

PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_ Senado

**“Por medio de la cual se establece un marco general para las transferencias monetarias de atención social en Colombia, y se dictan otras disposiciones - Ley de transferencias para superar la pobreza.”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. Objeto.** La presente Ley tiene como objeto establecer el marco general para el desarrollo, la asignación, la regulación y la evaluación de las transferencias monetarias destinadas a fortalecer la política social para la superación de la pobreza en todas sus formas, y promover el desarrollo humano, la inclusión social, la inclusión productiva y la movilidad social de la familia.

**ARTÍCULO 2º. Definiciones.** Para efectos de la presente Ley, se establecerán las siguientes definiciones.

- a) Transferencia monetaria: Es el mecanismo de asistencia social, que consiste en el otorgamiento de subsidios directos y monetarios a la familia en condición de vulnerabilidad y pobreza en todas sus formas, con el objetivo de promover la movilidad social que conduce a su superación, al desarrollo humano, a la inclusión social y a la productiva. Cuyo beneficio tiene un impacto en la superación de las condiciones de pobreza de toda la unidad de la familia.
- b) Transferencia monetaria condicionada: Es la transferencia monetaria otorgada a una familia siempre que cumpla con las condiciones de ingreso y de permanencia en el programa, entre los que se encuentra el cumplimiento de corresponsabilidades y compromisos asociados al mejoramiento del desarrollo humano.
- c) Transferencia monetaria no condicionadas: Es la transferencia monetaria que consiste en el otorgamiento de incentivos monetarios sin condicionar a la familia al cumplimiento de compromiso o requisito previo.
- d) Corresponsabilidad: Responsabilidad compartida entre el Estado y la familia objeto de la transferencia monetaria.

- e) Inclusión productiva: Cuando al menos un miembro de la familia cuenta con un empleo formal <sup>1</sup>.
- f) Inclusión social: Cuando la familia ha superado las condiciones razonables de las dimensiones de la pobreza multidimensional: en educación, niñez y juventud, salud y vivienda y servicios públicos domiciliarios.

**ARTÍCULO 3º. Ámbito de ampliación.** Los principios y disposiciones contenidas en la presente Ley serán aplicables a las transferencias monetarias y a los programas que las desarrollen desde las diferentes entidades y niveles de gobierno.

**ARTÍCULO 4º. Entidad Responsable.** En la Nación la administración, coordinación, supervisión, evaluación y operación de las transferencias monetarias y sus programas estará a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, o quien haga sus veces, el cual deberá buscar garantizar no solo la eficiencia y efectividad de los programas, sino también la calidad de los servicios prestados a los usuarios, y el manejo transversal e integral que permita la superación de la pobreza en todas sus formas en la familia.

Quien a su vez, hará seguimiento de la entidad responsable en los territorios, o constituida en los entes territoriales para este fin.

**ARTÍCULO 5º. Focalización y Beneficiarios.** Las transferencias monetarias se enfocarán a la superación de la pobreza en la unidad de la familia, sin importar la dimensión de pobreza que se ataque, el miembro de la familia objeto del beneficio o el titular al que se le otorga.

Serán beneficiarios prioritarios de estas transferencias las familias en condición de pobreza en todas sus formas, de acuerdo a los criterios definidos por la metodología de medición de la pobreza vigente en el país y el Conpes Social, con preferencia en las familias:

- a) Cuyos miembros hayan sido víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza.
- b) Con jefatura femenina en situación de pobreza.
- c) Compuestas por, o con adultos mayores en condición de pobreza extrema, sin pensión o cuidador.
- d) Cuyos miembros sean de comunidades étnicas en situación de pobreza.
- e) Cuyos miembros sean afrodescendientes en situación de pobreza
- f) Con personas en discapacidad y/o sus cuidadores en condición de pobreza.
- g) En territorios o municipios con incidencia elevada de pobreza.

---

<sup>1</sup> De acuerdo a lo definido por la CEPAL:

[https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4371/Roberto-Angulo\\_2014\\_Colombia.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4371/Roberto-Angulo_2014_Colombia.pdf)

**ARTÍCULO 6º. Focalización Geográfica.** Los criterios de focalización de las transferencias monetarias serán definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS teniendo en cuenta los criterios definidos en el Conpes Social, la incidencia estadística de la pobreza en los territorios, y lo definido en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007.

**ARTÍCULO 7º. Doble inclusión.** Las transferencias monetarias deben contener tanto en su esencia como en los programas que se definan a partir de estas, el componente de inclusión social como el componente de inclusión productiva para favorecer la movilidad social.

Todos los programas que se originen de transferencias monetarias deberán articularse entre sí de manera que impulsen la empleabilidad, la formalización, el emprendimiento y la generación de ingresos para los titulares.

**Parágrafo.** Los programas de transferencias monetarias deberán soportar de manera suficiente en cada programa las acciones ejecutadas en materia de inclusión social y productiva y llevar el registro por familia de las capacitaciones, formaciones y demás actividades realizadas con este enfoque.

**ARTÍCULO 8º. Condicionalidades.** Serán determinadas por la entidad que ejecuta el programa, siempre que estén enfocadas en la erradicación de la pobreza en todas sus formas en la familia, sus dimensiones, y promuevan la inclusión social, la inclusión productiva y la movilidad social.

**Parágrafo 1o.** Las condicionalidades estarán sujetas tanto a la inclusión social como a la inclusión productiva de la familia. En caso de que el programa no contemple de manera suficiente alguno de los componentes, deberá articularse con la oferta de otro programa que los desarrolle.

**Parágrafo 2o.** El Gobierno Nacional no podrá abstenerse de asignar las transferencias en territorios donde exista ausencia de infraestructura en salud o educativa, que impida a la familia beneficiario cumplir con las condicionalidades relacionadas con este tipo de servicios públicos.

**Parágrafo 3o.** El Gobierno Nacional incluirá en todas las transferencias la movilidad social que garantice la efectiva superación de la pobreza en la familia y la erradicación de la pobreza intergeneracional.

**ARTÍCULO 9º. Duración de las transferencias monetarias.** El DPS, establecerá un tiempo máximo de permanencia a la familia, en los programas de transferencias monetarias, ligado a las estrategias de superación de la pobreza, a la corresponsabilidad, y al tiempo que la superación de la pobreza ha sido establecida por medio de las acciones generadas durante el programa para este fin.

**ARTÍCULO 10°. Uso de las transferencias.** Las transferencias serán de uso libre de las familias para satisfacer sus necesidades, sin embargo, el Gobierno Nacional, mantendrá la capacitación financiera permanente a las familias sobre el buen uso y administración del dinero.

**ARTÍCULO 11°. Montos de los incentivos.** Serán definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación - DNP, y el Ministerio de Hacienda, según el objetivo de cada programa.

**Parágrafo.** Las transferencias monetarias y sus programas deberán complementarse unos a otros de manera que no concurren en un múltiple beneficio para la misma familia, o que la suma de las transferencias supere el SMMLV por familia.

**ARTÍCULO 12°. Inclusión Financiera.** El pago de las transferencias monetarias se realizará mediante medios electrónicos y/o servicios financieros, con el objetivo de promover la inclusión financiera de las familias beneficiarias, promover el ahorro, la infraestructura y reducir los costos de financiación, aseguramiento y manejo de recursos del programa.

**Parágrafo:** En los territorios donde persisten dificultades para la inclusión financiera, o el uso de estos medios de pago no sea posible, el ente territorial en coordinación con el DPS definirá otros.

**ARTÍCULO 13°. Oferta y Calidad de los Servicios.** El Estado debe garantizar la oferta de servicios ligados al programa de transferencias, con suficiencia y calidad para atender la demanda de los beneficiarios según la cobertura geográfica de los programas.

**Parágrafo 1o.** La entidad ejecutora de los programas de transferencias monetarias deberá solicitar a los Ministerios a cargo o relacionados con la prestación de los servicios, las certificaciones y evaluaciones necesarias que acrediten que la prestación de los servicios se está llevando a cabo con los más altos estándares calidad, que contribuyan al logro de los objetivos del programa en el largo plazo. Para lo cual también las superintendencias encargadas velarán por este cumplimiento.

