

Bogotá. DC, julio 20 de 2020

Doctor,
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República de Colombia

Asunto: Radicación proyecto de Ley

Respetado señor secretario de esta corporación,

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 para la presentación de iniciativas legislativas por parte de los congresistas de la República de Colombia, presento ante su honrosa dependencia, el presente: “ **PROYECTO DE LEY “POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA LA POLÍTICA NACIONAL DE INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO A TRAVÉS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS FOCALIZADAS EN HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA DENOMINADA INGRESO SOLIDARIO”** con el fin que inicie su tránsito legislativo en el Senado de la República y se desarrolle en los términos establecidos por la Ley 5ta de 1992.

Agradezco su disposición a la presente,

De los senadores Firmantes,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático



Álvaro Uribe Vélez
Senador de la República
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY N° _____ SENADO 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA LA POLÍTICA NACIONAL DE INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO A TRAVÉS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS FOCALIZADAS EN HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA DENOMINADA INGRESO SOLIDARIO”

El Congreso de la República

Decreta

ARTÍCULO 1°_ Objeto. la presente Ley tiene por objeto, la implementación de la política nacional de ingreso mínimo garantizado denominada Ingreso Solidario, a través de transferencias monetarias no condicionadas, focalizadas en los hogares colombianos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema y vulnerabilidad, que será de carácter permanente y se desarrollará bajo el principio del derecho a la vida en condiciones dignas, atendiendo a la imperiosa necesidad de superar las barreras a la libertad que supone la carencia de recursos y limita el desarrollo económico y social de la población.

ARTÍCULO 2°_ Ingreso Solidario. Establézcase la política nacional de ingreso mínimo garantizado a través de transferencias monetarias no condicionadas, denominada Ingreso solidario, como una política de interés nacional permanente para la lucha contra la pobreza y la reducción de brechas de ingreso, focalizada en los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema y vulnerabilidad 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 con sus ciudadanos.

Artículo 3°_ Beneficiarios. Serán beneficiarios del Ingreso Solidario los hogares colombianos identificados por el SISBEN bajo el criterio de ordenamiento, que se encuentren en condiciones de no rivalidad entre uno y otro programa social de la misma naturaleza, cuya incidencia regional de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad afecta en mayor grado la capacidad de generación de ingresos, y que hagan parte del registro social de hogares, integrado a la plataforma de transferencias monetarias en el territorio nacional.

Artículo _ 4°. Transferencias Monetarias - Ingreso Solidario. corresponderán a un monto global por hogar, expresado en unidades de valor tributario UVT, que será girado mensualmente por cada una de las vicencias fiscales, entendiéndose como

los aportes del Estado, otorgados en carácter de subsidios directos y monetarios focalizados.

Artículo 5°. Indicadores de Referencia. Para el cálculo del monto global establecido, se utilizará el indicador de Pobreza Monetaria, tomando como referencia los valores de la línea de pobreza (LP) y línea de indigencia (LI), publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y la unidad de intervención será el hogar.

Artículo 6°_ Permanencia del Ingreso Solidario. El ingreso solidario será de carácter permanente, podrá ser objeto de revisión y evaluación, para perfeccionarlo, ampliarlo y/o extenderlo respecto de sus resultados y alcance y/o medición de eficiencias sociales en procura de la superación de pobreza.

Artículo 7°_ sanciones sobre información falsa o manipulada. Los hogares que registren información falsa o manipulen la calidad de la misma, serán expuestos a las sanciones que para sus efectos el gobierno nacional determine y serán excluidos del ingreso solidario. Proceden en el caso del funcionario público las respectivas sanciones contempladas en el código general disciplinario.

Artículo 8°. Inembargabilidad. 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 9°. Financiación: establézcase como una fuente de financiación los recursos provenientes 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.

Artículo 10°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.

