidios y beneficios.»*

En ese sentido, el artículo 6° del Decreto Legislativo 812 de 2020 señaló que los programas sociales deberán establecer criterios de inclusión, permanencia y exclusión de beneficiarios, que serán medibles a través del Registro Social de Hogares y de los instrumentos complementarios que para el efecto defina el Departamento Nacional de Planeación.

De conformidad con los artículos 2° y 3° de la Ley 1785 de 2016, la Red para la Superación de la pobreza extrema o RED UNIDOS, es el conjunto de actores que contribuyen en la Estrategia de superación de la pobreza extrema, conformada por las entidades del Estado que presten servicios sociales dirigidos a la población en pobreza extrema, alcaldías y gobernaciones, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, y los hogares beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario; dicha red desarrollará sus acciones bajo la coordinación de Prosperidad Social.

De acuerdo con el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, “*Pacto por Colombia, pacto por la Equidad*”, la Red Unidos busca ser la puerta de entrada a la oferta social del Estado para la superación de la pobreza extrema, y el acompañamiento familiar es el componente fundamental para hacer eficiente la implementación de los programas sociales para la superación de la pobreza.

El CONPES 4023 del 11 de febrero de 2021, “*Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente: Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia*”, determinó que como resultado de la implementación del SISBÉN IV y el Registro Social de Hogares, se espera complementar la información y gestión de oferta que hace la Red Unidos como estrategia para reducir la pobreza extrema.

Menciona el CONPES 4023 que lo anterior «permitirá contar con información adicional de la población en la Red relacionada con perfiles ocupacionales y productivos que sean fuente para la orientación de la oferta que incremente las capacidades de los hogares para la generación de ingresos. Igualmente, la información del Registro Social se articulará con Mi Registro Rural con el fin de plantear rediseños que pueden impactar aún más a los



hogares beneficiados, teniendo en cuenta aquellas zonas más afectadas por la pandemia...».

La anterior normativa permite concluir que los programas sociales del Estado deben contar con los siguientes parámetros fundamentales: a) la definición de la población objeto del programa, b) la herramienta de focalización para que el programa efectivamente llegue a sus destinatarios, y c) los criterios de inclusión, permanencia y exclusión de la condición de beneficiarios.

En ese orden, resulta importante analizar la propuesta de creación del programa de Renta Básica establecida en el Proyecto de Ley N.º 137 de 2021, bajo los parámetros fundamentales para ser un programa social de lucha contra la pobreza.

### **2.1.2. Parámetros fundamentales**

#### **a) Población objeto del programa**

De conformidad con el Proyecto de Ley N.º 137 de 2021, la población objeto de la Renta Básica son los hogares que se encuentren en pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad monetaria, con el fin de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas a toda la ciudadanía en Colombia en medio de la grave crisis social agudizada por la pandemia de la COVID 19.

Frente a lo anterior, se observa que, con el fin de atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante el Decreto Legislativo N.º 518 de 2020 modificado por el Decreto Legislativo 812 de 2020, se creó el programa de Ingreso Solidario como una transferencia monetaria no condicionada, programa que se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2022 y que podrá ser prorrogado conforme a sus resultados, tal como quedó dispuesto en el artículo 20 de la recientemente aprobada Ley 2155 de 2021 *"por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones"*.

#### **b) Herramienta de focalización**

El Proyecto de Ley N.º 137 de 2021, propone que con el fin de identificar a los beneficiarios de la Renta Básica, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en una sola base de datos establecerá la información demográfica y socioeconómica necesaria, la cual identificará específicamente a los sujetos de especial protección constitucional. Para ello, el DNP podrá apelar a las fuentes de información que considere necesarias, entre otras:

1. El Registro Social de Hogares
2. Las bases de datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
3. La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)
4. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)
5. El último censo nacional de población y vivienda disponible
6. La base de datos más actualizada del SISBEN
7. Registro Único de Víctimas (RUV)



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

Sobre el particular es importante precisar que el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1082 de 2015, estableció como objetivos fundamentales del Departamento Nacional de Planeación «*la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión; la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno Nacional y los demás niveles de gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público, así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional y proponer los estudios, planes, programas, y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país*».