**Parágrafo.** La entidad ejecutora de los programas de transferencias monetarias, deberá promover el mejoramiento de la calidad de los servicios cuando estos no cumplan con los requisitos establecidos, con los respectivos ministerios o entidades responsables de la prestación de los servicios.

**ARTÍCULO 14°. Prestación de los servicios.** Los responsables de la prestación de servicios relacionados con los programas de las transferencias, serán los responsables directos de garantizar la calidad en la prestación de estos servicios,

la cual deberá ser certificada mediante los procedimientos que el Gobierno Nacional ha expedido para tal fin.

Parágrafo: Los órganos de control competentes velarán por que los servicios cumplan efectivamente con estas condiciones.

**ARTÍCULO 15°. Coordinación Intersectorial e interinstitucional.** El Gobierno Nacional y el DPS deberán garantizar la sinergia, la coordinación, la integración, la articulación y el esfuerzo entre los diferentes sectores e instituciones públicas, privadas y sin ánimo de lucro, que intervienen en los programas de transferencias monetarias, de manera que se aborde de forma transversal e integral las necesidades de la población vulnerable en condición de pobreza en todas sus formas.

**ARTÍCULO 16°. Registro de beneficiarios.** Créase un registro único de familias beneficiarias de las transferencias monetarias, y que incluya a potenciales beneficiarios o usuarios de estas, con el objetivo de identificar cuántas transferencias recibe cada familia, el titular de las mismas, los programas correspondientes, y robustecer los sistemas de información social existente en el País. Que permita a su vez, buscar formas complementarias de medición, evaluación e interventoría a los programas ejecutados, como una base que permita tomar decisiones de manera oportuna y eficaz.

El registro deberá permanecer actualizado anualmente, las familias beneficiarias serán corresponsables de actualizar la información y el DPS de corroborar la actualización anual, y la veracidad de esta información mediante mecanismos para su verificación.

**Parágrafo 1°.** La creación del registro único de familias beneficiarias de las transferencias monetarias, estará a cargo y será coordinado por el DPS, que podrá emplear como base los registros actuales.

**Parágrafo 2°.** El registro deberá contener información completa y suficiente para la posterior evaluación de impacto, lo que requiere de la definición previa de indicadores de medición.

**Parágrafo 3°.** El DPS se encargará de establecer los mecanismos mediante los cuales las familias podrán actualizar sus datos.

**Parágrafo 4°.** Los registros administrativos deberán ser manejados conforme lo establece la Ley 1581 de 2012 de Habeas Data.

**ARTÍCULO 17°. Medición del impacto de las transferencias.** Los programas de transferencias monetarias establecidos por el Gobierno, deberán indicar el tipo de pobreza que se pretende mitigar y la dimensión efectiva que se pretende atacar, en



los mismos términos en que se ha definido la pobreza multidimensional. Así mismo, la medición deberá contener indicadores que responden a las estrategias de inclusión social y productiva aplicadas en cada programa, y la evaluación previa y sistemática de la efectividad tanto a nivel nacional como territorial, que permita garantizar la mejora continua de los programas.

**Parágrafo 1°.** La definición de indicadores, acciones y metas que se definan deberán estar desagregados por nivel territorial de manera que los esfuerzos puedan ser focalizados en los territorios que presenten falencias en las evaluaciones de impacto, para reducir la inequidad territorial.

**Parágrafo 2°.** Con el apoyo del Departamento de Planeación Nacional - DNP, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, deberán, revisarse, generarse, y ajustarse los indicadores y metas para el seguimiento de los programas de transferencias monetarias.

**ARTÍCULO 18°. Rendición de cuentas.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, será responsable de publicar de manera periódica los resultados de los indicadores para que la ciudadanía en general pueda consultarlos a través de los canales digitales propios de la entidad.


De igual manera dará informe a las Comisiones económicas del Congreso, sobre los montos empleados, la evaluación anual de resultados e impactos de las transferencias monetarias.

**ARTÍCULO 19°. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los senadores y representantes,



**EMMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
Senadora de la República



**ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ**  
Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY

**“Por medio de la cual se establece un marco general para las transferencias monetarias de atención social en Colombia, y se dictan otras disposiciones - Ley de transferencias para superar la pobreza.”**

### ANTECEDENTES

Las transferencias monetarias han hecho parte de la política pública desde la década de los 90, y han sido adoptadas en varios países, en especial en América Latina, la Cepal define así las transferencias monetarias:

*“En los programas de transferencias de ingreso con condicionalidad blanda, la transferencia monetaria se entiende como un derecho de ciudadanía y las condiciones vinculadas a la salud y la educación se consideran parte del reforzamiento del acceso a ese derecho. Los programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte tienen como principal objetivo promover el desarrollo humano de la población que se encuentra en situación de pobreza, lo que en la práctica significa aumentar sus niveles de uso de la educación pública y los servicios de salud, eliminando las barreras de acceso.”<sup>2</sup>*

La Organización mundial de la salud sobre estos mismos programas resultado de las transferencias monetarias señala que:

*Los programas de transferencias monetarias condicionadas entregan dinero a los hogares que cumplen ciertos requisitos; por ejemplo, estar al día en los programas de vacunación, realizar visitas periódicas a un centro de atención de salud, que los niños asistan regularmente a la escuela o participar en ciertas actividades de fomento de la nutrición y la salud (asistir a jornadas educativas, consumir suplementos nutricionales, etc.). La finalidad de los programas de transferencias monetarias condicionadas es reducir la pobreza y, mediante el desarrollo del capital humano de la generación siguiente, romper el ciclo de la pobreza<sup>3</sup>.*

---

<sup>2</sup> Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. CEPAL. Encontrado en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005_es.pdf)

<sup>3</sup>OMS, 2019. Los programas de transferencias monetarias condicionadas y el estado nutricional. Encontrado en: [https://www.who.int/elena/titles/cash\\_transfer/es/](https://www.who.int/elena/titles/cash_transfer/es/)

En ese orden de ideas, actualmente se han definido dos tipos de transferencias, las condicionadas y las no condicionadas; las transferencias condicionadas o “con corresponsabilidad” son asignaciones de incentivos a una familia con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas. Las transferencias no condicionadas son pagos sin condicionar al individuo o familia al cumplimiento de algún requisito.

Sin embargo, las transferencias condicionadas o de condicionalidad fuerte han sido las de mayor relevancia para las políticas públicas dada su naturaleza de corresponsabilidad que contribuye al incentivo de la demanda de servicios sociales de la población que se encuentra en situación de pobreza, a su vez esto conduce al aumento de los niveles de uso de los servicios de educación pública y los servicios de salud, eliminando así las barreras de acceso, sin que esto necesariamente contribuya al desarrollo del capital humano a largo plazo, dado que su efectividad depende también de la oferta, calidad de los servicios y su orientación a hacia la productividad y el trabajo formal.

#### ***Características de los programas de transferencias condicionadas:***

Los programas de transferencias condicionadas son focalizados en las familias en situación de pobreza o pobreza extrema, dependiendo la naturaleza del programa se focaliza en categorías de personas o familias ya sea si tienen hijos menores de edad, son adultos mayores sin empleo, personas con discapacidad, o jóvenes en edad escolar. Y los requisitos o condiciones se relacionan principalmente con las áreas de educación, salud y trabajo. (...). *además de establecer la obligatoriedad de asistir a determinados servicios en los ámbitos de la educación y la salud, como charlas educativas, de información, orientación y consejería en diversos temas.*<sup>4</sup>

Estos programas se caracterizan principalmente por el papel de las mujeres como titulares, representantes o jefes del hogar y por ende receptoras de las transferencias monetarias. Al recibir el incentivo las madres asumen el rol de responsabilidad sobre el cumplimiento de las condicionalidades y en consecuencia se convierten en promotoras de los programas. En otra clase de programas los usuarios directos son los jóvenes o adultos mayores, en cuyo caso son ellos quienes reciben de manera directa los subsidios y por ende la corresponsabilidad a que haya lugar.

