

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
101 DE 2022 CÁMARA**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL PROGRAMA DE
TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS INGRESO
SOLIDARIO COMO POLÍTICA DE ESTADO Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES”**

Bogotá, D.C. septiembre de 2022

Doctora

**LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA
PRESIDENTE**

**Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Congreso de la República**



COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES
Recibido Por: Nataly Jairo
Fecha: Septiembre 27/22
Hora: 4:10 pm
Número de Radicado: 1059

Referencia: informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 101 de 2022 cámara, “Por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de estado y se dictan otras disposiciones”

Respetada señora presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, los firmantes procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley 101 de 2022 cámara, “Por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de estado y se dictan otras disposiciones”

I. Introducción.

El presente informe de ponencia se elabora con base en las consideraciones de política pública orientadas a la lucha contra la pobreza, por medio de la redistribución del ingreso en términos de asignación, sobre todo, en aquellos territorios que por su lejanía no han sido irrigados suficientes recursos monetarios para mejorar las condiciones de la línea de pobreza y superar barreras de acceso en términos per cápita.

De acuerdo con lo anterior, las transferencias monetarias han sido una respuesta inmediata a la brecha de ingresos que se presenta en los hogares colombianos, por lo general compuestos por cuatro (4) personas, y que de acuerdo con la dinámica de presupuesto de hogares la distribución de ingreso entre sus miembros representa un desfase relativo a las condiciones de acceso a alimentos y servicios básico para el desarrollo de un nivel de vida digno.

La cobertura del programa ingreso solidario está prevista para 4.5 millones de hogares que no son beneficiarios de otros programas sociales y que por su condición de vulnerabilidad requieren de una ayuda en el ingreso mensual que permita extender su consumo, no es condicionada y hace parte de un beneficio que permita superar la precariedad de la línea de pobreza extrema en el país que a nivel per cápita es de \$ 161.099 mensual y para un hogar de 4 personas \$644.396. De otro lado, la línea de pobreza Monetaria per cápita equivale a \$354.031 y para un hogar de 4 personas, \$1.416.124. de acuerdo con las cifras de pobreza monetaria entregadas por el DANE.

Así las cosas, el IS se ha convertido en un programa insignia dentro de la distribución de ingresos que permitió a los colombianos acceder por vez primera a un beneficio directo, destinado al consumo del hogar, a su vez, se desarrollaron plataformas de distribución de los recursos a partir de la creación del registro social de hogares, la base maestra de beneficiarios IS y toda una infraestructura a nivel tecnológico construida en tiempo record para atender la demanda de beneficiarios identificados en el Sisben.

Este ha sido un programa que sin duda viene abarcando un amplio número de hogares, que llega a 18 millones de colombianos, cabe aclarar que las transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) es un mecanismo para la reducción de impactos sobre el ingreso y por lo tanto el nivel de consumo en términos per cápita, usado como mecanismo de choque ante variaciones en los precios a nivel general. Diferente a un subsidio estructural de tipo asistencialista que promueve sumas más grandes de dinero irrigadas a hogares vulnerables e independientes al nivel de productividad del hogar asociada con otros ingresos derivados del trabajo.

II. Antecedentes de la Iniciativa.

La iniciativa de tipo parlamentario es de autoría del Senador **Ciro Alejandro Ramírez** junto con los miembros de la bancada del partido **Centro Democrático**, cuyo propósito común es el establecimiento del programa **Ingreso Solidario** como una política de Estado, promoviendo su permanencia, mejora y cobertura a través del tiempo en la población colombiana en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema.

Se radicó el 03 de agosto de 2022 en la Cámara de Representantes, publicado en la gaceta N° 961 de 2022 y repartido a la Comisión Tercera Constitucional de esta cédula legislativa. Se nombraron como ponentes a los honorables representantes a la Cámara:

- Oscar Darío Pérez Pineda (coordinador ponente)
- Antonio Armando Zabaraín de Arce
- Jorge Hernán Bastidas Rosero
- John Fredy Núñez Ramos
- Néstor Leonardo Rico Rico

Así mismo esta iniciativa surgió de un amplio debate suscitado en la segunda mitad del año 2020, bajo el número 044 de 2020 junto con la propuesta de **Renta Básica de Emergencia 054 de 2020**. Las dos iniciativas entonces, surgieron del debate sobre la efectividad del Estado como promotor del bienestar social, garante del acceso a bienes y servicios por parte de la población más vulnerable y en especial, el Estado como protector de los derechos de la población vulnerable. Durante ese periodo se dio un análisis que contó para entonces con los miembros de la comisión tercera constitucional del senado de la República, el Departamento Nacional de Estadística DANE, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento de Prosperidad Social (DPS) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El énfasis del mismo radicó en la necesidad de una transferencia monetaria no condicionada bajo el supuesto de pobreza monetaria extrema y los mecanismos de ingreso cercanos incluso al SMMLV de 2020. De las dos propuestas: IS y RB, surgió con mucho análisis una de las mejores acciones de intervención de la Comisión Tercera del senado en lo verdaderamente atinente a sus funciones técnicas, se habló con especificidad, coherencia y conocimiento técnico en torno a los efectos de las transferencias monetarias, las necesidades de alimento y servicios básicos de los hogares vulnerables, la participación del Estado en función de la lucha contra la pobreza y sobre todo, el sentido social, humano y cultural que restablece las relación tripartita: Estado – Sociedad – Mercado.

De lo anterior surgió una clasificación marginal en la asignación de las TMNC desde 2 puntos de vista: la tabla de clasificación de hogares con asignaciones crecientes entre el 25% y el 100% de un SMMLV y de otro lado, la asignación fija de un monto específico indexado a la inflación (en principio) creciente en el tiempo y gradual en cuanto a las entrada y salida de hogares beneficiarios. De haber continuado este debate a mediano plazo, se hubiera concluido en una de las mejores alternativas de asignación de recursos con fundamento en un marco técnico dirigido por el Estado Colombiano y vigilado por el Congreso de la República.

III. Generalidades del Proyecto de Ley

El proyecto de ley se dirige a: “Construir sobre lo Construido” como marco regulatorio parte de la premisa de dar continuidad a lo que ha sido bueno y funcional en una política pública de asignación de recursos. Respeta a su vez las diferencias sobre el programa de Ingreso Solidario que se han caracterizado por: Proponer un debate en torno a la ampliación del rubro de asignación mensual del hogar hasta alcanzar el SMMLV y, referirse a los fallos del programa y en su lugar reemplazarlo por otro que sea planteado desde Cero para generar un impacto más amplio.