Por lo anterior, el Decreto Legislativo 812 del 04 de junio de 2020, estableció que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social sería la entidad encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional, entendidos estos como los aportes del Estado otorgados, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza. Sumado a lo anterior, el artículo 2 del citado decreto, creó el Registro Social de Hogares a cargo del Departamento Nacional de Planeación, con el fin de validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares, a través del uso de registros administrativos y de caracterización de la población, para identificar los criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales y subsidios del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, así como para la asignación de subsidios.

Lo anterior guarda concordancia con el artículo 3° del Decreto 2094 de 2016, el cual determinó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes.

Por tal razón, al contrastar el objeto del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se concluye que por competencia administrativa le corresponde a Prosperidad Social, la administración y operación de los programas de transferencias monetarias dirigidos a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza, como fue establecido en el Decreto Legislativo 812 de 2020, y en consecuencia, realizar la focalización de la población objeto de los programas sociales a su cargo, en los que actualmente Prosperidad Social realiza la identificación de los sujetos con especial protección constitucional, como lo son los niños, niñas y adolescentes a través del Sistema de Información de Familias en Acción -SIFA y los adultos mayores a través del programa de adulto mayor-Colombia Mayor.

Sumando a lo anterior, respecto a la focalización del programa Ingreso Solidario corresponde a la Mesa de Equidad, modificar los criterios de focalización conforme con los datos registrados en el SISBÉN IV o el instrumento que haga sus veces (Ley 2155 de 2021).



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

### c) Criterios de inclusión, permanencia y exclusión

De acuerdo con el Proyecto de Ley N.º 137 de 2021, propone que el programa de Renta Básica de Emergencia subsuma durante los 12 meses de su duración los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor e Ingreso Solidario, y se armonice con los demás programas a nivel local y nacional.

Al respecto, previo a exponer las consideraciones sobre la anterior propuesta, se exponen las características de los programas a reemplazar:

<b>Familias en Acción</b>	<p><b>Objetivo:</b> Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y comunitarias, mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias beneficiarias y titulares del Programa Familias en Acción.</p> <p>El Programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia.</p> <p><b>Beneficiarios:</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>I. Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través de Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 1532 de 2012.</li><li>II. Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema.</li><li>III. Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el programa.</li><li>IV. Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el programa.</li></ol> <p><b>Característica del subsidio:</b> Condicionado y periódico. La entrega de la transferencia monetaria depende de la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad en salud y educación.</p>
<b>Jóvenes en Acción</b>	<p><b>Objetivo:</b> Incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en situación de pobreza y vulnerabilidad.</p> <p><b>Beneficiarios:</b> Los jóvenes elegibles para el programa deben tener entre 14 y 28 años de edad, no contar con un título profesional universitario, y encontrarse en al menos uno de los siguientes listados poblacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Registro administrativo del programa Familias en Acción de Prosperidad Social, graduados de bachiller.</li><li>- Red para la superación de la pobreza extrema –UNIDOS– o quien haga sus veces.</li><li>- SISBÉN III, con uno de los puntajes especificados conforme al área de residencia (desagregación geográfica),</li><li>- Registro Único de Víctimas-RUV-, en situación de desplazamiento en estado “incluido”.</li><li>- Listados censales indígenas.</li></ul>