De los Senadores de la República,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ

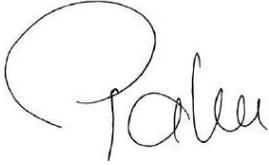
Senador de la República



ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Senador de la República

Partido Centro Democrático
PAOLA ANDREA HOLGUÍN



Senadora de la República
Partido Centro Democrático

**AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ
MARÍA DEL ROSARIO GUERRA**

Senadora de la República
Partido Centro Democrático



CARLOS MANUEL MEISEL
Senador de la República
Partido Centro Democrático

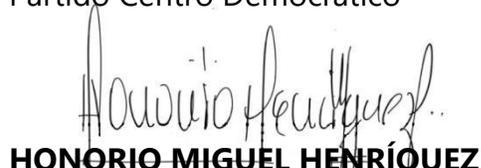


JOSÉ OBDULIO GAVIRIA
Senador de la República
Partido Centro Democrático



SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

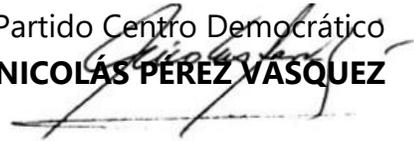
Senador de la República
Partido Centro Democrático



HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ

Senador de la República
Partido Centro Democrático

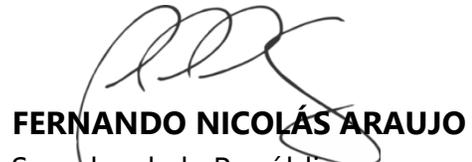
Partido Centro Democrático
NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ



Senador de la República
Partido Centro Democrático



Senador de la República
Partido Centro Democrático



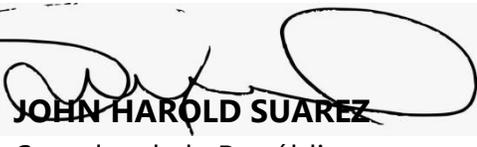
FERNANDO NICOLÁS ARAUJO

Senador de la República
Partido Centro Democrático



RUBY HELENA CHAGÜI SPATH

Senadora de la República
Partido Centro Democrático



JOHN HAROLD SUÁREZ

Senador de la República
Partido Centro Democrático

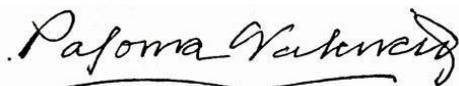


GABRIEL JAIME VELASCO

Senador de la República
Partido Centro Democrático




CARLOS FELIPE MEJÍA
 Senador de la República
 Partido Centro Democrático



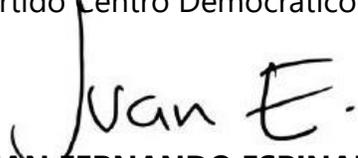
PALOMA SUSANA VALENCIA
 Senadora de la República
 Partido Centro Democrático



JUAN MANUEL DAZA
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático



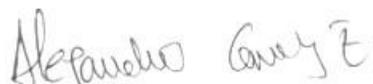
JOSE JAIME USCATEGUI
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático



JUAN FERNANDO ESPINAL
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático



ALEJANDRO CORRALES
 Senador de la República
 Partido Centro Democrático



YENICA ACOSTA
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático



OSCAR DARIO PEREZ
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático



ESTEBAN QUINTERO
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático



JUAN PABLO CELIS
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático



JOHN JAIRO BERRIO
 Representante a la Cámara
 Partido Centro Democrático



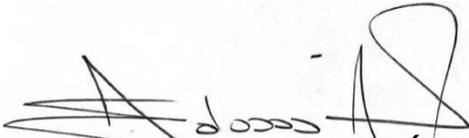


HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

LUIS FERNANDO GÓMEZ

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



EDWIN ALBERTO VALDÉS

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JAIRO CRISTANCHO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JUAN DAVID VÉLEZ

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



RUBÉN DARÍO MOLANO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

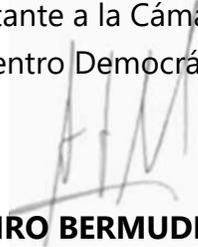
MILTON HUGO ANGULO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



CESAR EUGENIO MARTÍNEZ

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JHON JAIRO BERMUDEZ

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



MARGARITA RESTREPO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JOSÉ VICENTE CARREÑO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