Si bien es cierto que en la autonomía de los gobiernos está la garantía de las políticas públicas, es inherente a su naturaleza soslayar la veracidad técnica de una política de asignación cuando prevalece por sí mismo el componente populista de la medida, pues esta resulta ampliamente atractiva políticamente hablando. No obstante, si perdura la posición generalizada del coste de oportunidad sobre el bienestar general, se entenderá que la discusión de transferencias monetarias supera cualquier diferencia, ya que el objetivo es el mismo y el querer es el de ampliar el impacto de la medida en los hogares más pobres.

El proyecto de ley busca: Dar continuidad el programa de ingreso solidario, promoviendo su naturaleza al nivel de Política Pública, susceptible de perfeccionamientos futuros, aprovechando lo que se ha logrado hasta el momento; es decir los 4.5 millones de usuarios contemplados por el programa, con una asignación anual de esta política cercana a los \$8 billones de pesos. En particular, el monto puede variar de acuerdo con la asignación, el reto es mantener una TMNC garantizada conforme al comportamiento de los hogares beneficiarios.

La discusión sobre los programas de TM bajo un contexto de Renta de Emergencia, o Renta Solidaria o Incluso, Renta ciudadana (las acepciones son variadas pero conducen a la misma naturaleza) se viene desarrollando desde comienzos del siglo XX con mayor intensidad, en consistencia con la brecha de ingreso existente entre clases trabajadoras y los dueños del capital (discusión ampliada por la tesis entre la relación del trabajo y los salarios como proporción justa del capital por Marx), con todo lo anterior nos lleva a citar directamente de este proyecto de ley:

El concepto de renta básica se remonta a finales del siglo XVIII, planteado por Joseph Charlier, quien hablo de la necesidad de garantizar un ingreso básico mínimo para la población, lo llamó "**dividendo territorial**" en su *publicación solución del problema social*. Posteriormente en 1918, Dennis Milner, publica "**Scheme for a state bonus**", hablando en la misma línea del problema social que retrasaba el desarrollo económico de las naciones. Durante la década de los años 30 en plena manifestación de los estragos de la gran depresión, se publicaron estudios al respecto de una renta básica: (National Dividend: C.

H. Douglas, Reino Unido, 1932), (Basic income: George D. H. Cole, Reino Unido, 1953) (Demogrant: James Tobin, Estados Unidos, 1967) todos se enfocaban en la misma idea sobre un bono social, en forma de renta, que actuara contra la precariedad de la pobreza, el debilitamiento de la función de ingreso de los trabajadores, y la aprobara una calidad de vida justa, respecto del consumo vital y el acceso al mercado.

Fue el filósofo belga y economista Philippe van Parijs quien determinó para la discusión científica y social la formulación precisa del concepto de renta básica por medio de la *libertad real para todos*, haciendo una exploración sobre lo que debe representar la libertad para la población conforme al conjunto de decisiones que debe tomar para asegurarse una vida. Para Parijs, existe una condición soberana representada por la libertad, así como por la tasa de eficiencia de una Estado que otorga oportunidades de ser libre con forme a las decisiones de la población.

De acuerdo a la Basic Income Earth Network (BIEN) la definición precisa sobre el ingreso básico:

"Un Ingreso Básico es un pago en efectivo periódico que se entrega incondicionalmente a todos de manera individual, sin necesidad de prueba de medios o trabajo"

Ahora bien, la renta básica implica una medida necesaria cuando las cosas fallan en el mercado. En forma sencilla: es la transferencia de un valor estimado mínimo, en condición de libertad para la población.

En el mundo, distintos estudios sobre el desarrollo económico, han poblado el debate político, filosófico y económico sobre las barreras de acceso que mantienen a la población en situación de pobreza e impiden la materialización de un estado de bienestar eficiente y consiente sobre las necesidades básica atendidas. Una de las variables que explican tal situación es la distribución del ingreso per cápita anual, por considerarse la base redistributiva de la producción.

Para autores como Amartya Sen, la libertad de las personas es intrínseca a la materialización de su bienestar, por ende, además de las relaciones de mercado y su interacción personal, también las instituciones sociales y gubernamentales hacen parte de la libertad individual en su sentido más profundo. Ahora bien, el desarrollo se entiende como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos¹, pero tal condición no se puede dar, en la medida que existan restricciones de acceso, la pobreza se convierte en la restricción absoluta, cuyos efectos nefastos sobre la vida, pone en riesgo el desarrollo de una sociedad libre.

“Con independencia de lo bien que funcione un sistema económico, algunas personas pueden ser muy vulnerables y verse sumidas, de hecho, en grandes privaciones, como consecuencia de cambios materiales que afectan negativamente a su vida. La seguridad protectora es necesaria para proporcionar una red de protección social que impida que la población afectada, caiga en la mayor de las miserias y, en algunos casos, incluso en la inanición y la muerte. El aspecto de la seguridad protectora comprende mecanismos institucionales fijos como las prestaciones por desempleo y las ayudas económicas fijadas por la ley ... así como mecanismos *ad hoc* como ayudas para aliviar las hambrunas o empleo público de emergencia para proporcionar unos ingresos a los pobres” (Sen. Amartya p.29)

No obstante, las libertades en una sociedad, implican el goce del acceso al mercado en las mismas condiciones que puedan asegurar un nivel de vida digno, así, además de restricciones como la pobreza y la densa concentración del ingreso también son fuente ineludible de otro tipo de barreras de entrada, concerniente al valor de las cosas, dado que en un sistema de mercado, el sistema de precios además de ser fuente de información para tomar decisiones, representa un hito entre las comparaciones sociales de acuerdo a los diferentes bienes y servicios adquiridos en un momento dado. Nos enfrentamos a una pérdida relativa de capacidades inherentes al desarrollo que se manifiestan con mayor proporción en situaciones de emergencia económica.

Para *abhijit Banarjee* y *Esther Dufflo* (premios nobel de economía 2019), el trabajo de experimentación sobre aplicaciones de política económica en india, basadas en educación y salud, “hasta las políticas mejor intencionadas y elaboradas con el mayor cuidado, pueden carecer de impacto si no se llevaban a cabo adecuadamente.