La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

	<p>- Listados censales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF para jóvenes con medida de protección o responsabilidad penal del ICBF.</p> <p><b>Características de la transferencia:</b> Condicionado y periódico. La entrega de la transferencia monetaria depende de la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad en acceso y permanencia en la educación superior.</p>
<p><b>Programa de protección social al adulto mayor - Colombia Mayor</b></p>	<p><b>Objetivo:</b> Incidir positivamente en el mejoramiento de las condiciones básicas de vida de los adultos mayores, sobre todo aquellos que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, viven en la indigencia o en situación de pobreza extrema pobreza.</p> <p><b>Beneficiarios:</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>I. Ser colombiano, haber residido durante los últimos 10 años en territorio nacional,</li><li>II. Tener como mínimo tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones,</li><li>III. Cumplir con resultado de SISBÉN,</li><li>IV. Carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir, y</li><li>V. Estar en alguna de las siguientes condiciones: (a) vivir solo y recibir un ingreso mensual que no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; (b) vivir en la calle y de la caridad pública; (c) vivir con la familia y el ingreso familiar sea inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; (d) residir en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor; o (e) asistir como usuario a un Centro Diurno.</li></ol> <p><b>Características de la transferencia:</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>I. <b>Un subsidio económico directo:</b> consistente en dinero, que se gira directamente a los beneficiarios.</li><li>II. <b>Un subsidio económico indirecto:</b> se otorga en Servicios Sociales Básicos<sup>4</sup>, el cual se entrega a través de los Centros de Protección Social al Adulto Mayor, Centros Diurnos, Resguardos Indígenas.</li></ol> <p>Para las dos modalidades, el subsidio económico podrá contener adicionalmente Servicios Sociales Complementarios<sup>5</sup>, siempre y cuando exista cofinanciación de las entidades territoriales y/o resguardos indígenas.</p>
<p><b>Ingreso Solidario</b></p>	<p><b>Objetivo:</b> Mitigar los efectos económicos y sociales provocados por las medidas empleadas para el manejo de la Pandemia del COVID-19 (necesidad del aislamiento preventivo, pérdida de empleos, pérdida de oportunidad para generar ingresos económicos), con el fin de garantizar el mínimo vital de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad.</p> <p><b>Beneficiarios:</b> i) Hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que estén registrados en el SISBÉN y que cumplan con el criterio de ordenamiento del SISBÉN, para lo cual se podrá hacer uso de los registros y ordenamientos más actualizados de este sistema no publicados, permitiendo utilizar fuentes adicionales de información que permitan mejorar la focalización y ubicación de beneficiarios. ii) Que los hogares no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la Compensación del Impuesto sobre las Ventas – IVA. iii) En los criterios de priorización la Mesa de la Equidad tendrá en cuenta, entre otros, la jefatura del hogar, en especial a las mujeres cuidadoras.</p>

<sup>4</sup> Los Servicios Sociales Básicos: Son aquellos que comprenden alimentación, alojamiento y medicamentos o ayudas técnicas, prótesis u órtesis (elementos para atender una discapacidad y que favorecen la autonomía personal y su calidad de vida) no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS- de acuerdo con el régimen aplicable al beneficiario, ni financiadas con otras fuentes. Podrá comprender medicamentos o ayudas técnicas incluidas en el POS, cuando el beneficiario del programa no esté afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud

<sup>5</sup> Servicios Sociales Complementarios: son aquellos que se enfocan al desarrollo de actividades de educación, recreación, cultura, deporte, turismo y proyectos productivos. Los proyectos presentados podrán incluir uno o varios de los componentes descritos



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

	<p><b>Temporalidad:</b> de conformidad con el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021, la renta básica de emergencia otorgada mediante el Programa Ingreso Solidario a que hace referencia el Decreto Legislativo 518 de 2020, modificado por el Decreto Legislativo 812 de 2020, estará vigente hasta diciembre de 2022 en las mismas condiciones y términos allí previstos, en especial las condiciones tarifarias y tributarias establecidas en los artículos 5 y 6 del Decreto Legislativo 518 de 2020, respectivamente, que se entenderán vigentes hasta dicha fecha.</p> <p><b>Focalización:</b> la Mesa de Equidad, atendiendo a los indicadores más recientes de pobreza, podrá modificar los criterios de focalización del Programa Ingreso Solidario, considerando en todo caso los datos registrados en el SISBÉN IV o el instrumento que haga sus veces (Ley 2155 de 2021).</p>
--	--

Elaboración propia.

Como puede evidenciarse, los programas sociales que se han desarrollado con antelación a la emergencia sanitaria derivada por el Coronavirus COVID-19 y que se pretenden reemplazar con la iniciativa legislativa, están concebidos para atender de manera caracterizada diferentes grupos poblacionales, orientados a la superación de su pobreza y/o pobreza extrema. Acorde con lo anterior, el diseño de cada programa comporta la modalidad de la transferencia monetaria, en condicionadas o no condicionadas, razón por la cual se considera inconveniente su sustitución de manera generalizada.

En efecto, cada programa presenta criterios diferentes de inclusión, permanencia y exclusión de beneficiarios, así como fuentes de financiación distintas, a saber:

- Familias y Jóvenes en Acción, en el presupuesto de inversión de Prosperidad Social,
- El programa de protección social al Adulto Mayor, en la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional,
- Ingreso Solidario, en el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME.

De igual modo, los actuales programas sociales toman en consideración el índice de pobreza multidimensional (IPM), el cual comprende no solamente la suficiencia monetaria sino también la satisfacción de otros derechos básicos en materia de salud y educación, cuyo goce efectivo se logra materializar a través de programas como Familias y Jóvenes en Acción.