Según el Banco Mundial<sup>5</sup>, debido a la limitada disponibilidad de recursos los programas incluyen una serie de componentes indispensables para su desarrollo, como la focalización geográfica en los territorios donde la incidencia de la pobreza

---

<sup>4</sup> Ibid. CEPAL, 2019.

<sup>5</sup> Ibararán, P., Medellín, N., Regalia, F., Stampini, M., Parodi, S., Tejerina, L., ... & Vásquez, M. (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas*. Inter-American Development Bank. Encontrado en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/As%C3%AD-funcionan-las-transferencias-condicionadas.pdf>



es mayor, la focalización categórica donde se incluyen grupos poblacionales determinados que representan una minoría o se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Dentro de los programas también se determinan los criterios de salida, el Banco Mundial define algunos de las causas de salida así:

*En general, los hogares beneficiarios pueden salir de los programas por una de las siguientes razones: (i) cuando mejora su condición socioeconómica; (ii) cuando no cumplen con la obligación de recertificarse; (iii) cuando no cumplen con las condicionalidades; (iv) cuando cambia su estructura demográfica; (v) cuando no retiran las transferencias monetarias en un periodo largo de tiempo; (vi) cuando se comprueba que han presentado información falsa; y (vii) por renuncia. La salida por mejora de condición socioeconómica ocurre como resultado de la recertificación; este tema es el sujeto de la próxima subsección<sup>6</sup>.*

Otra de las características de los programas de transferencias monetarias condicionadas - PMTC (siglas en inglés), es el componente de inclusión financiera, según el Banco de la República la inclusión financiera hace referencia al *proceso de integración de los servicios financieros a las actividades económicas cotidianas de la población, lo cual puede contribuir al crecimiento económico en la medida en que permita reducir los costos de financiación y transacción.*<sup>7</sup>

Según el DPS, la inclusión financiera ha sido un canal para superar la pobreza y promover el desarrollo y constituye una herramienta efectiva para reducir los costos de financiación, aseguramiento y manejo de recursos.

Según el informe Transferencias Monetarias Condicionadas en Colombia, sobre el aporte a la educación e inclusión financiera de familias pobres y vulnerables: *Tener una cuenta bancaria impacta positivamente en el uso efectivo de productos tales como el crédito y ahorro, lo cual incentiva a los participantes del programa, a desarrollar actividades económicas que mejoran sus ingresos y aumentan sus activos*<sup>8</sup>.

En el caso de Colombia la inclusión financiera ha presentado avances significativos y ha sido resaltada por el Banco Interamericano de Desarrollo. En el país, 9 de cada 10 transacciones se hace a través de cuentas bancarias o pagos electrónicos a través del teléfono celular, permitiendo llegar hasta los municipios más apartados donde antes no había este tipo de servicios.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Ibid. BID, 2017.

<sup>7</sup> Banco de la República. 2010. Informe especial de estabilidad financiera. Inclusión financiera. Encontrado en: <https://www.banrep.gov.co/es/inclusion-financiera-informe-especial-estabilidad-financiera-primero-semester-2020>

<sup>8</sup> DPS., 2017. Boletín Técnico No. 7. Transferencias monetarias condicionadas en Colombia, su aporte a la educación e inclusión financiera de familias pobres y vulnerables. Encontrado en: <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/>

<sup>9</sup> Ibid. BID, 2017.

## Trayectoria de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe:

En América Latina, el primer programa de transferencias monetarias condicionadas - TMC fue ejecutado por Honduras en 1990, sin embargo, fue a finales de la década de los 90 que el término de Desarrollo Sostenible tuvo mayor relevancia en las políticas públicas poniendo como prioridad la lucha contra la pobreza y la desigualdad, dando como resultado la expansión de los PTMC en el resto de países de Latinoamérica y el Caribe.

*Uno de los pioneros en esta etapa fue Brasil, con Bolsa Escola (1995), seguido por México, con el programa de Educación, Salud y Alimentación Progresá (1997), Posteriormente, surgió el Bono Solidario en Ecuador (1998) y Familias en Acción en Colombia (2001).<sup>10</sup>*

En América Latina los programas de TMC se han convertido en un mecanismo imprescindible del Estado, para aumentar los indicadores de bienestar de las sociedades en situación de pobreza y pobreza extrema, sin embargo, no es una política única de América Latina, sino que también ha sido un mecanismo usado por otros países, incluso por países desarrollados como el caso de Nueva York con el programa Opportunity NYC.

El crecimiento acelerado de estos programas y el indiscutible esfuerzo de los diferentes gobiernos por implementar los programas de TMC se debió en gran medida a los compromisos con la agenda Internacional, es por esto que los objetivos de dichas iniciativas están estrechamente relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, según el informe de la CEPAL, las TMC son:

*Elementos fundamentales de las políticas públicas dirigidas a alcanzar varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del pilar social, en particular el Objetivo 1, “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, el Objetivo 8, “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, y el Objetivo 10, “reducir la desigualdad en los países y entre ellos”.<sup>11</sup>*

Desde 1990 con el programa de “Asignación Familiar de Honduras” se han creado 178 programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, de los cuales se encuentran vigentes 139 programas, distribuidos así; 30 programas de transferencias condicionadas, 37 programas de Pensión Social, y 72 programas de inclusión social y productiva, todos estos programas han sido

<sup>10</sup> Vásquez Russi, C.M. y Uribe Gómez, M. 2019. Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza. *OPERA*. 25 (jun. 2019), 213-232. Encontrado en: <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.11>.

<sup>11</sup> Ibid. CEPAL, 2019.

desarrollados con una focalización sobre la población en condiciones de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema<sup>12</sup>.

Por otra parte, según el último informe de la CEPAL - “Panorama Social de América Latina” en 2019 cerca de 185 millones de personas se encontraban en condición de pobreza (30,1%) y 66 millones en condición de pobreza extrema (10.7%). La evolución de la pobreza por ingresos ha presentado incrementos desde el 2015, pese a que en 2017 y 2018 disminuyó la tendencia de crecimiento, en el 2018 la pobreza creció 2.9% lo que equivale a 20 millones de personas.

Para 2019 se preveía una tendencia de crecimiento del indicador, aunque menor a los años anteriores, para el 2020 se proyectaba un menor crecimiento del indicador y posterior descenso mediante un aumento del gasto social a través de transferencias monetarias, lo equivalente al 0,02% del PIB regional en 2020, la estimación de este escenario se vio afectada por la emergencia sanitaria que atraviesa el mundo hoy<sup>13</sup>.

### En el caso de Colombia

Desde el 2001 se han creado 10 programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, en la actualidad se encuentran vigentes 6 programas; “Mas Familias en Acción” (2001), “Más Jóvenes en Acción” (2001), “Jóvenes Rurales Emprendedores” (2003), “Ingreso para la Prosperidad Social” (2011), “Programa Colombia Mayor” (2012) y la “Red Unidos” (2007) esta última no es propiamente una TMC pero es una estrategia que se articula con los demás programas y servicios de Prosperidad Social<sup>14</sup>.

En respuesta a los compromisos de Desarrollo Sostenible y en cumplimiento a los dispuesto en el artículo 170 de Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional crea el **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social** mediante el Decreto 4155 de 2011, *con el objetivo de fortalecer la política social y de atención a la población pobre, vulnerable y víctima de la violencia, así como la consolidación de territorios dentro de una estrategia que garantice la presencia del Estado*, de acuerdo al artículo 2o de dicho Decreto, el DPS tiene por objetivo:

*Formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de*

---

<sup>12</sup> Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social, 2019. CEPAL. Encontrado en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/>

<sup>13</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019. Encontrado en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf)

<sup>14</sup> Ibid. Base de datos de programas de protección social no contributiva. CEPAL

*la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. Esta actividad debe desarrollarse directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes<sup>15</sup>.*

Respecto a la operatividad de este departamento el pasado 4 de junio y debido a la emergencia sanitaria, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 812 de 2020 nombró al DPS como la entidad encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias. En consecuencia, el DPS asumió la ejecución del Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y la Compensación del impuesto sobre las ventas -IVA y continuó administrando los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción<sup>16</sup>.

El programa **Familias en Acción** consiste una transferencia monetaria directa, bimestral entregada a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema, condicionada por el cumplimiento en la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media.