Habida cuenta de lo que atañe a la política pública de las TMNC y a los efectos que tienen sobre los hogares, este proyecto de ley mantiene las siguientes características:

1. Es constante en el tiempo al concluir en un objetivo como política de Estado

¹ Amartya Sen, Desarrollo y libertad.

2. Es continuo al proponer mantener un programa exitoso que cuenta con infraestructura.
3. Es resolutivo al convenir actuar directamente sobre la brecha de ingresos a partir del indicador de pobreza monetaria para los hogares de menor ingreso y alta vulnerabilidad.
4. Es probado, al referirse a unas condiciones que hicieron posible el programa IS y sobre el cual existe información en la práctica.
5. Es consistente con la naturaleza del bienestar social a partir de la distribución del ingreso y la reducción de brechas.

Finalmente, el proyecto de ley está dispuesto a partir de un texto de seis (6) artículos incluyendo la vigencia.

IV. Discusión técnica de los ponentes.

De acuerdo con las cifras de incidencia de la pobreza monetaria en el país publicadas por el DANE en abril de 2022; se tiene que, a nivel nacional, observado las opciones del jefe de hogar y sus características, se tiene que, en el 64,0% de los hogares, el jefe de hogar se encuentra desocupado, el 36.9% está ocupado (con ingresos insuficientes) y el 39.5% están inactivos. Por parte de la educación en el jefe de hogar para hogares en condición de pobreza, el 47.5% no ha estudiado nada o solo cuenta con la primaria y el 43.2% tiene secundaria. El 12.3% tiene educación profesional. En el 48,3% de los hogares, el jefe de hogar está en edades de 26 y 35 años, finalmente las mujeres tienen a ocupar en el 42,9% la posición de jefe de hogar.

Hay que destacar que en el tratamiento que se da a la medición de la pobreza en Colombia, se parte de: la variable ingreso, la brecha de pobreza entre monetaria y monetaria extrema y la desagregación de las características globales que implican la revisión de los hogares, entre ellas: tamaño del hogar, nivel educativo, situación laboral, número de hijos, entre otras individuales. Como se observa en la tabla 1 para el caso de las características del jefe del hogar en condición de Pobreza.

Tabla 1. Incidencia de la Pobreza Monetaria 2021 (%)

Características del Jefe de Hogar		Nacional
Sexo	Hombre	37,0
	Mujer	42,9
Edad	Hasta 25 años	46,6
	Entre 26 y 35 años	48,3
	Entre 36 y 45 años	44,9
	Entre 46 y 55 años	36,5
	Entre 56 y 65 años	31,3
	Mayor a 65 años	28,0
Nivel Educativo	Ninguno o primaria	47,5
	Secundaria	43,2
	Técnica o Tecnológica	24,2
	Universidad o posgrado	12,3
Situación laboral	Ocupados	36,9
	Desocupados	64,0
	Inactivos	39,5
Posición Ocupacional	Asalariados	23,8
	Patronos y Cuenta Propia	48,0
Seguridad social (Pensiones)	Afiliado	14,9
	No Afiliado	50,3
Total		39,3

Fuente: Elaboración con base en DANE. Desagregados pobreza monetaria

De acuerdo con la tabla anterior, el escenario sobre la pobreza monetaria (PM) es dependiente de la condición del jefe de hogar, que es de donde parte la composición final del hogar, en consideración a que se considera al jefe de hogar como aquel del cual deriva el ingreso conforme a su condición laboral.

En cuanto a las características del hogar se puede abordar a partir de 3 variables: número de niños menores de 12 años, número de ocupados y tamaño del hogar. En estas condiciones:

Del total de hogares en condición de pobreza monetaria a nivel nacional, el 79,2% tienen tres o más niños menores de 12 años, el 46,4% de los hogares deriva su consumo del trabajo de una persona, mientras que el 30,3% consumen gracias a los ingresos de dos personas que están laborando y aportan al hogar. Finalmente, el 49,1% de los hogares está conformado por 4 personas o más. Tabla 2.

Como se observa, la unidad de medida que en este caso es el hogar, esta generalmente compuesta por 4 o más personas y más de 2 niños menores a 12 años, a su vez, en el 51,2% de los hogares no están empleados.

Tabla 2. Características del hogar en condición de PM.

Características del Hogar		Nacional	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso	13 ciudades y A.M.
Número de niños menores de 12 años	No tiene niños	22,4	21,5	26,4	19,3
	Un niño	40,9	40,4	43,0	38,3
	Dos niños	58,1	58,5	56,9	57,2
	Tres o más niños	79,2	79,2	79,2	79,2
Número de ocupados en el hogar	Ningún ocupado	52,1	50,1	60,2	45,7
	Un ocupado	46,4	46,1	47,4	44,3
	Dos o más ocupados	30,3	28,3	38,1	24,8
Tamaño del hogar	Una persona	13,6	13,3	14,6	14,0
	Dos personas	19,7	18,8	23,3	16,8
	Tres personas	30,7	29,8	34,6	27,3
	Cuatro personas o más	49,1	47,5	54,1	43,6
Total		39,3	37,8	44,6	34,3

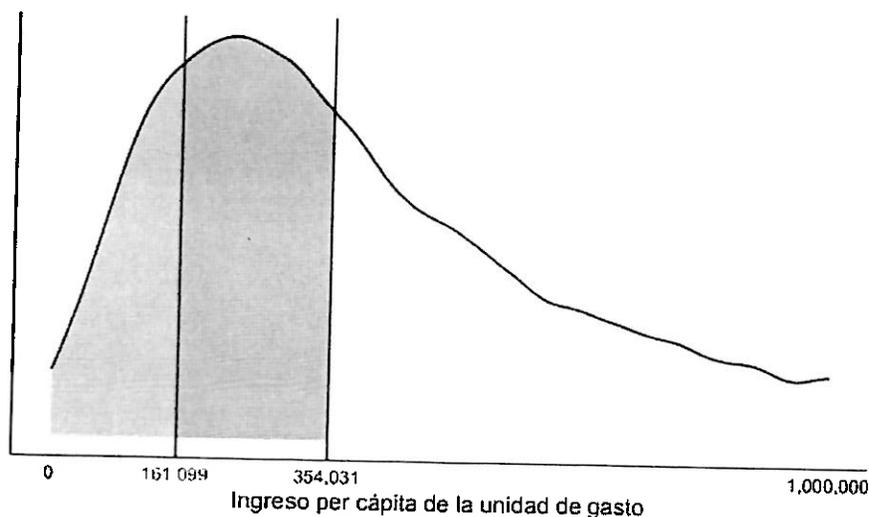
Fuente: Elaboración con base en DANE. Desagregados pobreza monetaria.