## 2.2. Observaciones técnicas

La Dirección de Transferencias Monetarias de Prosperidad Social, a quien de conformidad con el artículo 21 del Decreto 2094 de 2016, le corresponde entre otras, las funciones de diseñar, formular, identificar y adoptar planes, programas, estrategias y proyectos de transferencias monetarias que permitan mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, así como ejecutar y articular las políticas, planes, programas y proyectos de transferencias monetarias dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población objeto, respecto a la iniciativa legislativa, efectuó las siguientes observaciones:

«... **Primero**, es de notar que Colombia hoy cuenta con un esquema integral y articulado de programas de transferencias monetarias que ha probado ser exitoso en mitigar y reducir la pobreza como fenómeno multidimensional. Actualmente, Prosperidad Social administra cinco programas de transferencias monetarias: Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario, Colombia Mayor y Compensación del IVA. En cobertura y dinero invertido, estos programas (...) han llegado a récords históricos (...) a septiembre del 2021, los programas llegan a más de 8 millones de hogares en condición de pobreza extrema, pobreza monetaria y vulnerabilidad en todo el país. Estos se distribuyen así:

**Tabla 1: Beneficiarios por Programa de Transferencia Monetaria (2021)**

Programa	Beneficiarios 2021
Familias en Acción	2.152.216
Jóvenes en Acción	443.129
Ingreso Solidario	3.084.987
Colombia Mayor	1.722.334
Compensación IVA*	2.000.000

Fuente: Prosperidad Social

\*Los beneficiarios de la Compensación del IVA también pueden ser beneficiarios de los programas Familias en Acción y Colombia Mayor.

[Actualmente la cobertura es 3,5 veces mayor] (...). Este salto en cobertura se debe (...) a la expansión en el número de beneficiarios de programas existentes (...) y la creación de dos nuevos programas de transferencias monetarias (...) Ingreso Solidario, que hoy cubre a 3.084.987 hogares que anteriormente no hacían parte de ningún otro programa de transferencias monetarias (...) [y] el programa de Compensación del IVA, que inició con 1 millón de hogares beneficiarios y desde 2021 llega a 2 millones de hogares.

[Sumado a lo anterior] la reciente aprobación de la Ley de Inversión Social [Ley 2155 de 2021], impulsada por el Gobierno nacional, permite que se cumplan nuevos hitos. Esto ocurre de tres maneras. Primero, en la medida que la [ley] garantiza la continuidad de Ingreso Solidario hasta (...) diciembre 2022. Segundo, (...) permite la ampliación de cupos del programa para llegar a los 4,1 millones de hogares beneficiarios. Esta ampliación significa un incremento de 32,9% en el número de hogares beneficiarios de Ingreso Solidario frente a la cifra actual. Tercero, (...) la [ley] garantiza que el programa, potenciado por el uso del (...) Sisbén IV, mejore su focalización, cubriendo al 100% de los hogares en condición de pobreza extrema (...).

Además de los récords históricos en cobertura, los programas hoy transfieren más dinero a los hogares más necesitados del país. Desde agosto de 2018 hasta septiembre de 2021, se han invertido más de \$25 billones de pesos en los cinco programas de transferencias monetarias. Esta inversión se distribuye así:

**Tabla 2: Inversión por Programa de Transferencia Monetaria (Agosto 2018-Octubre 2021)**

Programa	Inversión
Familias en Acción	\$ 7.769.415.144.660
Jóvenes en Acción	\$ 2.035.008.440.000

Ingreso Solidario	\$ 8.326.732.252.000
Colombia Mayor	\$ 6.324.676.416.482
Compensación IVA	\$ 1.126.874.425.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 25.582.706.678.142</b>

Fuente: Prosperidad Social

La cifra invertida en este periodo de menos de cuatro años representa 45% de todo el dinero invertido en los programas de transferencias monetarias durante las últimas dos décadas, el cual se acerca a los \$55 billones de pesos.

(...) [Resulta importante señalar que en diferentes estudios se ha encontrado] que los programas no solo están llegando a más hogares con más dinero, sino que también están teniendo impactos positivos en los beneficiarios, como se muestra en la tabla 3.