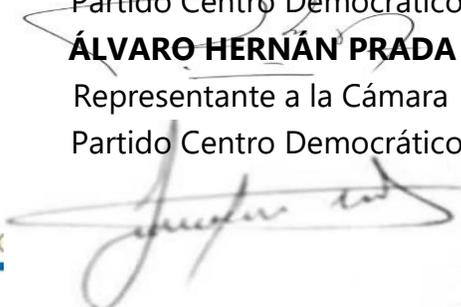


HERNÁN GARZÓN

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

ÁLVARO HERNÁN PRADA

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



GUSTAVO LONDOÑO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



GABRIEL JAIME VALLEJO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



EDWIN BALLESTEROS

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



LUIS E. DIAZ GRANADOS

Senador de la República
Partido Cambio Radical



ANDRES GARCIA ZUCCARDI

Senador de la República
Partido de la U

JENNIFER KRISTIN ARIAS

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



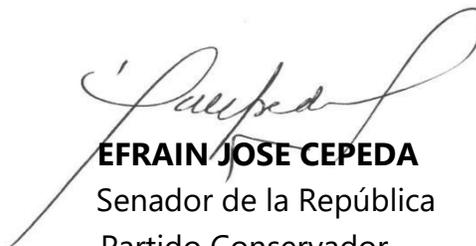
OSCAR VILLAMIZAR

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



RICARDO FERRO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



EFRAIN JOSE CEPEDA

Senador de la República
Partido Conservador

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 la necesidad de un **“ingreso mínimo garantizado” que hoy se llama 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.

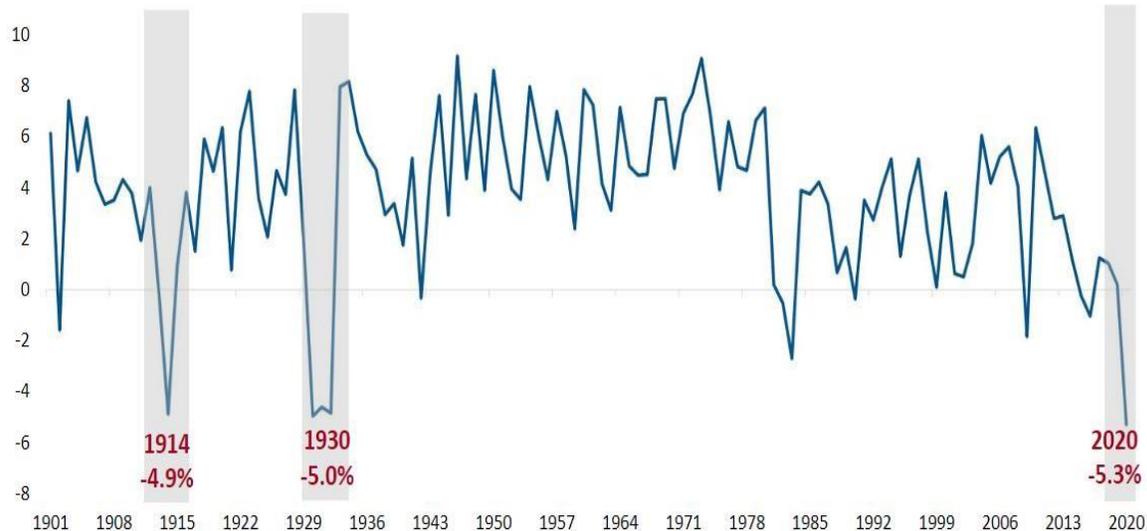
En este orden de ideas, mi propuesta es fortalecer el Ingreso solidario. Una de las prioridades es la presentación del proyecto de ley que lleve a la consolidación de una política pública de acción contra la pobreza basada en la naturaleza para la que fue diseñada el programa. Desde que inició la discusión 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 y la alteración de las principales variables agregadas llevándolas a límites negativos con pérdidas cuantiosas y esfuerzos fiscales de gran envergadura, como se observa en el gráfico 1.

Gráfico 1. Tasa de variación del PIB 1901 – 2020 en América Latina



Fuente: Comisión económica para América latina y el Caribe (CEPAL) 2020. Observatorio Covid -19

Como resultado de esas fluctuaciones inesperadas, América Latina podría alcanzar una contracción en la tasa de crecimiento económico del -5.3%, en el escenario más negativo, no obstante, de un comportamiento esperado de la economía cuyo rebote permita recuperar la senda de crecimiento en el corto plazo, ese comportamiento de recuperación depende en gran medida de los esfuerzos de los gobiernos por amortiguar los choques en la demanda a través de la expansión del gasto público, dado que la política económica reacciona en el corto plazo de forma agresiva, estamos limitados por la disponibilidad de caja en los países de la región.