En el caso de los hogares en situación de pobreza extrema, esto es con un ingreso per cápita por debajo de \$161.099, el 36,2% tiene entre 3 y más niños menores de 12 años, el 28,6% del total de hogares se encuentran en situación de desempleo y el tamaño está definido por 4 o más personas.

La situación de pobreza monetaria extrema la padecen con mayor incidencia los hogares localizados en la zona rural y rural dispersa con una menor tasa de servicios por parte del estado y condiciones precarias de acceso a bienes públicos, en este sentido, el 43,0% de los hogares tiene más de 3 niños menores de 12 años, en el 35,8% de los hogares los adultos no tienen empleo, y solamente en el 4,9% de los hogares una persona es ocupada o tiene acceso a una jornada laboral paga.

La pobreza monetaria extrema acentúa la rudeza de las condiciones de ingreso en el hogar, limita en máximos las posibilidades de acceso a oportunidades laborales, educativas, participativas, democráticas, y profundiza las acciones de violencia, dominio y constreñimiento de la población al ser tan vulnerable.

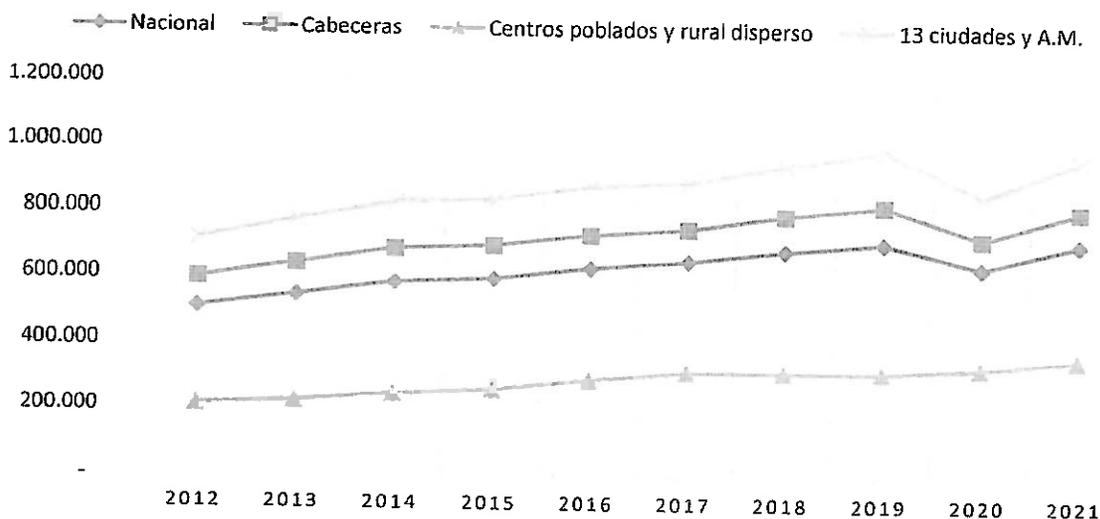
Gráfico 1. Líneas de pobreza monetaria extrema y pobreza monetaria 2021.



Fuente: DANE, presentación de resultados de pobreza, con base en GEIH.

En lo que respecta a la evolución del ingreso per cápita de la unidad de gasto; es decir por hogar (compuesto hasta por 4 o más personas) mensual, las zonas de una ruralidad, alejadas del centro del país comportan una menor tendencia en los últimos años, manteniendo una amplia brecha con el resto del país, esto es, apenas superan la barrera de línea de pobreza monetaria con \$356.483 respecto de una media de \$706.471 a nivel nacional.

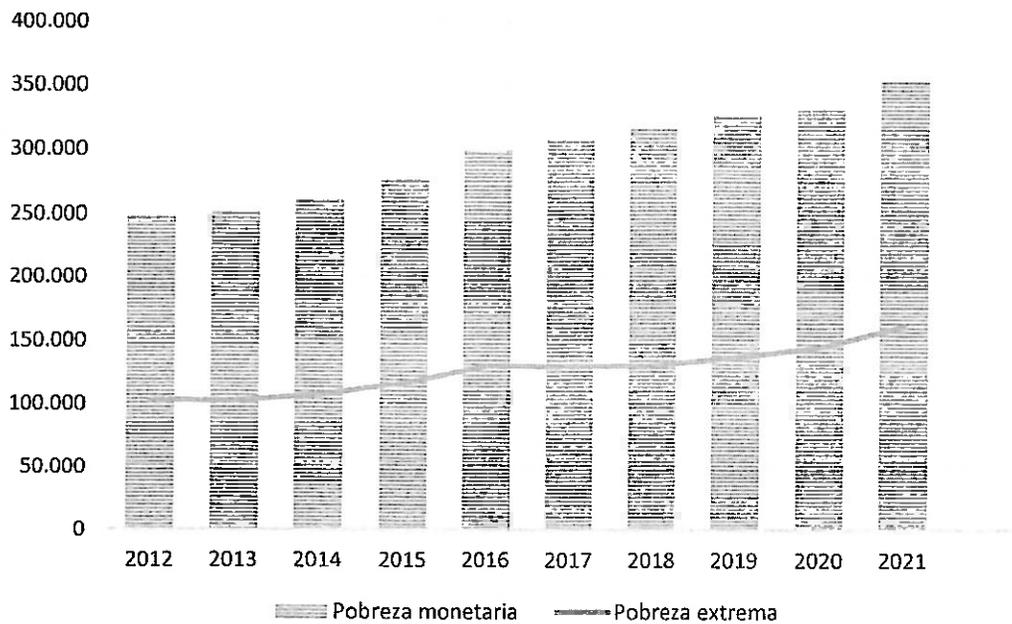
Grafico 2. Ingreso de la unidad de Gasto



Fuente: Construcción propia a partir de datos del DANE.