**Tabla 3: Impactos de los Programas de Transferencias Monetarias**

Programa	Entidad que realiza la evaluación	Impactos
Familias en Acción	DNP <sup>6</sup>	<p>En pobreza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redujo incidencia de pobreza monetaria en 4 puntos porcentuales.</li> <li>• Redujo incidencia de pobreza extrema en 2 puntos porcentuales.</li> </ul> <p>En educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó probabilidad de matrícula en el colegio de niños, niñas y adolescentes beneficiarios en 12,9 puntos porcentuales.</li> <li>• Aumentó probabilidad de ingreso a educación superior en las 14 ciudades principales en 12 puntos porcentuales.</li> </ul> <p>En salud y alimentación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó probabilidad de que menores de 6 años asistan a controles de crecimiento y desarrollo en 12,5 puntos porcentuales.</li> <li>• Aumentó probabilidad de que niños y niñas cuenten con un carnet de vacunación completo en 3,8 puntos porcentuales.</li> <li>• Aumentó probabilidad de asistir al médico por prevención de parte de personas entre los 6 y 17 años en 8,66 puntos porcentuales.</li> <li>• Redujo la probabilidad de embarazo adolescente por parte de mujeres entre 14 y 19 años en algunas zonas del país en hasta 4 puntos porcentuales.</li> </ul> <p>Otros impactos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó probabilidad de ocupación laboral en 3,4 puntos porcentuales.</li> <li>• Aumentó probabilidad de participación en organizaciones comunitarias.</li> <li>• Aumentó probabilidad de participación en las votaciones de su municipio.</li> <li>• Condujo a mayor empoderamiento para enfrentar problemáticas como la violencia intrafamiliar.</li> <li>• Condujo a mayor reconocimiento por parte de otros miembros del hogar de la necesidad de cambios de actitud frente a la cultura machista y el libre desarrollo de las familias.</li> </ul>
Jóvenes en Acción	DPS <sup>7</sup>	<p>En educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó probabilidad de ingreso al SENA en 63 puntos porcentuales.</li> <li>• Aumentó probabilidad de certificación del SENA en 13 puntos porcentuales.</li> </ul>

<sup>6</sup> Arteaga, N.X., Trujillo, C.L. & Gómez, L.S. (2019). *Evaluación de impacto Familias en Acción*. DNP.

<sup>7</sup> DPS. (2018). *Informe de evaluación de impacto del programa Jóvenes en Acción*. DPS.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redujo probabilidad de deserción en 38,7 puntos porcentuales.</li> </ul> <p>Otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó probabilidad de beneficiarios de zonas rurales de ingresar al mercado laboral en 8,1 puntos porcentuales.</li> </ul>
Ingreso Solidario	BID <sup>8</sup>	<p>En ingresos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó probabilidad de que el hogar tenga algún ingreso en junio y septiembre 2020 en 5,99 y 5,3 puntos porcentuales, respectivamente.</li> </ul> <p>En salud y alimentación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redujo en 50% la caída del consumo de alimentos per cápita de los hogares que perdieron una mayor parte de sus ingresos.</li> <li>• Aumentó probabilidad de haber realizado algún gasto en productos de limpieza y salud en 3 puntos porcentuales.</li> </ul> <p>En educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó probabilidad de haber realizado algún gasto en educación en 4,76 puntos porcentuales.</li> <li>• Aumentó probabilidad de que los niños y niñas en edad escolar dediquen al menos 4 horas al día a sus actividades escolares en 11 puntos porcentuales.</li> <li>• Aumentó tiempo dedicado al estudio entre 27 y 46 minutos.</li> </ul>
Colombia Mayor	DNP <sup>9</sup>	<p>En salud y alimentación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminuyó proporción de beneficiarios que dejó de desayunar, almorzar o cenar el último mes por falta de dinero en 6,5 puntos porcentuales.</li> </ul> <p>Otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permitted aumento en los gastos anuales del hogar en educación (\$51.199), en compra y reparación de electrodomésticos y celulares (\$23.787) y en diversión y entretenimiento (\$31.969).</li> <li>• Permitted aumento en los gastos mensuales en servicios públicos (\$11.552).</li> <li>• Aumentó las actividades productivas en el hogar.</li> </ul>
Compensación del IVA	Londoño-Velez & Querubín <sup>10</sup>	<p>En salud y alimentación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó la probabilidad de comprar alimentos en 4,4 puntos porcentuales.</li> <li>• Disminuyó la probabilidad de experimentar ansiedad en 2,1 puntos porcentuales.</li> <li>• Disminuyó la probabilidad de experimentar dificultades para dormir en 1,2 puntos porcentuales.</li> </ul> <p>En educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó la probabilidad de pagar por tutorías para niños, niñas y adolescentes.</li> </ul> <p>Otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoró la salud financiera del hogar.</li> </ul>