Es comprensible y además obligatorio, remitirnos a los choques económicos que deja la pandemia por Covid -19 en Colombia dados los eventos a nivel global, debido a la interrelación de las economías, por ende somos completamente vulnerables a las decisiones que tomen los países frente al control de sus economías, uno de los rasgos más significativos es el cierre total de las relaciones comerciales y la movilidad de factores entre los países, lo que origina escenarios aún más complejos de recuperación puesto que las condiciones están dadas para pensar en el manejo discrecional de cada economía por parte de los gobiernos.

Respecto de lo anterior, las expectativas del Banco de la República sobre el comportamiento de la Economía nacional para 2020 y el escenario de recuperación en 2021, el equipo técnico hace las siguientes observaciones:

- El equipo técnico del Banco proyecta una caída del PIB en el segundo trimestre de este año entre el 10% y el 15%.
- Para 2020 se pronostica una caída entre el 2% y el 7% dependiendo de la velocidad con que se reactiven la producción y el comercio.
- Sólo hasta finales de 2021 se estaría alcanzando el nivel de actividad económica de 2019.
- Con un fuerte aumento del desempleo que el equipo técnico del Banco estima entre 15% y 17% para el promedio de 2020.

La revisión sobre el rango de caída del PIB de acuerdo al gráfico anterior, permite establecer en principio el efecto de contracción de la economía sobre los sectores económicos que la conforman, así, a partir del II trimestre de 2020 se verán reflejados con mayor precisión los efectos del aislamiento preventivo en el sector real; caracterizado por una fuerte alza en la tasa de desempleo, deterioro elevado de los establecimientos de comercio, baja confianza del consumidor (-36%), incremento en la declaración de insolvencia de empresas, deterioro de las transacciones diarias y un fuerte choque de demanda respecto de la capacidad de producción de la economía.

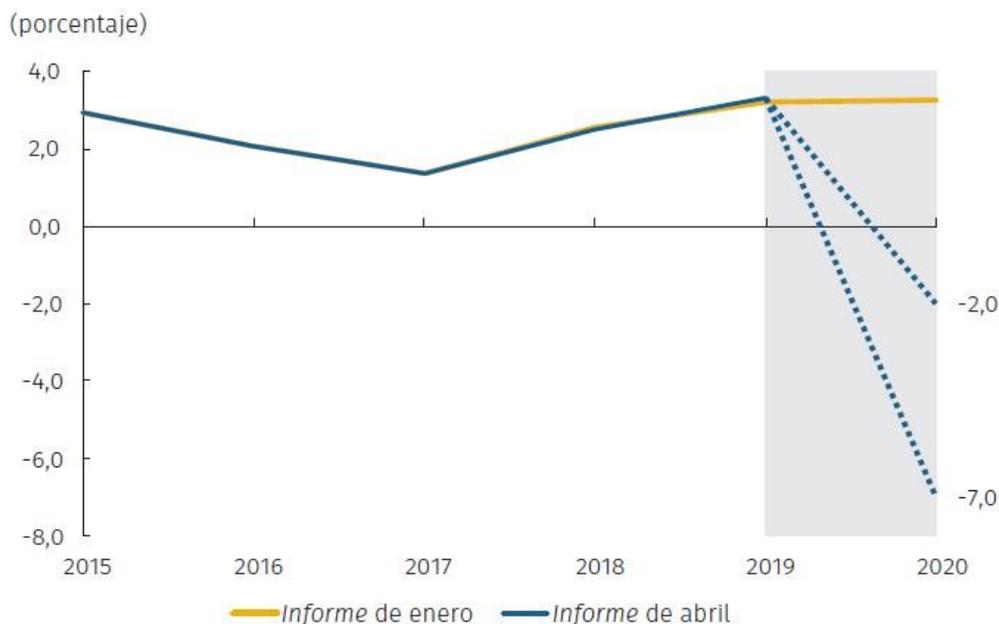
“Los efectos del Covid-19 en el país y los esfuerzos por frenar su propagación implican una caída de la actividad económica, con una mayor afectación en ciertos sectores como el turismo, transporte, entretenimiento, otros servicios y la producción de algunos bienes durables. Este impacto inicialmente genera un cierre obligado de varios sectores (algunos servicios y bienes durables) y un aumento transitorio de la demanda de bienes específicos y esenciales para enfrentar la epidemia (bienes de consumo no durables y semidurables).