El programa **Jóvenes en Acción** tiene el objetivo de generar oportunidades para los jóvenes y consiste en una transferencia monetaria bimestral dirigida a jóvenes bachilleres en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que se encuentren entre los 14 y 28 años de edad, que realice su proceso de formación de estudios superiores en el SENA o en IES, la transferencia es condicionada a su permanencia en su proceso de formación.

**Adulto Mayor -Colombia** es un programa que consiste en una transferencia monetaria que busca aumentar la protección de los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en condición de indigencia o extrema pobreza.

**Compensación del impuesto sobre las ventas -IVA en cumplimiento al artículo 21 de la Ley 2010 de 2019** se ordena que a partir del año 2020 se realice la compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad del sistema tributario.

---

<sup>15</sup> Decreto 4155 de 2011. Por el cual se crea el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

<sup>16</sup> Decreto 812 de 2020. Por el cual el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) asume los programas de transferencias monetarias, decreto expedido bajo el Estado de emergencia.



## Panorama de la pobreza y las TMC en medio de la pandemia COVID-19

El panorama descrito con anterioridad ha sido afectado por la actual emergencia sanitaria por la que atraviesa el mundo, según el informe de la CEPAL “El desafío social en tiempos de COVID-19” la pandemia se presenta en América Latina y el

Caribe en un contexto de bajo crecimiento económico *“sobre todo, de alta desigualdad y vulnerabilidad, en el que se observan tendencias crecientes en la pobreza y pobreza extrema, un debilitamiento de la cohesión social y manifestaciones de descontento popular”*<sup>17</sup>.

Se espera que para el 2020 la pobreza en América Latina aumente en 28.7 millones de personas (4,4%) y la pobreza extrema en 15.9 millones de personas (2,6%). El cuadro siguiente refleja los posibles escenarios para cada país con tres escenarios (bajo, medio, alto) sin considerar el efecto de las medidas para mitigar el impacto en cada país:

**Cuadro 1** | América Latina (17 países): proyección de la población en situación de pobreza extrema y pobreza en 2020, sin considerar el efecto de las medidas anunciadas para mitigar el impacto del COVID-19

(En porcentajes)

País	Pobreza extrema				Pobreza			
	2019 <sup>a</sup>	2020 <sup>b</sup>			2019 <sup>a</sup>	2020 <sup>b</sup>		
	Nivel	Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto	Nivel	Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto
Argentina <sup>a</sup>	3,8	5,1	5,5	6,3	26,7	32,5	33,6	35,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	14,3	15,4	16,0	16,7	32,3	33,6	34,4	35,5
Brasil	5,4	6,9	7,4	7,9	19,4	23,0	24,3	25,4
Chile	1,4	2,1	2,3	2,6	9,8	11,9	12,7	13,7
Colombia	10,3	11,3	12,0	12,7	29,0	30,4	31,5	32,5
Costa Rica	4,0	4,7	4,9	5,3	16,0	17,7	18,4	19,1
Ecuador	7,6	9,9	10,7	11,6	25,7	30,0	30,8	31,9
El Salvador	7,4	8,5	9,0	9,6	33,7	35,4	36,4	37,3
Guatemala	19,8	21,2	21,4	21,8	48,6	50,3	50,5	50,9
Honduras	18,7	19,5	19,8	20,5	54,8	56,3	57,1	57,8
México	11,1	14,9	15,9	17,1	41,9	46,7	47,8	48,9
Nicaragua	18,0	20,7	21,3	22,2	47,1	50,6	51,6	52,7
Panamá	6,2	6,4	6,6	6,8	14,2	14,5	14,9	15,6
Paraguay	6,2	6,3	6,5	6,9	19,4	19,8	20,3	21,1
Perú	3,7	4,6	4,8	5,1	16,5	18,5	19,1	20,1
República Dominicana	4,5	4,6	4,9	5,3	20,3	20,7	21,1	21,7
Uruguay	0,1	0,2	0,3	0,4	2,9	4,2	4,8	5,7
<b>América Latina<sup>d</sup></b>	<b>11,0</b>	<b>13,0</b>	<b>13,5</b>	<b>14,2</b>	<b>30,3</b>	<b>33,7</b>	<b>34,7</b>	<b>35,8</b>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Fuente: CEPAL, sobre el desafío social en tiempos del COVID-19

<sup>17</sup> CEPAL, N. (2020). El desafío social en tiempos del COVID-19. Encontrado en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf)



La crisis actual agudizará las problemáticas que ya se venían presentando en torno a la pobreza y sobre las cuales se procuraba su reducción mediante estos programas, como la deserción escolar, el trabajo infantil, la desnutrición y malnutrición infantil, el desempleo, el trabajo informal, la desigualdad de género, entre otros. Según el informe *“la crisis afecta a toda la fuerza de trabajo, la situación de los trabajadores informales de ambos sexos, y especialmente la de las mujeres y las personas jóvenes, indígenas, afrodescendientes y migrantes”*.<sup>18</sup>

Las TMC han sido un instrumento para la mitigación de dichos efectos en la medida que dicha coyuntura afecta mayoritariamente a la población en condiciones vulnerables donde precisamente son focalizados este tipo de programas sociales, según el estudio de la CEPAL durante la emergencia sanitaria el efecto sobre los programas ha sido:

- -Suspensión de las condicionalidades.
- -Nuevas transferencias monetarias.
- -Aumento de los montos de las TMC existentes.
- -Anticipo de la entrega de transferencias existentes.
- -Aumento de la cobertura poblacional de las transferencias existentes.

La crisis pone de manifiesto los problemas sociales entorno a la pobreza y la desigualdad, y evidencia profundas falencias, confirmando muchos de los hallazgos y recomendaciones realizadas a los programas de TMC, si bien no se puede desconocer su impacto positivo en el corto plazo en los indicadores de asistencia escolar, nutrición y primera infancia, hay un segundo escenario que debe ser revisado y es que de acuerdo a las evaluaciones de impacto las TMC no solucionan en mayor medida los desafíos respecto a la pobreza y la desigualdad en el largo plazo y pone en entredicho la mitigación de la pobreza intergeneracional.

De acuerdo al escenario anterior, la *CEPAL reiteró que es el momento de implementar políticas universales, redistributivas y solidarias con enfoque de derechos, para no dejar a nadie atrás*

*Según la CEPAL, (...). La pandemia ha puesto al descubierto no sólo las limitaciones estructurales del modelo económico vigente, sino también las fallas e insuficiencias de los sistemas de protección social y de los regímenes de bienestar en general. Avanzar hacia el trabajo decente, fomentar la corresponsabilidad en los cuidados entre el Estado, el mercado y las familias, y promover el acceso universal a la protección social, asegurando el acceso a sistemas de salud pública de calidad, es imprescindible para proteger las condiciones de vida de toda la población.  
(...)*

---

<sup>18</sup> Ibid. CEPAL, N. (2020).

## OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente Ley tiene como objeto establecer el marco general para el desarrollo, la asignación, la regulación y la evaluación de las transferencias monetarias destinadas a fortalecer la política social de manera que los programas sean diseñados y focalizados en torno a la reducción de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, a través no solo de la promoción de la inclusión social sino también de la inclusión productiva, del fomento de la empleabilidad, la formalización, el emprendimiento y la generación de ingresos, no sólo para el individuo objeto de la transferencia monetaria, sino con un enfoque a la unidad de la familia, pues reducir la pobreza de toda la familia tendrá mucho más impacto que la reducción de la pobreza individual, en ese sentido es que este marco para el desarrollo de las transferencias monetarias es fundamental.

Esto además, requiere de impulsar la sinergia entre los diferentes sectores e instituciones privadas, públicas y sin ánimo de lucro para que se aborde de manera

transversal e integral las necesidades de la población vulnerable, garantizando la oferta y calidad de los servicios y la atención a la erradicación de la pobreza. Como también fomentar el control, medición y rendición de cuentas en tanto que evidencia la transparencia del Estado, la eficiencia de los programas y propicia la mejora continua para la consecución de los objetivos de las transferencias monetarias, lo anterior permite que la eficiencia y efectividad de los programas de transferencias monetarias promuevan la movilidad social y reducción sostenida de la pobreza.