Fuente: Evaluaciones de impacto relevantes, referenciadas en los pies de página 2, 3, 4, 5 y 6

Los impactos que se observan para los programas son el producto mismo de su estructura. Esto es especialmente cierto para los programas condicionados, los cuales, desde su diseño, abordan a la pobreza como un fenómeno multidimensional. Subsumir a todos los programas existentes bajo un solo programa de transferencias monetarias no condicionadas, así como lo propone el Proyecto de Ley, podría resultar en impactos negativos para los beneficiarios de estos programas. Como lo muestran los trabajos de Tsui<sup>11</sup> y Bourguignon y Chakravarty<sup>12</sup>, entre otros, mayores ingresos como

<sup>8</sup> Gallego, J., Hoffman, B., Ibararán, P., Medina, M.P., Pecha, C., Romero, O., Satmpini, M., Vargas, D. & Vera-Cossio, D.A. (2021). *Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia*. BID.

<sup>9</sup> DNP. (2016). *Realizar una evaluación de impacto del programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios*. DNP.

<sup>10</sup> Londoño-Velez, J. & Querubín, P. (2021). The impact of emergency cash assistance in a pandemic: experimental evidence from Colombia. *Review of Economics and Statistics*, p. 1-27.

<sup>11</sup> Tsui, K. (2002). Multidimensional poverty indices? *Social Choice and Welfare*, 19, 69–93. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s355-002-8326-3.pdf>

<sup>12</sup> Bourguignon, F., & Chakravarty, S. R. (2003). The measurement of multidimensional poverty. *Journal of Economic Inequality*, 1(1), 25-49. <http://library.isical.ac.in:8080/jspui/bitstream/10263/3111/1/Binder1.pdf>

los que se proponen en el Proyecto de Ley no siempre resultan en mejoras a privaciones en otros componentes de la pobreza multidimensional.

Más allá de sus impactos individuales positivos, un reciente estudio del DANE<sup>13</sup> muestra que los programas, en conjunto, contribuyeron a mitigar la pobreza monetaria en 3,6 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 4,7 puntos porcentuales en el 2020. Un segundo reporte del DANE<sup>14</sup>, este sobre los resultados por clase social, muestra que las transferencias estuvieron acertadamente focalizadas hacia las poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad. En el 2020, las transferencias de los programas existentes representaron un incremento del 11,8% (frente al 2019) de los ingresos del primer quintil de la población, amortiguando así un 32,3% de la caída en ingresos para este grupo. Para el segundo quintil, las transferencias representaron un incremento en los ingresos del 7,3%, amortiguando 30,4% de la caída.

(...)

**Segundo**, [cabe] resaltar la importancia del Sisbén IV como principal instrumento para la focalización de los beneficiarios de todos los programas de transferencias monetarias. Una buena focalización implica que las transferencias están siendo destinadas a quienes verdaderamente las necesitan, evitando errores de inclusión (que se incluya dentro de los programas a hogares que no los necesitan) y errores de exclusión (que se excluya de los programas a hogares que sí los necesitan). En la literatura académica, se han explorado diversos modos de focalización. Ladhani & Sitter (2018)<sup>15</sup> indican que la focalización a partir de características geográficas, características categóricas, de la selección por comunidades o de la autoselección puede generar serios errores de inclusión y/o exclusión. En cambio, como lo explican Azevedo & Robles (2013)<sup>16</sup>, la mejor práctica en la focalización es la de usar mecanismos de evaluación indirectos (*proxy means tests*) que usan indicadores socioeconómicos para estimar la pobreza de un hogar.

El Sisbén es precisamente un mecanismo de evaluación indirecta de la pobreza, representando la vanguardia en los modos de focalización en el mundo. (...) A partir del Documento CONPES 3877 del 2016, y siguiendo el artículo 356 de la Constitución y la Ley 60 de 1993, se aprobó el desarrollo y transición hacia una nueva plataforma del Sisbén, conocida como el Sisbén IV, que entró en vigor el 5 de marzo del 2021.