Es posible también que se presenten interrupciones de la oferta o encarecimiento de materias primas y servicios requeridos para la producción. La magnitud del deterioro que tendrá el mercado laboral y la inversión también es incierta, así como su impacto en el producto potencial de la economía¹”

¹ Informe de política monetaria. Banco de la República 2020.

https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9842/informe_de_politica_monetaria_a_bril_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gráfico 2. Estimación de la variación porcentual anual del PIB 2020



Como hemos visto hasta aquí, los efectos generalizados de la caída en el ciclo económico, expresan una alta coyuntura que no solo se debe penar desde la base de una expansión del gasto a través de la política fiscal, sino que además engloba las posibilidades que tenga el país para volver a la normalidad paulatinamente, dejando un espacio a la política económica que permita transferir los beneficios de la recuperación con mayor prontitud a los sectores más afectados.

Ciertamente, el empleo es el principal indicador de bienestar económico de los colombianos al representar la totalidad de los ingresos que sostienen un hogar y sobre los cuales se toman decisiones de vida que favorecen la familia colombiana, máxime cuando los efectos de la pandemia y el aislamiento preventivo motivado por el gobierno nacional son fuentes ineludibles de reacción inmediata para salvaguardar la vida. Los recursos que ha dispuesto el ejecutivo han tenido por resultado la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) a través del cual se han focalizado los dineros provenientes de la expansión del gasto en materia fiscal.

Para confrontar la crisis del empleo y la pérdida en el ingreso de los colombianos, como reacción al comportamiento de los sectores económicos, es decir, desde la

oferta, el cuadro 1 presenta las proyecciones hechas por Fedesarrollo², en los distintos escenarios de crecimiento por ramas de actividad.

Cuadro 1. Escenarios de crecimiento por el lado de la oferta

| Rama de Actividad | Participación (%) | Escenario central | Escenario pesimista |
|---|-------------------|-------------------|---------------------|
| Agropecuario | 6,7% | 2,4 | 2,3 |
| Minería | 5,6% | -10,8 | -12,5 |
| Industrias manufactureras | 10,9% | -3,0 | -6,4 |
| Electricidad, gas y agua | 3,5% | -1,0 | -2,6 |
| Construcción | 6,3% | -10,2 | -11,0 |
| Edificaciones | 38,3% | -12,2 | -12,8 |
| Obras Civiles | 41,0% | -7,9 | -8,8 |
| Comercio y Transporte | 17,7% | -16,1 | -25,8 |
| Información y comunicaciones | 2,8% | 3,1 | 3,0 |
| Actividades financieras y de seguros | 4,4% | -2,8 | -3,7 |
| Actividades inmobiliarias | 8,5% | -12,1 | -14,6 |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas | 6,8% | 0,3 | 0,2 |
| Administración pública y defensa | 15,0% | 5,9 | 7,2 |
| Actividades artísticas y de entretenimiento | 2,3% | -20,6 | -33,4 |
| Producto Interno Bruto | | -5,0 | -7,9 |

Fuente. Tendencia económica. Fedesarrollo.

Ahora veamos como a partir del escenario de crecimiento por ramas de actividad, también se manifiesta el escenario de desempleo, cuya explicación se haya en la contracción sistemática de la actividad productiva, la reducción de la demanda externa, con consecuencias sobre el déficit de cuenta corriente aún mayor y la reducción en el nivel de transacciones diarias. En el peor escenario, la tasa de desempleo podría acercarse al 20.5%, con 1.9 y 2.5 millones de nuevas personas desempleadas.