## JUSTIFICACIÓN

Dado el escenario actual por el que atraviesa el país, y según el estudio de la Cepal sobre proyección de la población en pobreza y pobreza extrema, en el caso de Colombia se prevé que para el 2020 la pobreza aumente de 29,0% a 32,5% y la pobreza extrema de 10,3% a 12,7% <sup>19</sup>, en este sentido la pobreza crecería en aproximadamente en 1,68 millones de personas y la pobreza extrema en 1,15 millones, por lo que se prevé que el panorama de la pobreza en Colombia se agudice, dicho lo anterior es indispensable el diseño de políticas públicas para la mitigación de dicho efecto, por lo que es de relevancia la creación de un marco general para las transferencias monetarias en la medida que se han constituido en un mecanismo de asistencia social de especial relevancia para la mitigación y superación de la pobreza.

---

<sup>19</sup> Ibid. CEPAL, N. (2020).

### ***Impactos a largo plazo de las transferencias monetarias condicionadas:***

Un estudio realizado por el observatorio de investigación del Banco mundial<sup>20</sup> en mayo de 2019 evalúa los impactos a largo plazo de las TMC mediante la revisión de la evidencia en América Latina, dicha investigación revela que los estudios se han concentrado en los impactos de largo plazo en la escolarización, pero muy pocos en los impactos positivos sobre las habilidades cognitivas, el aprendizaje o las habilidades socioemocionales.

Este estudio hace énfasis en que no se puede concluir que los programas de transferencias reducen o no la pobreza sin antes revisar el impacto a largo plazo. En el estudio se menciona la evaluación de impactos de largo plazo realizada por el DNP en 2012 donde se implementó una metodología cuantitativa y cualitativa evidenciando impactos positivos en nutrición, asistencia escolar, incrementos en el uso de servicios odontológicos, y el incremento de las habilidades cognitivas de los niños entre 12 y 17 años. Sin embargo, en el largo plazo, la tasa de asistencia escolar es baja para niños entre 15 y 17 años (entre el 80-60%), también se evidencian *dificultades en la vinculación al mercado laboral en especial para las mujeres con tasas de desempleo superiores al 60%*<sup>21</sup>.

Según el estudio de “Impactos de Largo Plazo del Programa Familias en Acción” realizado por SEI en colaboración con el DNP: Para las áreas rurales, hubo un impacto positivo y significativo en la probabilidad de graduarse de la escuela secundaria superior, junto con un impacto negativo en la probabilidad de matricularse en educación terciaria, lo cual es algo desconcertante. El único impacto significativo en los resultados del mercado laboral reportado por el estudio fue un aumento de 2.5% en la probabilidad de empleo formal entre mujeres en áreas rurales. En las áreas urbanas para este grupo de edad, las estimaciones de todos los impactos en la escuela y el mercado laboral no son significativamente diferentes de cero<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Teresa Molina Millán, Tania Barham, Karen Macours, John A Maluccio, Marco Stampini, Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence, The World Bank Research Observer, Volume 34, Issue 1, February 2019, Pages 119–159, <https://doi.org/10.1093/wbro/lky005>

<sup>21</sup> García A., Romero OL, Attanasio O., Pellerano L.. 2012. "Impactos de Largo Plazo del Programa Familias en Acción en Municipios de Menos de 100 mil Habitantes en los Aspectos Claves del Desarrollo del Capital Humano". Informe técnico, Unión Temporal Econometría SA SEI. Encontrado en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/393\\_Impactos\\_de\\_Largo\\_Plazo\\_en\\_el\\_Programa\\_Familias\\_en\\_Accion\\_Ficha.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/393_Impactos_de_Largo_Plazo_en_el_Programa_Familias_en_Accion_Ficha.pdf)

<sup>22</sup> Ibid. García A., Romero OL, Attanasio O., Pellerano L.. 2012.

En general, las evaluaciones de impacto muestran un progreso en los indicadores de acceso a los servicios de salud y educación, sin embargo, no hay evidencia sustancial de que los programas como “Familias en Acción” determinen el acceso al mercado formal de empleo, como tampoco evidencia sustancial de que efectivamente lo desincentive de manera importante.

### **Oferta y Calidad de los servicios**

El Banco Mundial, también señala que, *Si bien las TMC aumentan la asistencia a las escuelas y el uso de los servicios de salud, deberían complementarse con mejores servicios públicos*<sup>23</sup>.

De acuerdo a la afirmación del Banco Mundial, las TMC no son una solución a todos los desafíos de política pública en cuanto a pobreza, sino que se necesita servicios de calidad y apoyo complementario a los programas. El economista superior del Banco Mundial Ariel Fiszbein dice:

*"El uso de servicios no se traduce automáticamente en mejores resultados".  
(...) "Descubrimos que cuando los niños acuden más a la escuela no necesariamente aprenden más"*<sup>24</sup>.

Fiszbein señaló que las TMC deben integrarse con medidas que mejoren la cobertura y calidad de los servicios públicos, en ese orden de ideas en la medida que aumenta la cobertura de los programas también debe aumentar la cobertura de los servicios, para que el programa tenga los resultados esperados, el DNP menciona la importancia de este argumento en el estudio sobre el “Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y Evaluación beneficio-costos del Programa”:

*Otro riesgo latente es que se otorguen subsidios en educación y salud, y no exista una oferta de servicios suficiente para atender la nueva demanda. Esta situación podría darse en la nueva expansión hacia zonas del país con muy pobre infraestructura. Por tanto, grandes esfuerzos de coordinación y planeación deberán hacerse para sincronizar la oferta y la demanda en las zonas más deprimidas. Especial cuidado deberá tenerse con la calidad en la educación, aspecto no contemplado en la evaluación, y el cual deberá analizarse en el futuro.*<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Mundial, B. (2009). Transferencias monetarias condicionadas: pagar a la gente para que invierta en los niños. Encontrado en: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2009/02/12/conditional-cash-transfers-paying-people-to-invest-in-children.print>

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Rojas, A. G., & Aguilar, W. M. (2008). Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y Evaluación beneficio-costos del Programa. Bogotá, Departamento Nacional de

El Banco Interamericano de Desarrollo -BID, considera relevante el seguimiento y mejora a la calidad de los servicios de educación y salud, dado que el objetivo de la acumulación de capital humano de los programas se ve soslayado por las debilidades de los sistemas, que no son propiamente responsabilidad de los programas pero que afecta en gran medida su objetivo para reducir la pobreza:

*En relación al objetivo de fomentar la acumulación de capital humano por medio de las condiciones, es crítico fortalecer la coordinación de los PTMC con los sectores de salud y educación para mejorar la calidad de los servicios. Es motivo de gran preocupación que los niños, beneficiarios o no de los PTMC, asistan a la escuela sin mejorar su aprendizaje, o que el mayor uso de los servicios de salud no genere mejores resultados. Por lo tanto, es imperativo priorizar la mejora de la calidad de los servicios educativos y de salud a los que acceden los beneficiarios de los PTMC, a pesar que esta tarea no se encuentra bajo la responsabilidad papá directo de los programas<sup>26</sup>*

Es en este escenario es cuando cobra relevancia el concepto de corresponsabilidad por parte del Estado, si la familia cumple con las condicionalidades, pero la calidad de los servicios no es la esperada, la familia nuevamente estará en condiciones de desigualdad frente al resto de la población, situación que afectará su inserción en la educación superior y el mercado laboral, por lo que el objetivo de desarrollo del capital humano no tendrá los resultados esperados. Respecto a la calidad de los servicios, la corresponsabilidad y el capital humano, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID, menciona lo siguiente:

*El impacto esperado de estos programas en la pobreza futura descansa en el supuesto de que el uso de los servicios de salud y la asistencia a la escuela resultará en acumulación de capital humano que permitirá generar ingresos autónomos en el mercado laboral. Entonces, para lograr que esto suceda, debe haber oferta de servicios y la misma debe ser de calidad (para que efectivamente genere capital humano en los niños). Por ello, se pasó de hablar de condicionalidades a ser cumplidas por las familias hacia el uso de “esquemas de corresponsabilidad”, que tienen asociado un paquete de servicios de salud y educación. Este paquete es el componente de oferta de las corresponsabilidades, siendo el componente de demanda el uso de los servicios por parte de los beneficiarios de los PTMC<sup>27</sup>.*

Por otra parte, otro de los factores que influyen en la consecución de los objetivos de los PTMC es la oferta de servicios y el factor de exclusión

---

Planeación Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. Encontrado en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Evaluacion-politicas-publicas-6.pdf>

<sup>26</sup> Ibararán, P., Medellín, N., Regalia, F., Stampini, M., Parodi, S., Tejerina, L., ... & Vásquez, M. (2017).