El nuevo Sisbén IV viene con por lo menos cuatro mejoras sustanciales frente a plataformas anteriores. Uno, con la nueva plataforma, se amplían los indicadores socioeconómicos para estimar la pobreza: cuando el Sisbén III se limitaba a caracterizar las condiciones de la vivienda y los antecedentes sociodemográficos, el Sisbén IV considera estos y otros nuevos datos, por ejemplo, el alfabetismo en el hogar, la capacidad de generación de ingresos y el gasto en alimentación, transporte, educación y salud, entre otros. Estos nuevos indicadores permiten focalizar de manera más acertada a los potenciales beneficiarios. Dos, se centraliza los datos de los hogares y los registros administrativos en una sola base, permitiendo que se actualicen y crucen los datos de una manera más acertada y rápida. Esto es de especial importancia para evitar tener datos desactualizados, lo que lleva a errores de inclusión. Tres, para la aplicación de las encuestas, se usan nuevas tecnologías (como la georreferenciación con dispositivos móviles) que evitan los errores y aumentan la efectividad en la asignación de la oferta. Cuatro, en vez de otorgar puntajes como en plataformas pasadas, la más reciente plataforma ubica a los hogares dentro de grupos y subgrupos, según sus condiciones. Así, los hogares en el grupo A son todos aquellos en condición

<sup>13</sup> DANE. (2021). *Pobreza monetaria en Colombia: Resultados 2020*. DANE, pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

<sup>14</sup> DANE. (2021). *Caracterización de la pobreza monetaria y resultados clases sociales*. DANE, pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

<sup>15</sup> Ladhani, S. & Sitter, K.C. (2018). Conditional cash transfers. *Development Policy Review*, 38, p. 28-41.

<sup>16</sup> Azevedo, V. & Robles, M. (2013). Multidimensional targeting: identifying beneficiaries of conditional cash transfer programs. *Social Indicators Research*, 112, 447-475. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11205-013-0255-5.pdf>



de pobreza extrema; los del grupo B son todos aquellos en condición de pobreza monetaria; los del grupo C son los hogares en condición de vulnerabilidad; y los del grupo D son los hogares que no están en condición de pobreza o vulnerabilidad.

Desde su entrada en vigor en marzo de 2021, los programas de transferencias monetarias administrados por Prosperidad Social han iniciado un proceso de transición hacia el uso del Sisbén IV como principal instrumento para la focalización de los beneficiarios<sup>17</sup>. Considerando las virtudes de la nueva plataforma expuestas anteriormente, se espera mejoras en la focalización y, así, en los impactos de los programas. De hecho, estos ya se ven, con la aprobación de la Ley de Inversión Social que, como se mencionó en el primer punto, amplía Ingreso Solidario para garantizar que se cubra al 100% de los hogares en el grupo A del Sisbén IV. Es por estas razones que se recomienda no desmontar los programas existentes y crear uno nuevo en medio de esta transición benéfica. Igualmente, se considera que la creación de una nueva base de datos, así como la que propone el proyecto de ley, podría ir en contravía de los avances que se han dado con el desarrollo del nuevo Sisbén IV.

**Tercero**, por la manera en la que la propuesta está estructurada, se percibe que el monto uniforme de las transferencias a los beneficiarios – de un SMLMV – no se encuentra ajustado a las particularidades de los hogares. Así, un hogar vulnerable recibiría el mismo monto que un hogar en condición de pobreza extrema. Esto afectaría de manera desproporcionada a aquellos hogares con un número alto de miembros, los cuales, según la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (DANE, 2018)<sup>18</sup>, se concentran entre los hogares de menores ingresos: los tres deciles de menores ingresos concentran el 49,6% de todos los hogares con cinco o más personas.

En este sentido, es valioso considerar los ajustes al programa Ingreso Solidario que se aprobaron con la reciente Ley de Inversión Social. Con los ajustes, el programa ahora definirá los montos a transferir según el grupo del hogar en el Sisbén IV y el número de miembros del hogar. Esta manera de determinar los montos, respaldada por las mejoras del Sisbén IV explicadas en el segundo punto, garantizan que las transferencias se dirijan en montos óptimos a quienes más los necesitan.

