

**PROYECTO DE LEY N° _____ 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 (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.

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 barreras para un mayor desarrollo humano.

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.

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.

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

Ciro Alejandro Ramírez Cortés
Senador de la República
Autor

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta de 1992, así como del artículo 147 de la Ley 5ta de 1992 en materia de requisitos constitucionales, el presente proyecto de Ley se propone como iniciativa legislativa cuyo fundamento específico versa sobre la competencia de interpretación de la Ley, toda vez que acude a la Cámara de Origen para disponer su estudio, debate y planteamientos legales sobre los que versa la materia.

I. SOBRE LA NECESIDAD DEL INGRESO SOLIDARIO

Estamos de acuerdo con que los programas de transferencias monetarias deben fortalecerse para llegar a más hogares colombianos que se encuentran en condiciones de alta vulnerabilidad y pobreza, los efectos que sobre los ingresos de las familias colombianas está dejando esta pandemia, han sido radicales en el deterioro de la capacidad adquisitiva de millones de familias.

También estamos de acuerdo con las propuestas que han surgido alrededor del mundo sobre la necesidad de atender la pobreza como un problema estructural que limita las capacidades de acceso a una vida digna, favoreciendo el derecho que tiene la sociedad de participar de los beneficios otorgados por el mercado. No en vano han sido los estudios de reconocidos académicos en el campo de la pobreza, en especial los trabajos de Amartya Sen, centrados con total franqueza en la libertad humana y su desarrollo.

De ahí, que valga la pena rescatar los caminos de la prosperidad, título que se le dio al libro sobre ensayos de crecimiento y desarrollo en el que se abordan los temas estructurales de la macroeconomía y la relación social que esta tiene sobre la estabilidad económica de las personas. El economista Lance Taylor aborda en uno de sus ensayos, la relación entre el crecimiento económico, el Estado y la Teoría del Desarrollo, análisis importante para romper sesgos entre lo que concierne al Estado de bienestar y aquello que contraria las posibilidades de la política económica.

Los nobel de economía Duflo y Benerjee, han sido incansables investigadores de la pobreza y los medios a través de los cuales los Estados luchan por reducirla en todo el mundo, rescatando la idea de una economía para tiempos difíciles, donde la presencia del Estado es de lejos la forma a través de la cual se llega a reducir el riesgo de caer en un círculo vicioso de pobreza difícil de superar. Philippe van Parijs, en su libro ingreso básico hace una exposición sobre la libertad real para

todos, en torno a lo que puede llamarse como el momento de una renta básica universal.

Con todo lo anterior, prevalece la necesidad de consultar las fuentes a través de las cuales se puede llegar a un nivel de cobertura a través de transferencias monetarias con base en las posibilidades de ampliar su eficiencia en el tiempo, y aquí nos referimos, a lo que el Gobierno nacional ha logrado con el programa Ingreso Solidario, que en medio de esta difícil situación se ha posicionado como un mecanismo de rápida acción contra la pobreza.

Estas circunstancias me llevan a pensar en la necesidad de fortalecer el programa **Ingreso Solidario**, que está diseñado para perdurar en el tiempo y perfeccionar la forma a través de la cual el Gobierno Nacional puede romper círculos viciosos de pobreza, ya que su eficiencia radica en la plena utilización de las medidas de gasto para la estabilidad económica de los hogares vulnerables del país.

En este orden de ideas, mi propuesta es fortalecer el Ingreso solidario y declararlo política de Estado. Una de las prioridades es la presentación del proyecto de ley que lleve a la consolidación de una política pública de acción contra la pobreza basada en la naturaleza para la que fue diseñada el programa. Desde que inició la discusión sobre la renta básica.

Ahora, el reto es, contribuir a desarrollar las fuentes fiscales que permitan dar solidez al programa, blindándolo ante cualquier choque negativo, que pueda afectar el aforo y flujo de los recursos, de manera tal, que sea una política de interés nacional, articulada, lo suficientemente fuerte como para garantizarle a los colombianos la transferencia de su ingreso solidario.

Para llegar hasta aquí, ha sido necesario explorar las diferentes posiciones que se tienen al respecto, sobre el impacto, desarrollo y sustentación de la política pública en un escenario de alta incertidumbre y acelerada preocupación sobre el futuro económico de los hogares colombianos.