En cuanto a las líneas de pobreza: pobreza monetaria (PM) y pobreza monetaria extrema (PME), desde 2012 el ingreso apenas se ha ajustado para la PME, es decir que, a nivel nacional, en 10 años solo ha crecido en promedio \$54.000, mientras que en PM lo hizo en \$150.000. es decir que las líneas de pobreza mantienen una brecha significativamente alta que duplica los valores relativos por persona, esto acentúa el tiempo en el cual una persona logra salir de la condición de pobreza a menos que reciba un ingreso adicional.

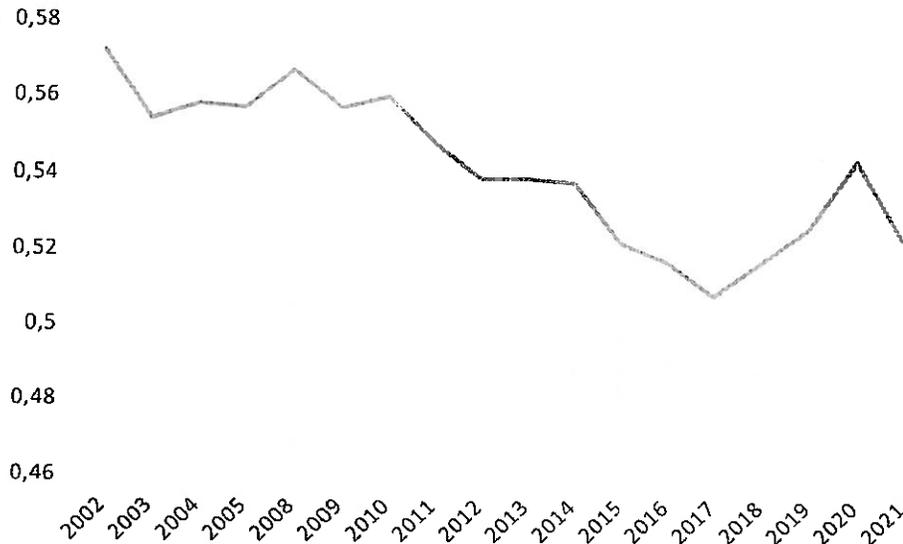
Gráfico 3. Líneas de PM y PME por persona 2012 -2021



Fuente: Construcción propia a partir de datos del DANE.

Finalmente, la concentración del ingreso en el país, sigue siendo alta al mantener el índice de Gini por encima de los 0.50 p, no obstante, desde 2002 tuvo un descenso a valor mínimo en 2017 para luego recuperar terreno hasta 2020 año de la pandemia, en una tendencia que lo ubica para 2021 en 0.52. esta tendencia puede ser explicada del lado del ingreso, por una mayor formación o por los efectos de las políticas públicas enfocadas en la generación de mejores escenarios para el incremento del ingreso y/o de transferencias que lo han hecho posible.

Gráfico 4. Índice Gini 2002-2021



Fuente: Construcción propia a partir de datos del DANE.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la investigación que llevó a cabo en 2021, el programa Ingreso Solidario logró la formación de alianzas a nivel institucional por parte del Estado, lo que le permitió en tiempo record crear un programa para atender la pérdida de ingreso de los hogares colombianos, mediante la focalización de una transferencia no condicionada a partir de la base de beneficiarios del sisben IV y el efecto en la paridad de poder adquisitivo.

La evaluación que realizó el BID arrojó resultados desde 4 perspectivas, las cuales se citan en esta ponencia:

1. **Perspectiva del ingreso de los hogares:** Ingreso Solidario incremento la probabilidad de que los hogares reporten algún ingreso durante los meses de julio y septiembre de 2020 en 5.9 y 5.5 puntos porcentuales, respectivamente, con relación a los hogares no elegibles para el programa.
2. **Perspectiva del gasto de los hogares:** los hogares elegibles para recibir Ingreso Solidario experimentaron un incremento sustancial en su consumo de alimentos, respecto a hogares no elegibles que perdieron su fuente de ingresos. Es decir, ingreso solidario atenúo los efectos nocivos de la caída de ingresos debido a la crisis evitando que se traduzcan en caídas en el consumo de alimentos.

3. **Perspectiva de convivencia de los miembros del hogar:** encontramos que, de manera consistente con los incrementos en el gasto en material escolar, el tiempo que los niños dedican a actividades escolares incrementa debido al programa. Estos resultados son particularmente importantes dado que la mayoría de los niños en edad escolar tuvieron que asistir a clases de manera virtual para cumplir con el distanciamiento físico.
4. **Desde la perspectiva de la inclusión financiera.** Encontramos que Ingreso Solidario incrementa, en promedio, la probabilidad de que algún miembro del hogar haya abierto una cuenta bancaria nueva en 14 puntos porcentuales durante 2020, con relación a los hogares no elegibles en el margen de elegibilidad. Este incremento es substancial pues representa un incremento de 50%.

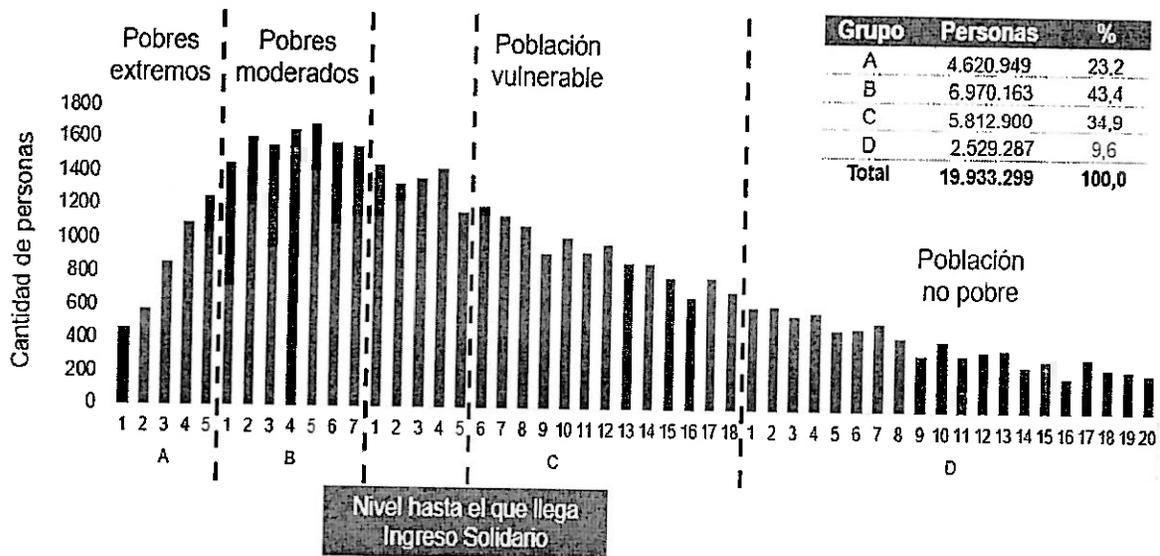
El programa ingreso solidario (IS) es un ejemplo en los países de ALC, al ser una herramienta dirigida a la mitigación de impacto en la caída de ingresos para los hogares más pobres y vulnerables y para aquellos hogares no tan pobres, pero si altamente vulnerables a caer en situación de pobreza, del análisis se deriva; la construcción de una base maestra en tiempo record para identificar los potenciales beneficiarios, el registro social de hogares que permitió identificar condiciones del hogar e información de contacto de los beneficiarios para irrigar los recursos, la potencialización del sisben IV que incluyó la variable ingreso y que permitió dar un salto adelante en la cuantificación de los hogares colombianos y el conocimiento de las limitaciones de los hogares ante choques imprevistos ocasionados por una condición de emergencia,