² Tendencia económica N° 206 Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo Fedesarrollo.
<http://dams.fedesarrollo.org.co/tendenciaeconomica/publicaciones/206/>

Cuadro 2. Escenarios de desempleo y pobreza monetaria

| | Escenario central | Escenario pesimista |
|--|-------------------|---------------------|
| Tasa de desempleo (%) | 18,2 | 20,5 |
| Nuevas personas desempleadas (millones) | 1,9 | 2,5 |
| Pobreza monetaria (%) | 31,9 | 33,6 |
| Nuevas personas en situación de pobreza (millones) | 2,3 | 3,1 |

Fuente. Tendencia económica. Fedesarrollo

El número de personas que pueden caer en situación de pobreza, oscila entre 2.3 y 3.1 millones, con un porcentaje de pobreza monetaria de 33.6%, esto derivado de los mayores riesgos de caer en tal situación por parte de trabajadores informales, hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza entre sus miembros y personas que no son beneficiarias aún de los programas de transferencias monetarias.

Finalmente el contraste del desempleo, junto con la ampliación de la cifra de personas en situación de pobreza, una contracción sustancial en el nivel de ingresos y el escenario de menor tasa de crecimiento en las ramas de actividad económica, también surgen retos monumentales en la situación del gasto público, respecto de los escenarios de deuda como porcentaje del PIB, este último escenario es vital en el sostenimiento de las condiciones de vida de la población y al mismo tiempo es interpretado por muchas corrientes diferentes sobre la efectividad del gasto en programas sociales. Nada más cierto que en épocas de crisis, acudir a la política fiscal a través de ampliaciones del gasto (incluso permitiendo desfases en el déficit) con el fin de contrarrestar efectos desastrosos en el bienestar social de la población.

Respecto del comportamiento de la deuda del gobierno nacional central, las estimaciones hechas por fedesarrollo muestran un escenario de 59.8 a 64.6 como porcentaje del PIB, ello explicado además por la contracción de la economía, la devaluación de la tasa de cambio, déficit primario e intereses sobre la deuda.

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 individuos³, 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

iniciación 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

³ Amartya Sen, Desarrollo y libertad.

encuentra frente a un riesgo de pobreza, que de no ser atendido, puede significar un efecto sistemático en el empeoramiento de las condiciones de vida en todo su conjunto.

III. Sobre las recomendaciones generales

Es claro que los cambios en los ingresos de los colombianos van a representar reducciones sustanciales que pueden incrementar el riesgo de caer en situación de pobreza, el deterioro del mercado laboral puede transferir con mayor presión los choques de demanda, representados por el incremento de nuevos desempleados, que como se observó en párrafos anteriores, puede ser del orden de 1.5 a 2.9 millones nuevas personas en situación cesante.

Los retos del mercado laboral, se ubican en la reducción de la demanda por mano de obra hasta tanto la producción no reaccione a las condiciones normales con que venía a mediados de marzo, mes en que inicio la cuarentena preventiva.

Los datos a los que se refiere el proyecto de ley de la referencia, provienen de las estimaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre las medidas de reacción del Estado frente a la emergencia económica. En este sentido se observan las siguientes variables:

- Gasto social como proporción del PIB en programas de asistencia de lucha contra el desempleo y la caída de ingresos.
- Pobreza monetaria, como indicador de pérdida de ingresos en la población vulnerable.
- Desempleo, como pérdida de capacidad por mantener el nivel de ocupación observado.
- Caída generalizada en la actividad productiva como proporción del PIB para américa latina.
- Aumento en el nivel de deuda del gobierno nacional central como proporción del PIB
- Deterioro de las relaciones comerciales con motivo del cierre generalizado de las economías.

- Incremento de los costos asociados a programas sanitarios en el marco del modelo de atención en salud y los derivados de transferencias monetarias no condicionadas (ingreso solidario)
- Programas de ayuda al desempleo, en el marco del PAEF.
- Programas de contingencia económica en el marco de creación del FOME.
- Giros ordinarios en el marco de los programas familias en acción, jóvenes en acción, adulto mayor, devolución del IVA, protección al cesante y la creación del ingreso solidario.
- Programas de apoyo a la oferta, a través de las garantías financieras del 90% y 80% mediante líneas especiales de crédito, respaldadas por el fondo nacional de garantías FNG.
- Programas de incentivo a la demanda a través del retiro parcial de cesantías.

Aunado a lo anterior se destaca la iniciativa que contiene el proyecto de Ley por originarse en uno de los momentos de mayor incertidumbre sobre el destino económico del país, abrazando el principio de solidaridad ante la vulnerabilidad de la población de menores ingresos, teniendo en cuenta la voluntad del Estado Colombiano por la subsidiaridad de los colombianos.