<sup>27</sup> Ibid.



evidenciado, este se presenta cuando las TMC no llegan a los municipios con mayores índices de pobreza debido a la carencia o ausencia de servicios para que las familias puedan cumplir las condicionalidades, este escenario lo describe el BID en su informe sobre el funcionamiento de los PTMC:

*En algunos casos, ciertas áreas se excluyen de la cobertura de los PTMC debido a la falta de servicios de educación y salud, que constituyen una condición para recibir las transferencias. Generalmente, cuanto más pobre un hogar, más alto es el costo financiero y en recursos humanos para alcanzarlo, incluirlo en un programa de protección social y brindarle los servicios sociales relacionados. Consecuentemente, en varios países se ha privilegiado la expansión de los PTMC hacia grupos de población menos pobres, en vez de concentrar los esfuerzos en cerrar brechas de cobertura entre los pobres extremos<sup>28</sup>.*

En este sentido, se considera importante que las entidades estatales y ministerios sobre los que recae la responsabilidad de la prestación de estos servicios,

contribuyan con la coordinación necesaria para garantizar la prestación de servicios de calidad, como también la cobertura de los servicios en los territorios con mayor incidencia de la pobreza.

### **Doble inclusión: Inclusión social e Inclusión productiva**

Erradicar la pobreza extrema y el hambre ha sido parte de la agenda de los PTMC, sin embargo, el impacto de largo plazo sobre el capital humano y el empleo formal difiere en los programas, según su focalización:

En programa “Más Familias en Acción”, ha tenido resultados positivos en las evaluaciones de impacto respecto a salud, educación y nutrición, sin embargo, el componente de bienestar comunitario que incluye formación o capacitaciones a los titulares no es lo suficientemente sólido como para generar impactos evidentes en el mercado laboral y formalización de los usuarios, se encuentran dos términos relevantes para causar impactos relevantes y de largo plazo en los usuarios de los programas, definidos en un estudio de la CEPAL sobre articulación de transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva:

- *Inclusión productiva (IP): Se considera en inclusión productiva cuando al menos un miembro del hogar tiene un empleo formal no precario (empleo*

---

<sup>28</sup> Ibid.

*formal en la medida que se encuentra afiliado al régimen contributivo de seguridad social<sup>29</sup>.*

- *Inclusión social (IS): Un hogar está en inclusión social si superó una proporción razonable de privaciones multidimensionales en educación, niñez y juventud, salud y vivienda y servicios públicos domiciliarios.*
- *Doble Inclusión: Un hogar es considerado en doble inclusión si está en IP y en IS simultáneamente<sup>30</sup>.*

En su informe sobre Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva, la CEPAL menciona:

*Si Colombia quiere alcanzar la doble inclusión, es necesario realizar ajustes en el diseño de los programas, las condiciones de entrada y de salida, y la articulación con el resto de la oferta de promoción y protección social, pero, sobre todo, con el mercado laboral. En cuanto al programa Más Familias en Acción, sugieren articularlo con programas de empleabilidad, formalización, emprendimiento y generación de ingresos. Estos resultados representan una señal importante de los alcances y las limitaciones de la protección social no contributiva para colaborar con la inclusión social y laboral de la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad<sup>31</sup>.*

En el informe se muestra a los hogares en situación de doble inclusión en 2002 y 2016, los países donde se presenta el mayor indicador de doble inclusión son Chile y Uruguay, países que han permanecido con indicadores de pobreza mucho menores al resto de países de la región:

---

<sup>29</sup> ESPAÑOL, S. (2014). Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción Estudio de caso de Colombia. Encontrado en: [https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4371/Roberto-Angulo\\_2014\\_Colombia.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4371/Roberto-Angulo_2014_Colombia.pdf)

<sup>30</sup> Ibid. ESPAÑOL, S. (2014).

<sup>31</sup> Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe. CEPAL. Encontrado en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005_es.pdf)

**Gráfico I.3**  
**América Latina (17 países): hogares en situación de doble inclusión,**  
**según país, alrededor de 2002 y 2016**  
(En porcentajes)

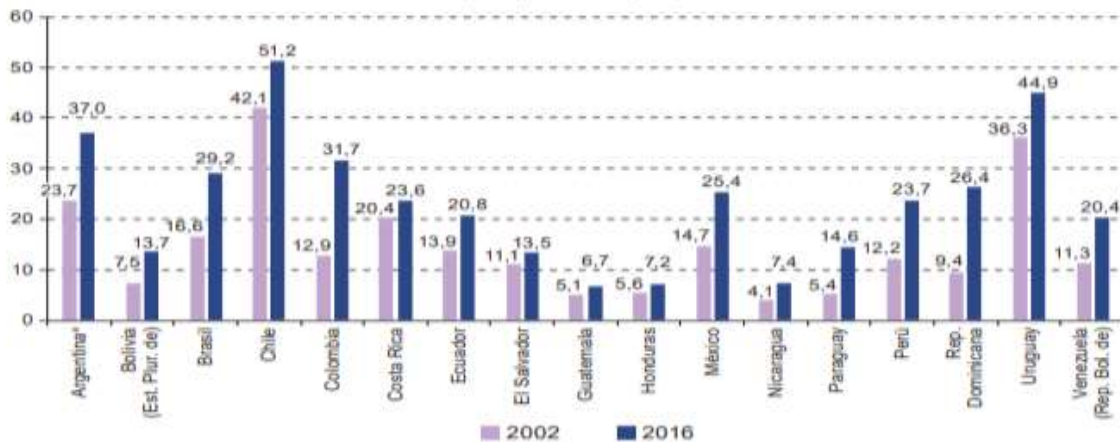


Gráfico 1. CEPAL. *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral*

Debido a su naturaleza y enfoque en la educación para el empleo los programas de formación como “Jóvenes en Acción” y “Jóvenes rurales emprendedores” muestran resultados positivos respecto a la creación de capital humano y mayores probabilidades de encontrar oportunidades en el mercado laboral formal. Sin embargo, estos programas tienen un alcance menor comparado al número de familias en el programa “Más familias en Acción”, que para el cierre de 2019 tenía más de 2.3 familias en el programa, lo que hace relevante el estudio de la inclusión productiva en este programa.

Según el informe de rendición de cuentas del DPS la oferta de inclusión productiva en 2019 tenía alrededor de 69.628 hogares, mientras que los programas de inclusión social “Más Familias en Acción” tenían 2.3 millones de hogares y “Más Jóvenes en Acción” 191.961 hogares<sup>32</sup>.

En la evaluación del indicador de pobreza el CONPES 3918 de 2018 menciona:

*“Entre los retos que persisten está aumentar el empleo formal, con el fin de disminuir la tasa de informalidad. Esto debido a que, entre 2001 y 2015 este indicador tan solo disminuyó 6,4 puntos porcentuales, (54,5 % y 48,1 % respectivamente), lo que no fue suficiente para alcanzar la meta propuesta de 45 %.*

Colombia tiene una amplia trayectoria en lo que concierne a inclusión social, si bien tiene aspectos a mejorar, ha tenido un avance significativo en las últimas

<sup>32</sup> DPS. Informe de audiencia Pública de rendición de cuentas sectorial: Sector de la inclusión Social y la Reconciliación (2019) Encontrado en: <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/RendicionDeCuentas/Informes/AudienPublica/Informe-RdeC-Sectorial-2020.pdf>

dos décadas, sin embargo, en lo concerniente a inclusión productiva aún tiene retos, como implementar estrategias eficientes sobre un mayor número de familias de tal manera que dicha inclusión repercuta sobre el incremento de empleos formales en la población en condición de pobreza.