El mayor impacto del IS se observó en: el consumo de alimentos de los hogares beneficiarios en cuya relación de reducción de ingresos, el programa amortiguó el gasto, el consumo de bienes escolares con ocasión de la adaptabilidad de los estudiantes a una nueva realidad, el desarrollo potencial de la inclusión financiera y la disponibilidad de información actualizada de los beneficiarios a partir de un registro social de hogares robusto.

Además de lo anterior, el IS contribuyó a la mejora de las expectativas de los hogares beneficiarios al garantizar una transferencia que permitiera planificar los gastos del hogar y su distribución en consumo, con lo cual contribuyó a la mejora de la presión sobre la pérdida de ingreso, a su vez hizo posible la inclusión financiera, permitió a las personas acceder a un nuevo vínculo con el Gobierno nacional y al ser una transferencia mensual, no afectó en términos de productividad el comportamiento de los beneficiarios.

Fue posible un rápido despliegue y en gran escala debido a elementos fundamentales de la protección social colombiana, principalmente el Sisbén, la interoperabilidad de datos del sector social, y la transición en el uso de mecanismos de pago digitales en los programas regulares de transferencias. (BID 2021).

Gráfico 5. Clasificación de las condiciones socioeconómicas en Sisbén IV.



Fuente: DNP 2020

Como programa, el IS tiene suficiente evidencia que demuestra la constitución de un mecanismo que actúe en tiempo real con las necesidades de ingreso de la población vulnerable, a su vez, se constituye sobre una sólida base de información que permite el ingreso de nuevos hogares, lleva a las zonas más distantes del país mediante el uso de plataformas de pago y cuentas bancarias informadas, actúa sobre la brecha de ingreso presenta entre la línea de pobreza monetaria y el ajuste gradual del hogar con el fin de impedir que caiga en situación de pobreza. Tiene una cobertura de 18 millones de colombianos, representados por 4.5 millones de hogares.

En la tabla 3, se muestra con corte al 30 de abril de 2022 la cobertura de hogares y monto en TM realizada por el gobierno nacional; en total 28.5 billones se distribuyeron entre los 5 programas de TM, el más nuevo, por supuesto el IS que en 3 meses evolucionó lo que por ejemplo familias en acción le tomo 20 años. Actualmente es el programa que más cobertura brinda y que mejor criterio de focalización ha logrado constituir.

Ingreso Solidario se consolidó en tiempo récord gracias a las alianzas con instituciones públicas y privadas que formó el gobierno colombiano. Para la creación de la Base Maestra, se incorporaron datos consolidados de SISBÉN III y SISBÉN IV con información de caracterización socioeconómica. Adicionalmente, se hicieron dos cruces de bases de datos: el primero con Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Generación E, entre otros; y el segundo, con datos del Registro Único de Víctimas y la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud. (IPA 2022)

Tabla 03. Cobertura y giros TM a los diferentes programas sociales.

Programa	Beneficiarios	Valor
Ingreso Solidario (IS)	3.590.876 hogares	\$12.896.737.192.000
Familias en Acción (FA)	2.633.598 familias	\$5.932.709.241.310
Jóvenes en Acción (JEA)	518.464 jóvenes	\$2.083.513.640.000
Colombia Mayor	1.714.995 adultos mayores	\$6.003.504.244.236
Compensación del IVA	2.000.000 hogares	\$1.651.510.381.000
Total		\$ 28.567.974.698.546

Fuente: Elaboración propia con base en DPS.

Al momento de esta ponencia, se habla de un nuevo programa denominado "lucha contra el hambre" basado en una transferencia cuyo monto, modelo y estructura se desconocen, no obstante, esta ponencia es clara al buscar que gran parte del programa IS se mantenga en el tiempo como política de Estado. De acuerdo a lo contenido en la Ley 2155 de 2021 artículo 20 "El Gobierno nacional en diciembre de 2022 podrá evaluar el programa y, conforme con los resultados obtenidos, podrá establecer su continuidad, e incorporar, de manera justificada, la exigencia de condiciones para el acceso al mismo, con el objeto de generar mejoras en su impacto, así como establecer la forma en la que se articulará y complementará con los otros programas de transferencias económicas existentes" [...]

V. Costo Fiscal.

El costo fiscal de mantener el programa ingreso solidario asciende a necesidades anuales por recursos de \$7,5 a \$8.2 billones a precios de 2021. No obstante, el costo implícito del programa está sujeto a los principios de subsidiaridad y cobertura a nivel nacional, así como a la gradualidad de los hogares entrantes y salientes.