**Cuarto**, se observa que el proyecto de ley incorpora un importante enfoque diferencial de género, realizando las transferencias a las mujeres de aquellos hogares con jefatura femenina, los de jefatura biparental y los hogares biparentales. Sobre esto, vale la pena recordar que, en todos los programas existentes, más del 50% de los hogares beneficiarios tienen a una mujer como titular. Específicamente, al cierre del 2020, las mujeres eran titulares del 87,95% de los hogares beneficiarios de Familias en Acción, 85,1% de los de devolución del IVA, 64,15% de Ingreso Solidario, 56,79% de Colombia Mayor y 54,67% de Jóvenes en Acción.

Este es el resultado del diseño mismo de los programas, algunos de los cuales tienen un enfoque de género explícito en sus leyes relevantes. Por ejemplo, la Ley 1532 del 2012, la cual regula Familias en Acción, dice que el programa “privilegiará el pago de los subsidios a las mujeres del hogar, como una medida de discriminación positiva y de empoderamiento del rol de la mujer al interior de la familia”. De igual manera, con la aprobación de la Ley de Inversión Social, Ingreso Solidario incorpora un enfoque de género, que establece lo siguiente: “En los criterios de priorización la Mesa de la Equidad deberá tener en cuenta, entre otros, la jefatura del hogar, en especial a las mujeres cuidadoras. En el caso de hogares con jefatura femenina, jefatura compartida u hogar biparental, la transferencia monetaria del Programa Ingreso Solidario se realizará a la mujer para su administración. Como mínimo para el 30% del total de hogares beneficiarios, la transferencia deberá realizarse en cabeza de una mujer para su administración”(…)».

<sup>17</sup> Para algunos programas, se complementa el uso del Sisbén IV con el uso de los listados censales étnicos.

<sup>18</sup> DANE. (2018). *Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH), 2016-2017*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/enph/boletin-enph-2017.pdf>

### 3. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Las iniciativas legislativas deben responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia<sup>19</sup>, por lo tanto, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley. En este mismo sentido, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>20</sup>, estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar. Al respecto la norma citada enuncia lo siguiente:

«(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces (...).

Teniendo cuenta que el Proyecto de Ley N.º 137 de 2021, está basado en la destinación de recursos públicos y la creación de fuentes de financiación para llevar a cabo los objetivos del programa Renta Básica, además la unificación de los programas de transferencias monetarias cuando cada programa tiene fuentes de financiación distintas, resulta importante el pronunciamiento técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>19</sup> “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.”

<sup>20</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.





La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

## Conclusión

De conformidad con lo desarrollado a lo largo del presente escrito, se sugiere respetuosamente no continuar con el trámite del Proyecto de Ley N.º 137 de 2021 Cámara, «Por medio de la cual se crea el programa Renta Básica de Emergencia como medida para garantizar derechos ciudadanos y se dictan otras disposiciones», al considerar lo siguiente:

- En la actualidad existe el programa de Ingreso Solidario, como transferencia monetaria no condicionada que busca garantizar el mínimo vital de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad debido a las consecuencias de la pandemia por el COVID-19, el cual está debidamente estructurado con la población objeto, las herramientas de focalización, los criterios de inclusión y permanencia de los beneficiarios, la temporalidad, los montos y la cobertura, por lo que la propuesta legislativa de renta básica resulta inconveniente ante una posible repetición de materia en la emisión de la norma.
- Los programas sociales que se han desarrollado con antelación a la emergencia sanitaria derivada por el Coronavirus COVID-19 y que se pretenden reemplazar con la iniciativa legislativa, están concebidos para atender diferentes grupos poblacionales, orientados a la superación de la pobreza y pobreza extrema en el país, además cuentan con una diferencia importante en la modalidad de la transferencia monetaria, toda vez que unas son condicionadas, con criterios diferentes de inclusión, permanencia y exclusión de beneficiarios.
- Prosperidad Social ha incluido en sus programas sociales a mujeres cabeza de hogar, especialmente desde el programa Familias en Acción y con la utilización de la herramienta de focalización SISBEN, así como las medidas afirmativas a su favor que actualmente orientan el programa Ingreso Solidario.
- De acuerdo con las observaciones técnicas descritas en el acápite precedente; los programas de transferencias monetarias han tenido un fortalecimiento y ampliación de cobertura, con un impacto positivo para la población pobre, pobre extrema y vulnerable, conforme a la normativa actual que regula cada uno de los mismos.
- Resulta importante que la iniciativa legislativa cuente con el pronunciamiento técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el impacto fiscal que generaría.