### **Cohesión de los programas de TMC a nivel nacional y territorial:**

La cohesión es indispensable para la reducción de la pobreza, si bien, se ha reducido la pobreza a nivel nacional, a nivel desagregado el resultado no es el mismo, Según cifras del DANE para el 2018 el IPM fue de 19,6%, sin embargo, a nivel desagregado por cabeceras el indicador osciló entre 65% en Guainía y 4,4% en Bogotá, mientras que en los centros poblados y rural disperso se presentó el mayor indicador en Vaupés con 78.8% y 19.2% en Bogotá.

Respecto a la integración nacional y territorial el Conpes 3918 de 2018 menciona:

*En Chocó, por ejemplo, uno de cada dos hogares no cuenta con acceso a agua potable en zonas urbanas, cifra que empeora en zonas rurales, donde dos de cada tres hogares no cuentan con conexión adecuada ni soluciones alternativas a este servicio.*

*Lo anterior muestra la importancia de garantizar la integración de las estrategias en el ámbito urbano y rural en la escala nacional y local. Se ha evidenciado una falla en la incorporación de estas estrategias en la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, pues las estrategias nacionales no garantizaron los recursos presupuestales para su implementación en el nivel local<sup>33</sup>.*

Según el informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2017, realizado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural revela que Colombia es uno de los países con inequidad territorial alta, es decir, uno de los países que presentan mayores brechas territoriales existentes al interior de sus fronteras, dichas brechas impiden la superación de la pobreza de forma equitativa a escala desagregada, Rimisp menciona:

*(...). a pesar de que los avances que se han registrado en Colombia en algunas dimensiones, la magnitud de las brechas sigue siendo grande y en la mayoría de los casos la evolución no ha conducido a una convergencia de los territorios. A modo de ilustración, vemos que los indicadores de tasa de pobreza o analfabetismo han registrado, en*

---

<sup>33</sup> CONPES, D. (2018). Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. *Documento CONPES, 3918*, 1-73. Encontrado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>

*conjunto, un avance, mientras que la amplia desigualdad entre los distintos departamentos permanece constante.*<sup>34</sup>

Lo anterior evidencia la importancia de la cohesión territorial para superar la pobreza de forma equitativa en el país.

### **Desafíos intersectoriales e interinstitucionales:**

Así como la medición de la pobreza desde el ingreso se consideró insuficiente para medir las condiciones reales y las necesidades de la población, así mismo la concepción de los servicios sociales en términos unidimensionales no responden a todas las necesidades básicas insatisfechas, por lo que es imprescindible la medición de la pobreza multidimensional como también el abordaje de la misma desde esta perspectiva, es decir, es necesario que los programas sociales aborden todas las dimensiones de la pobreza, esto no implica que los asuman las TMC o un programa específico, sino que haya una sinergia interinstitucional que permita cerrar las brechas al acceso a los servicios de calidad a la población vulnerable.

El CONPES 3918 de 2018 en el marco de la estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) plantea *la necesidad de promover un balance e interdependencia entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo. Esto es un llamado para que Colombia fortalezca y se apropie de una visión intersectorial en la formulación de acciones e intervenciones públicas de carácter transversal, teniendo en cuenta sus implicaciones en las mencionadas dimensiones del desarrollo*<sup>35</sup>.

En Chile, la Ley 20.379 mediante la cual se crea el Sistema Intersectorial De Protección Social define con claridad la multidimensionalidad del desarrollo y su amplia relación con la intersectorialidad:

*“La multidimensionalidad del desarrollo personal, familiar y social, requiere acciones y prestaciones sociales integrales e intersectoriales que, a partir de una necesidad específica de protección social, puedan influir positivamente en las demás. Dicha integralidad se justifica porque se requiere abordar simultáneamente más de una necesidad de protección social; la intersectorialidad se justifica en que la provisión de los servicios que son requeridos proviene de distintas instituciones o sectores de la administración del Estado, que deben articularse adecuadamente para brindar los servicios y otorgar oportunamente los beneficios que las*

---

<sup>34</sup> Latinoamericano, R. C. (2019). Pobreza y Desigualdad informe latinoamericano. Encontrado en: <https://rimisp.org/informelatinoamericano/wp-content/uploads/2020/04/Rimisp-Informe-Latam-2019.pdf>

<sup>35</sup> Ibid. CONPES, D. (2018).



*personas y sus familias requieren para estar protegidas de los riesgos y contingencias que los afectan a lo largo de todo su ciclo vital”<sup>36</sup>*

El Banco Interamericano de Desarrollo señala la importancia de la coordinación de los diferentes sectores, como un factor importante para mejorar la calidad de los servicios:

*Uno de los grandes desafíos para el futuro de los PTMC es aprovechar mejor su capacidad operativa y visibilidad política para promover un modelo más efectivo de coordinación con los sectores, de forma de que estos también adoptan estrategias e intervenciones más eficaces para mejorar la calidad de los servicios dirigidos a las poblaciones más vulnerables.<sup>37</sup>*

### **Registros administrativos de los programas sociales interoperables:**

La importancia de la administración de la información para la toma de decisiones en política pública es resaltada en el CONPES 100 de 2016 y en el CONPES 3918 de 2018, en este último se menciona:

*(...). la naturaleza de las metas asociadas a los ODS establece desafíos en materia de medición y producción de información de calidad para el monitoreo de los indicadores. Lo anterior hace imperativo robustecer los sistemas de información existentes en el país y buscar nuevas formas complementarias de medición que permitan evaluar el progreso y tomar decisiones de manera oportuna<sup>38</sup>.*

Abordar la pobreza desde una visión multidimensional e interinstitucional devela la necesidad de una fuente única de información que permita la focalización eficiente de los potenciales usuarios de las transferencias monetarias, dicha necesidad fue confirmada por el Decreto 812 de 2020 emitido por el Gobierno Nacional en medio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en este se decretó la creación del “Registro Social de Hogares” y como resultado de la necesidad de mejorar la gestión pública, la eficiencia en la asignación del gasto y el seguimiento de la población o sectores beneficiarios de programas sociales y de subsidios. El decreto menciona:

*“Que la creación del Registro Social de Hogares permitirá que se valide y actualice la información socioeconómica de las personas y hogares, lo que a su vez facilitará la inclusión y exclusión de beneficiarios de los programas*

<sup>36</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009). Historia de la Ley N.º 20.379: Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo. Encontrado en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3823/1/HL20379.pdf>

<sup>37</sup> Ibid. BID., (2017).

<sup>38</sup> Ibid. CONPES, D. (2018).

*sociales, así como la asignación eficiente y efectiva de subsidios, dado que el Registro contará con información de caracterización socioeconómica proveniente de diferentes registros administrativos, de demanda de ayudas sociales proveniente del Sisbén y de la oferta de las entidades que proveen programas sociales o subsidios, entre otras.<sup>39</sup>*

El artículo 2 del decreto dispone que: *El Departamento Nacional de Planeación creará, administrará e implementará el **Registro Social de Hogares**, con el fin de validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares, a través del uso de registros administrativos y de caracterización de la población, para identificar los criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales y subsidios del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, así como para la asignación de subsidios<sup>40</sup>.*

La creación de un solo registro de datos que contenga la información de las familias y los diferentes programas sociales, transferencias monetarias y subsidios que estas reciben permite una mejor caracterización socioeconómica de la población, y una más eficiente focalización del gasto público social a nivel nacional y territorial. Los que a su vez se constituyen en una fuente susceptible de evaluación y análisis de impacto de las políticas públicas, como también de rendición de cuentas a la sociedad civil.

Colombia ha tenido un gran avance respecto los sistemas de información, en especial en el programa “Más Familias en Acción”, como es el caso de la implementación de la plataforma SIFA en 2007, que *permite que cada una de las instituciones de salud y educación registren de manera directa la información sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades.*<sup>41</sup>

Sin embargo, es fundamental que la información contenida en este tipo de bases de datos pueda ser cruzada con el resto de bases de datos de otros programas de asistencia social de manera que el objetivo de identificar cuántas transferencias recibe cada familia, el titular de las mismas como también para robustecer la información para la evaluación, análisis y medición de resultados de los programas.