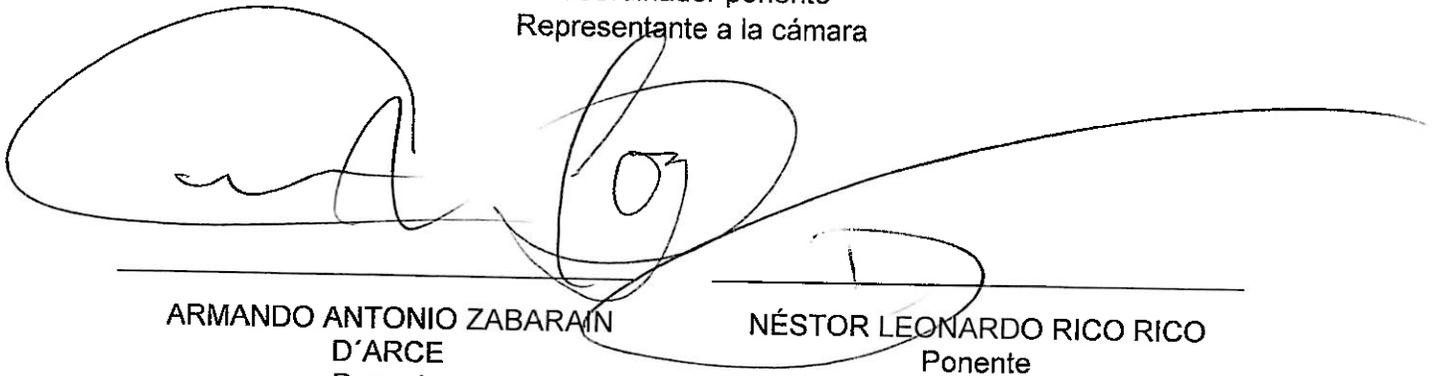
PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones contenidas por el presente informe, presentamos ponencia POSITIVA al proyecto de Ley 101 de 2022 cámara "por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de estado y se dictan otras disposiciones" y solicitamos aprobarlo en primer debate en esta honorable comisión.

Atentamente, Los ponentes,



OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Coordinador ponente
Representante a la cámara



ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN
D'ARCE
Ponente
Representante a la Cámara

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Ponente
Representante a la Cámara

JOHN FREDY NÚÑEZ RAMOS
Ponente
Representante a la Cámara

HERNÁN JOSÉ BASTIDAS ROCERO
Ponente
Representante a la Cámara

Texto de modificaciones para primer Debate al proyecto de Ley 101 de 2022 cámara "por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de estado y se dictan otras disposiciones"

Texto original	Texto Primer Debate
<p>Artículo 1°. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto establecer el programa social de transferencias monetarias no condicionadas (TMN) denominado Ingreso Solidario, como política de Estado, como mecanismo de lucha contra la pobreza que cumple los principios de focalización, cobertura, asistencia y permanencia en los hogares colombianos en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, identificados por el Gobierno Nacional, entendiendo su naturaleza de renta básica y el propósito social de desarrollo humano para el cual ha sido creado.</p>	<p>Artículo 1°. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto establecer el programa social de transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) denominado Ingreso Solidario, como política de Estado, como mecanismo de lucha contra la pobreza que cumple los principios de focalización, cobertura, asistencia y permanencia en los hogares colombianos en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, identificados por el Gobierno Nacional, entendiendo su naturaleza de renta básica y el propósito social de desarrollo humano para el cual ha sido creado.</p>
<p>Artículo 2°. El Programa Ingreso Solidario continuará fortaleciéndose a partir del mejoramiento continuo de los criterios de priorización y focalización, reconociendo la necesidad de su implementación para la reducción de brechas de ingreso en los hogares colombianos, así como de la sostenibilidad de este en el tiempo, cumpliendo con el compromiso por la superación de barreas para un mayor desarrollo humano.</p>	<p>Artículo 2°. El Programa Ingreso Solidario continuará fortaleciéndose a partir del mejoramiento continuo de los criterios de priorización, focalización, cobertura y especialización, reconociendo la necesidad de su implementación para la reducción de brechas de ingreso en los hogares colombianos, así como de la sostenibilidad de este en el tiempo, cumpliendo con el compromiso por la superación de barreas para un mayor desarrollo humano en la población en condición de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema.</p>
<p>Parágrafo 1. El gobierno nacional establecerá el monto de las transferencias de acuerdo con los criterios establecidos desde su creación sin perjuicio de mejoras o perfeccionamiento de acuerdo con el</p>	<p>Parágrafo 1. El gobierno nacional establecerá el monto de las transferencias de acuerdo con los criterios establecidos desde su creación</p>

<p>manual operativo del programa y las directrices de la Mesa de Equidad. Parágrafo 2. los recursos de que trata la presente Ley son inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación entre el beneficiario y entidad financiera.</p>	<p>sin perjuicio de mejoras o perfeccionamiento de acuerdo con el manual operativo del programa y las directrices de la Mesa de Equidad. Para ello, podrá crear instancias administrativas operativas dedicadas al desarrollo del programa social. Parágrafo 2. los recursos de que trata la presente Ley son inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación entre el beneficiario y entidad financiera.</p>
<p>Artículo 3°. El Gobierno Nacional garantizará los medios técnicos, tecnológicos y administrativos a través de los cuales se ha constituido la infraestructura del programa ingreso solidario, priorizando los avances en focalización, cobertura e identificación de beneficiarios, así como de todo el cuerpo normativo que ha hecho posible el funcionamiento del mismo. Todos sus esfuerzos concurrirán a la mejora del programa de acuerdo con el fin para cual fue creado.</p>	<p>Artículo 3°. El Gobierno Nacional garantizará los medios técnicos, tecnológicos y administrativos a través de los cuales se ha constituido la infraestructura del programa ingreso solidario, priorizando los avances en focalización, cobertura e identificación de beneficiarios, así como de todo el cuerpo normativo que ha hecho posible el funcionamiento del mismo. Todos sus esfuerzos concurrirán a la mejora del programa de acuerdo con el fin para cual fue creado. Parágrafo 1. La ingeniería del programa IS será susceptible de mejoras y actualizaciones que permitan avanzar en su implementación, para tal efecto se deben garantizar los recursos técnicos, financieros, profesionales y especializados.</p>
<p>Artículo 4°. Establézcase como una fuente de financiación los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, de los planes de austeridad y ahorro fiscal sobre funcionamiento del Estado, de los cuales se destinará un valor no inferior a 0.2 puntos porcentuales del PIB, además de las fuentes adicionales que concurren por las competencias del</p>	<p>Artículo 4°. Establézcase como una fuente de financiación los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, de los planes de austeridad y ahorro fiscal sobre funcionamiento del Estado, de los excedentes de ingreso por mayor recaudo tributario, de los rendimientos financieros obtenidos con recursos de la nación, además de aquellas fuentes</p>