El criterio sobre Ingreso Mínimo de Emergencia, nos lleva a identificar la imperiosa necesidad de desarrollar un programa de acceso a la población a partir del mecanismo de subsidio a las pérdidas ocasionadas por la interrupción sistemática de las actividades económicas a nivel nacional, frente a un panorama mundial que padece una de las crisis más profundas de la historia, hitos en América latina como la primera guerra mundial (1914 -1918), la profunda crisis de 1929, la segunda guerra mundial (1939 -1945) y la crisis financiera de 2008, han afectado la economía con profundas reducciones en el nivel de crecimiento económico

II. Sobre el concepto entre Renta Básica e Ingreso Solidario

El concepto de renta básica se remonta a finales del siglo XVIII, planteado por Joseph Charlier, quien habló 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 a través del medio pecuniario 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 Duflo* (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”; de ahí, que, para el contenido de la presente ponencia, una Renta Básica de Emergencia, implique sobre todo el mecanismo de “**Focalización**” que permita identificar de forma más clara y eficiente la población objetivo, que se encuentra frente a un riesgo de pobreza, que, de no

¹ Amartya Sen, Desarrollo y libertad.

ser atendido, puede significar un efecto sistemático en el empeoramiento de las condiciones de vida en todo su conjunto.

III. Logros en los programas Sociales actuales

Entre 2020 y 2022, el gobierno nacional logró una distribución de ingresos de alrededor de \$12 billones de pesos en el programa Ingreso solidario y a nivel general, es decir, por los cinco programas sociales: IS, FA, JEA, D.IVA, Colombia Mayor, la ejecución asciende a \$28 billones de pesos. En ningún programa social se observó que su cobertura fuera sido interrumpida, por el contrario, se amplió la base en el programa IS a 4.0 millones de hogares a 2022.

De acuerdo con lo anterior, el efecto sobre la tasa de pobreza monetaria a nivel nacional logró una reducción de tres (3.2) puntos porcentuales, pasando de un indicador de 42.5% en 2020 a 39.3% en 2021 y de 2.9pp en a tasa de pobreza monetaria extrema, pasando de 15.1% en 2020 a 12.2% en 2021 del total nacional.

En 2021, en el total nacional, 19.621.330 personas se encontraban en situación de pobreza monetaria y en 2020 había 21.021.564 personas en esta situación. Lo anterior significa que 1.400.234 personas salieron de esta condición. (DANE 2022)

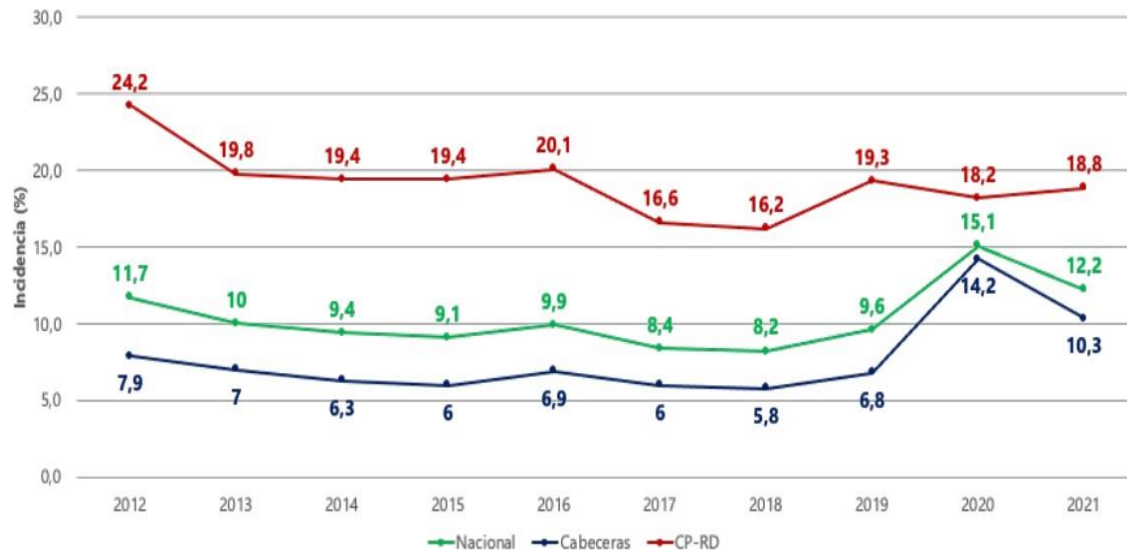
Grafico 01. Incidencia pobreza monetaria, nacional, cabeceras, centros poblados y rural disperso.



Fuente: Dane 2022, con base en GEIH 2012-2021

En cuanto a la incidencia de la pobreza extrema, se observa un panorama mas preocupante de acuerdo con la distribución geográfica de la población que para 2021 mostró una tasa de 18.8% en centros poblados y rural disperso respecto de 12.2% a nivel nacional y 10.3% en las cabeceras.

Gráfico 2. Incidencia de la pobreza extrema.