## **Innovación, medición y monitoreo de los PTMC**

En los PTMC donde se usa un gran volumen de información y existe un alto riesgo de exclusión o inclusión errada, es indispensable el uso del análisis de datos y herramientas que permitan un análisis de la focalización reduciendo el costo de una

---

<sup>39</sup> Decreto 812 de 2020. Presidencia de la República. Encontrado en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2020/decretos-junio-2020>

<sup>40</sup> Ibid. Decreto 812 de 2020.

<sup>41</sup> Ibid. BID., (2017).

eventual verificación física de las condiciones de los hogares y favoreciendo la interventoría de los programas y una focalización más eficiente, un ejemplo de esto es la inteligencia artificial aplicada en República Dominicana con la implementación de algoritmos que identifican información irregular en las bases de datos para realizar control de calidad:

*El algoritmo emite una alerta si identifica una característica del hogar extraña para un determinado barrio, o si encuentra un hogar pobre en una zona rica de la ciudad. Si se verifica que la información del hogar es correcta, entonces el algoritmo aprende e incorpora la información adicional para mejorar su precisión en identificar información errónea. De probarse la eficacia del uso de dichos algoritmos, éstos podrían utilizarse para reducir costos en el levantamiento de fichas para incorporar hogares y mejorar la focalización de los programas, generando ahorros fiscales y un mejor uso de recursos.<sup>42</sup>*

Para los PTMC es indispensable garantizar una innovación constante para la recolección, administración y análisis de información, se ha evidenciado que dichos desarrollos favorecen la medición del impacto de los programas, mejoran la focalización y la eficiencia, además de ahorros en la ejecución de los programas. Un ejemplo de esto, es el cambio de en los métodos de recolección de información de los hogares, según el informe del BID se estima que aplicar una entrevista con tableta resulta 74% menos costoso que una en papel.<sup>43</sup>

Por otra parte, *el monitoreo contribuye a garantizar que los programas se implementen acorde al diseño establecido y a identificar áreas de mejora.*<sup>44</sup> Por lo tanto la efectividad de los programas de TMC debe ser permanente evaluada, deben contar con información sólida de los usuarios y un registro de todos los beneficios del programa, junto con todos los indicadores que permitan medir su efectividad.

Los programas deben determinar los indicadores de medición previo a su ejecución con base a las metodologías para la medición de la pobreza vigentes en Colombia, es decir, fijar indicadores concernientes a las dimensiones de la pobreza definidas por el Índice de Pobreza multidimensional y en los casos que aplique una medición de ingreso como parte de la medición de la pobreza monetaria.

Respecto a la rendición de cuentas, el Conpes 3918 en el marco de la Implementación de la medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS, hace un llamado a los gobiernos para:

---

<sup>42</sup> Ibararán, P., Medellín, N., Regalia, F., Stampini, M., Parodi, S., Tejerina, L., ... & Vásquez, M. (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas*. Inter-American Development Bank. Encontrado en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/As%C3%AD-funcionan-las-transferencias-condicionadas.pdf>

<sup>43</sup> Ibid. BID, 2017.

<sup>44</sup> Ibid.

*Definir lineamientos de política para establecer responsabilidades concretas para así hacer seguimiento a la implementación de los ODS de manera periódica y facilitar con ello ejercicios de rendición de cuentas basados en diálogo y control social de la ciudadanía<sup>45</sup>.*

De acuerdo a todo lo anteriormente señalado, es que el presente documento de proyecto de Ley recoge las necesidades de darle un marco general a las transferencias con un enfoque a la superación real y efectiva de la pobreza en las familias, mediante la inclusión productiva y social, que solo es posible en un esquema que esté interconectado, que responda a la administración adecuada de datos y traiga como resultado medidas acertadas a lo que el país como nunca, necesita atender hoy, el crecimiento del desempleo y la pobreza.

## FUNDAMENTO JURÍDICO

- Constitución Política de Colombia. 1991.

En su **Artículo 53º**, declara que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Además, el **Artículo 150º** declara que es función del congreso expedir las Leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica.

Por su parte el **Artículo 334º**, señala que el Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Y el **Artículo 366º** afirma que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

- Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

---

<sup>45</sup> Ibid. CONPES, D. (2018).

para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Artículos 93 y 94.

- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Artículo 170°, La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se transformará en un departamento administrativo que se encargará de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de las violaciones a las que se refiere el artículo 3o de la presente Ley, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.
- Ley 1532 de 2012. Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.
- Ley 1581 de 2012. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.
- Ley 1785 de 2016. Por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema – red unidos y se dictan otras disposiciones.
- Decreto Ley 4155 de 2011. Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura.
- Decreto 812 de 2020. Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Conpes Social 100 de 2006. Lineamientos para la focalización del gasto público social.
- Conpes Social 150 de 2012. Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia.
- Conpes 3918 de 2018. Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia.

## CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Ley consta de 19 artículos, necesarios para que las transferencias monetarias y sus programas se ejecuten de manera que fortalezcan la política social para la superación de la pobreza y pobreza extrema, y promuevan



el desarrollo humano, la inclusión social, la inclusión productiva y la movilidad social.

Para la elaboración se tuvo en cuenta el Conpes Social 100 de 2006, Conpes 3918 de 2018. y el Decreto 812 de 2020 expedido por el presidente de la República durante el estado de emergencia.

Por esa razón este proyecto de Ley entre lo que debe resaltarse:

- 1- Define las transferencias monetarias, condicionadas y no condicionadas, lo que se entiende por inclusión social e inclusión productiva y las corresponsabilidades.
- 2- Determina el ámbito de aplicación de la Ley a las transferencias monetarias y los programas de hacen uso de las mismas y define como entidad responsable de la administración, coordinación, supervisión y evaluación de las transferencias monetarias al Departamento de Prosperidad Social - DPS.
- 3- Establece los beneficiarios de las transferencias monetarias a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema, y determina las familias que tendrán acceso preferente a los programas por su condición de vulnerabilidad y los territorios o municipios con incidencia elevada de pobreza.
- 4- Establece como componentes indispensables en la definición de los programas la inclusión social y la inclusión productiva, como determinantes para la definición de las condicionalidades y para impulsar la empleabilidad, la formalización, el emprendimiento y la generación de ingresos para los titulares.
- 5- Establece al DPS como responsable para definir el tiempo máximo de permanencia de la familia en los distintos programas, responsable de definir los montos de incentivos en conjunto con el DNP y realizar el pago de las transferencias monetarias mediante medios electrónicos y/o servicios financieros.
- 6- Determina la responsabilidad directa de los ministerios sobre la oferta y calidad de los servicios prestados a los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas, como parte fundamental para generar movilidad social.
- 7- Establece la responsabilidad del Gobierno Nacional y el DPS en la coordinación, la integración y el esfuerzo por crear sinergia entre los diferentes actores de manera transversal e integral para atender las necesidades de la población vulnerable en condición de pobreza y pobreza extrema.

- 8- Crea registro único de familias beneficiarias de las transferencias monetarias que permita el tratamiento de la información para la verificación de potenciales beneficiarios y usuarios de los diferentes programas del gobierno, con el fin de evaluar su efectividad.
- 9- Establece la necesidad de la medición del impacto de las transferencias monetarias bajo las dimensiones de pobreza multidimensional y la obligatoriedad del DPS de presentar rendición de cuentas a los usuarios y a la ciudadanía en general.

## IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa no tiene efectos sobre el fisco nacional, el registro único de familias beneficiarias, la medición y evaluación de impacto, se construirán con los recursos disponibles para el funcionamiento de los sistemas y mecanismos de revisión de los programas actuales.

## PROPOSICIÓN

En concordancia con los términos anteriormente expuestos, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152º de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de Ley, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales de especial protección a la población vulnerable, propende porque se de pleno empleo a los recursos humanos y se asegure de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos, para que el mismo proceda a su discusión y votación.

Cordialmente,



**EMMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
Senadora de la República



**ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ**  
Representante a la Cámara