De ahí que se quiera construir sobre lo construido, en reconocimiento de los programas sociales impulsados por el gobierno nacional en cuyo escenario es vital mantener la protección de los colombianos como estado social de derecho. En Constancia ante la plenaria del Senado de la República, quedó plasmada la voluntad por abonar y fortalecer los programas del gobierno nacional como se cita a continuación:

“Preservar la vida de los colombianos y disponer de una oportuna y adecuada atención en salud frente al alto riesgo de contagio del COVID-19, motivó al presidente Iván Duque a

decretar la emergencia sanitaria, económica y ambiental, el aislamiento obligatorio de los ciudadanos y el cierre de todas las actividades productivas que no fueran esenciales para atender la emergencia. Como resultado de estas necesarias y oportunas decisiones, muchos hogares colombianos se han visto afectados no sólo en su forma de vida sino en sus ingresos y actividades productivas. Por lo anterior, el gobierno nacional se ha focalizado en dar prioridad en la asignación de los escasos recursos, a una mejor atención en salud, la seguridad alimentaria y la

preservación de los empleos ... Si bien son muchas las necesidades y escasos los recursos, debemos consolidar la fraternidad social de modo sostenible [...]

Dado que las recomendaciones de la CEPAL son de considerable importancia para la agenda económica de América Latina, los puntos más fuertes sobre la capacidad de superar la crisis económica originada por la pandemia radican en 5 acciones esenciales⁴:

- i) garantizar la disponibilidad de servicios sanitarios esenciales y proteger los sistemas de salud.
- ii) ayudar a las personas a sobrellevar la adversidad a través de servicios de protección social básica.
- iii) proteger los trabajos, las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores informales a través de apoyo financiero y programas de recuperación.
- iv) guiar el estímulo fiscal y financiero necesario para que las políticas macroeconómicas protejan a los más vulnerables y fortalezcan las respuestas multilaterales y regionales.
- v) promover la cohesión social e invertir en sistemas de apoyo y resiliencia dirigidos por la comunidad.

Como se observa en el cuadro 4, las medidas de protección sobre las que hace énfasis la CEPAL, coinciden con las que ha adelantado el Gobierno Nacional desde que se declaró la emergencia, respecto a las transferencias monetarias, se creó un nuevo programa denominado “ingreso solidario” y se han venido extendiendo los existentes, el reto de la cobertura y montos siguen siendo los más debatidos dada la relevancia que tienen en los ingresos de los colombianos.

Así las cosas, siempre será deseable proveer a la población colombiana de las ayudas a través de transferencias monetarias que permitan reducir riesgos de pobreza.

⁴ Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, CEPAL mayo de 2020
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45557/4/S2000307_es.pdf

Cuadro 4. Medidas de protección social para hacer frente al Covid - 19

| Transferencias monetarias ^a | Transferencias en especie | Suministro de servicios básicos | Protección social para trabajadores formales | Otros apoyos directos a personas y familias |
|--|---|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Nuevos programas de transferencias monetarias • Extensión de las existentes (anticipos de entregas, ampliación de montos y cobertura) | <ul style="list-style-type: none"> • Alimentos • Medicamentos • Mascarillas • Productos de aseo | Suspensión o exoneración del pago de cuentas: <ul style="list-style-type: none"> • Agua • Electricidad • Gas • TIC (teléfono, Internet, TV) | <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la exposición al COVID-19 (teletrabajo) • Protección de ingresos y puestos de trabajo (seguros de desempleo, licencias, prohibición de despidos) | <ul style="list-style-type: none"> • Alivios tributarios • Facilidad de pago de créditos e hipotecas • Control de precios |

Fuente. CEPAL. Informe especial Covid - 19

Como se observa en el cuadro 4, las medidas de protección sobre las que hace énfasis la CEPAL, coinciden con las que ha adelantado el Gobierno Nacional desde que se declaró la emergencia, respecto a las transferencias monetarias, se creó un nuevo programa denominado “ingreso solidario” y se han venido extendiendo los existentes, el reto de la cobertura y montos siguen siendo los más debatidos dada la relevancia que tienen en los ingresos de los colombianos.

Así las cosas, siempre será deseable proveer a la población colombiana de las ayudas a través de transferencias monetarias que permitan reducir riesgos de pobreza.