Fuente: Dane 2022, con base en GEIH 2012-2021

Por último, el coeficiente de Gini también mostró una mejora en al pasar de 0.544 en 2020 a 0.523 en 2021, las cabeceras tienen un mayor nivel de concentración del ingreso (0.510) respecto de los centros poblados y rural disperso (0.455). a nivel nacional la mayor tasa de pobreza se concentra en 11 de los 32 departamentos (sin incluir San Andrés y Providencia). Guajira (67.4), Chocó (63.4), Magdalena (61.1) son los 3 Departamentos con mayor tasa de pobreza, seguidos por Cauca (58.3), Cesar (56.0), Sucre (54.6).

En cuanto al funcionamiento de los programas sociales, se tiene que sus efectos en la condición de los ingresos de los colombianos han permitido la consolidación de estrategias de política social mediante la focalización de recursos para contrarrestar a velocidad con que entra una persona a la condición de pobreza y pobreza extrema, por lo que a la fecha los programas sociales han atendió a 19.9 millones de personas, clasificadas en condición de pobreza, de acuerdo con el Sisbén IV.

Los programas sociales han impactado el 99.7% de la población en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad y en América Latina han sido un hito en la velocidad con que se distribuyeron los recursos; el programa Ingreso solidario a partir de la creación del Registro Social de Hogares, ha sido pionero en infraestructura para su funcionamiento, institucionalización y focalización de los recursos que el gobierno nacional ha destinado a los 4 millones de hogares beneficiarios. Las cifras se muestran en la tabla 1 a continuación.

Tabla 01. Beneficiarios y monto ejecutado por los programas sociales 2020 al 30 de abril de 2022.

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		<u>\$ 28.567.974.698.546</u>

Fuente: Departamento de Prosperidad Social (DPS)

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)

IV. Sobre el Compromiso con los Hogares colombianos

La política nacional permanente del ingreso mínimo garantizado, denominada Ingreso Solidario, manifiesta las consideraciones estructurales que requiere el país para atender las necesidades de ingreso por parte de los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. Sobre los hechos evidentes de una de las crisis más profundas que deja el Covid – 19, que llevó a replantear la política económica de nuestro tiempo.

Para el gobierno nacional compromete un reto de grandes magnitudes, por cuanto involucra una recomposición de la economía colombiana a través de las

reformas que para su efecto deben desarrollarse en virtud de la recuperación económica y la solidez de los ingresos de los colombianos para no caer en un círculo vicioso de pobreza que puede terminar aumentando el tiempo en que nos encontremos frente a una fase de recuperación.

Por ello, no es necesario referirnos a los componentes fiscales que derivan de la aplicación de una política fiscal contra cíclica cuyos resultados en el corto plazo harán posible trazar la ruta del bienestar social y el desarrollo económico.

1. Desde el punto de vista fiscal, compromete recursos adicionales que permitan ampliar el número de hogares que reciben las transferencias monetarias no condicionadas a través del ingreso solidario, ajustando los términos para el fortalecimiento de los ingresos de los hogares colombianos.

Es evidente que se tenga que contemplar una reforma fiscal que permita corregir los desfases de ingresos de la nación para financiar programas sociales que consisten en el giro directo de recursos. Para ello, es pertinente ajustar la reglamentación en el financiamiento, correlacionada con los impactos esperados por el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

2. La austeridad seguirá siendo un camino positivo en la medida que el gobierno nacional procure la distribución del gasto administrativo en forma eficiente, con el mínimo costo social lo cual permita ahorrar recursos de hasta el 0.5% del PIB. Con lo cual deberán reducirse al máximo los gastos de funcionamiento que sean ociosos o de los cuales se pueda prescindir.
3. Hay que propender por la conservación del empleo en vista que las nóminas no tiendan hacia recortes masivos de personal, lo que deterioraría el mercado laboral y la función de salarios. Mantener la demanda, siempre funcionara positivamente para distribuir ingresos entre la población.
4. Continuar con el desarrollo de los programas sociales de transferencias monetarias que han permitido amortiguar los choques de la demanda provenientes de la reducción de ingresos en la población.
5. Proveer de la liquidez necesaria que requiere la economía colombiana a través de inversiones en sectores que empleen un alto nivel de mano de obra.

6. Mantener la estabilidad macroeconómica para permitirse tener herramientas de financiamiento de largo plazo, apalancadas por la seguridad de las inversiones en el país.
7. Fortalecer los sectores productivos de mayor demanda de mano de obra a fin de expandir la producción interna y generar excedentes para la economía nacional.
8. Procurar la mayor proporción de gasto contra cíclico para responder a los compromisos de transferencias monetarias en los diferentes programas.
9. Focalizar los programas sociales hacia la población más vulnerable.
10. Implementar un plan económico de choque que permita la pronta recuperación de la senda de crecimiento económico.

En las consideraciones actuales del presente proyecto de ley, los senadores aquí firmantes radican esta importante iniciativa en beneficio de los hogares colombianos.

De los Honorables Senadores

Ciro Alejandro Ramírez Cortés
Senador de la República
Autor