<p>Gobierno Nacional para efectos de esta ley.</p> <p>Parágrafo. se presentará semestralmente ante las comisiones económicas del Senado de la República y la Cámara de Representantes el informe de seguimiento a los recursos del programa Ingreso Solidario, indicadores, y demás información dispuesta para su vigilancia.</p>	<p>adicionales que concurren por las competencias del Gobierno Nacional para efectos de esta ley.</p> <p>Parágrafo. se presentará semestralmente ante las comisiones económicas del Senado de la República y la Cámara de Representantes el informe de seguimiento a los recursos del programa Ingreso Solidario, indicadores, y demás información dispuesta para su vigilancia.</p>
<p>Artículo 5°. El Gobierno Nacional fortalecerá el funcionamiento de la Mesa de Equidad, y dará continuidad a los estudios, recomendaciones, objetivos y demás criterios que permitan ampliar las acciones de la misma en la lucha contra la pobreza en el territorio nacional.</p>	<p>Artículo 5°. El Gobierno Nacional fortalecerá el funcionamiento de la Mesa de Equidad, y dará continuidad a los estudios, recomendaciones, objetivos y demás criterios que permitan ampliar las acciones de la misma en la lucha contra la pobreza en el territorio nacional.</p>
<p>Artículo 6. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 6°.</p> <p>Cualquier otro programa social basado en transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) equiparable a los objetivos de IS será susceptible de adaptación y ajuste al IS y servirá como medio de perfeccionamiento de esta política.</p>
	<p>Artículo 7°.</p> <p>Los programas sociales que funcionen bajo el modelo de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas tendrán un registro estadístico y harán parte del sistema de cuentas nacionales con el fin de medir su efecto en la pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema sobre los hogares.</p>

	<p>Parágrafo. El estado colombiano podrá formar alianzas institucionales que permitan la investigación, el fortalecimiento y la transferencia de conocimiento en materia de programas sociales basados en transferencias monetarias.</p>
	<p>Artículo 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.</p>

Texto propuesto para primer Debate al proyecto de Ley 101 de 2022 cámara "por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de estado y se dictan otras disposiciones"

*El Congreso de la República
Decreta*

Artículo 1°. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto establecer el programa social de transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) denominado Ingreso Solidario, como política de Estado, como mecanismo de lucha contra la pobreza que cumple los principios de focalización, cobertura, asistencia y permanencia en los hogares colombianos en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, identificados por el Gobierno Nacional, entendiendo su naturaleza de renta básica y el propósito social de desarrollo humano para el cual ha sido creado.

Artículo 2°. El Programa Ingreso Solidario continuará fortaleciéndose a partir del mejoramiento continuo de los criterios de priorización, focalización, cobertura y especialización, reconociendo la necesidad de su implementación para la reducción de brechas de ingreso en los hogares colombianos, así como de la sostenibilidad de este en el tiempo, cumpliendo con el compromiso por la superación de barreos para un mayor desarrollo humano en la población en condición de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema.

Parágrafo 1. El gobierno nacional establecerá el monto de las transferencias de acuerdo con los criterios establecidos desde su creación sin perjuicio de mejoras o perfeccionamiento de acuerdo con el manual operativo del programa y las directrices de la Mesa de Equidad. Para ello, podrá crear instancias administrativas operativas dedicadas al desarrollo del programa social.

Parágrafo 2. los recursos de que trata la presente Ley son inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación entre el beneficiario y entidad financiera.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional garantizará los medios técnicos, tecnológicos y administrativos a través de los cuales se ha constituido la infraestructura del programa ingreso solidario, priorizando los avances en focalización, cobertura e identificación de beneficiarios, así como de todo el cuerpo normativo que ha hecho posible el funcionamiento del mismo. Todos sus esfuerzos concurrirán a la mejora del programa de acuerdo con el fin para cual fue creado.

Parágrafo 1. La ingeniería del programa IS será susceptible de mejoras y actualizaciones que permitan avanzar en su implementación, para tal efecto se deben garantizar los recursos técnicos, financieros, profesionales y especializados.

Artículo 4°. Establézcase como una fuente de financiación los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, de los planes de austeridad y ahorro fiscal sobre funcionamiento del Estado, de los excedentes de ingreso por mayor recaudo tributario, de los rendimientos financieros obtenidos con recursos de la nación, además de aquellas fuentes adicionales que concurren por las competencias del Gobierno Nacional para efectos de esta ley.

Parágrafo. se presentará semestralmente ante las comisiones económicas del Senado de la República y la Cámara de Representantes el informe de seguimiento a los recursos del programa Ingreso Solidario, indicadores, y demás información dispuesta para su vigilancia.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional fortalecerá el funcionamiento de la Mesa de Equidad, y dará continuidad a los estudios, recomendaciones, objetivos y demás criterios que permitan ampliar las acciones de la misma en la lucha contra la pobreza en el territorio nacional.

Artículo 6°. Cualquier otro programa social basado en transferencias monetarias no condicionadas (TMNC) equiparable a los objetivos de IS será susceptible de adaptación y ajuste al IS y servirá como medio de perfeccionamiento de esta política.

Artículo 7°. Los programas sociales que funcionen bajo el modelo de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas tendrán un registro estadístico y harán parte del sistema de cuentas nacionales con el fin de medir su efecto en la pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema sobre los hogares.

Parágrafo. El estado colombiano podrá formar alianzas institucionales que permitan la investigación, el fortalecimiento y la transferencia de conocimiento en materia de programas sociales basados en transferencias monetarias.

Artículo 8°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.



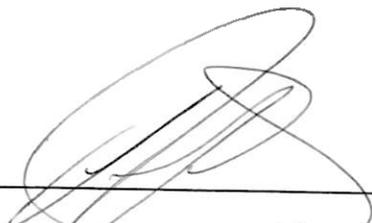
OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Coordinador ponente
Representante a la cámara



ARMANDO ANTONIO ZABARAIN
D'ARCE
Ponente
Representante a la Cámara



NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Ponente
Representante a la Cámara



JOHN FREDY NÚÑEZ RAMOS
Ponente
Representante a la Cámara

HERNÁN JOSÉ BASTIDAS ROCERO
Ponente
Representante a la Cámara