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 Senadores de la República,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ

Senador de la República

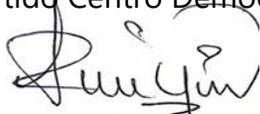
Partido Centro Democrático



P

PAOLA ANDREA HOLGUÍN

Senadora de la República
Partido Centro Democrático



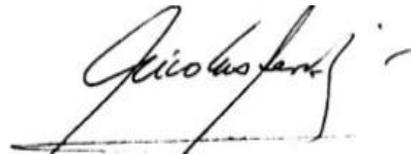
AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ

Senadora de la República
Partido Centro Democrático



ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Senador de la República
Partido Centro Democrático



NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ

Senador de la República
Partido Centro Democrático



MARIA DEL ROSARIO GUERRA

Senador de la República
Partido Centro Democrático



CARLOS MANUEL MEISEL
Senador de la República
Partido Centro Democrático

FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

JOSÉ OBDULIO GAVIRIA
Senador de la República
Partido Centro Democrático

RUBY HELENA CHAGÜI SPATH
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

JOHN HAROLD SUÁREZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

GABRIEL JAIME VELASCO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

CARLOS FELIPE MEJÍA
Senador de la República
Partido Centro Democrático

ALEJANDRO CORRALES
Senador de la República
Partido Centro Democrático

PALOMA SUSANA VALENCIA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

YENICA ACOSTA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JUAN MANUEL DAZA

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JOSE JAIME USCATEGUI

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JUAN FERNANDO ESPINAL

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



ENRIQUE CABRALES BAQUERO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



LUIS FERNANDO GÓMEZ

Representante a la Cámara



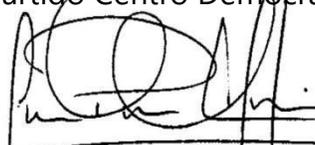
OSCAR DARIO PEREZ

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



ESTEBAN QUINTERO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JUAN PABLO CELIS

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JOHN JAIRO BERRIO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



CESAR EUGENIO MARTÍNEZ

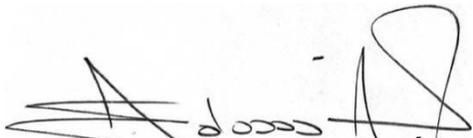
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JHON JAIRO BERMUDEZ

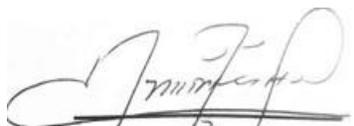
Representante a la Cámara

Partido Centro Democrático



EDWIN ALBERTO VALDÉS

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JAIRO CRISTANCHO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



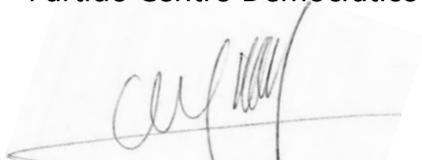
JUAN DAVID VÉLEZ

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



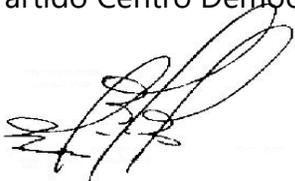
RUBÉN DARÍO MOLANO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



MILTON HUGO ANGULO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



GUSTAVO LONDOÑO

Representante a la Cámara

Partido Centro Democrático



MARGARITA RESTREPO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JOSÉ VICENTE CARREÑO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



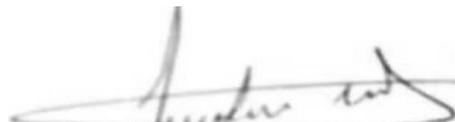
HERNÁN GARZÓN

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



ÁLVARO HERNÁN PRADA

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



JENNIFER KRISTIN ARIAS

Representante a la Cámara

Partido Centro Democrático



GABRIEL JAIME VALLEJO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



EDWIN BALLESTEROS

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



LUIS E. DIAZ GRANADOS

Senador de la República
Partido Cambio Radical



ANDRES GARCIA ZUCCARDI

Senador de la República
Partido de la U.

Partido Centro Democrático



OSCAR VILLAMIZAR

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



RICARDO FERRO

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático



EFRAIN JOSE CEPEDA

Senador de la República
Partido Conservador