



| | |
|--|--|
| Entidad originadora: | Departamento Administrativo para la Prosperidad Social |
| Fecha (dd/mm/aa): | 22/12/23 |
| Proyecto de Decreto/Resolución: | Por medio de la cual se reglamenta el programa Renta Ciudadana y se dictan otras disposiciones |

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

- Necesidad de la Regulación:**

El artículo 2 de la Constitución dispone que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales y facilitar la participación de todos en la vida económica y cultural de la Nación y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Por su parte, los artículos 13, 334 y 366 de la Constitución política consagran la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, lo que significa adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, así como proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. Se persigue asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, priorizando el gasto público social.

De esta manera, el Estado puede otorgar ayudas públicas dentro de la actividad de promoción, atendiendo necesidades reales y concretas de las personas que tienen mayores necesidades y menores ingresos, y evitando la destinación indebida y fraudulenta de recursos públicos. Resulta entonces indispensable que dicha actividad esté guiada por los principios de legalidad, equidad, transparencia, proporcionalidad y eficiencia del gasto público, y su ejercicio debe ser coherente con los fines del Estado y los derechos fundamentales de los ciudadanos y las ciudadanas.

La pobreza extrema en Colombia es un grave problema que persiste a pesar de las diferentes políticas y programas que se han establecido. A esto se suma que la pandemia del COVID- 19 exacerbó esta situación, lo que generó que las tasas de pobreza y pobreza extrema del país presentaran una regresión de casi una década, generando situaciones de hambre en las distintas poblaciones y territorios. Como respuesta, el Gobierno nacional estableció unas directrices enmarcadas en la apuesta de la seguridad humana y alimentaria, así como una serie de cambios en las políticas públicas con el objetivo de producir transformaciones sociales.

La política centrada en los más pobres y vulnerables implica un rediseño de la política social, focalizando las poblaciones con mayores barreras de acceso y en las edades más críticas para el desarrollo del ser humano. Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH 2021), los hogares con jefatura femenina con niños menores de cinco años presentan 11.5 p.p. de mayor incidencia de la pobreza extrema que el promedio nacional y 143.7 p.p. si el hogar carece de conyugue que contribuya con la generación de ingresos. Siendo los más vulnerables, deben ser objeto de una asignación prioritaria de la oferta social del Estado.

Este cambio de paradigma se enmarca en los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS, acordados en la agenda global 2030, en especial los relacionados con las metas de los Objetivos 1 «Fin de la Pobreza» y 2 «Hambre Cero», orientados a reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza. Igualmente, se busca poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año. Estos compromisos fueron asumidos por el país mediante el CONPES 3918 de 2018 «Estrategia de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», en donde Prosperidad Social adquirió compromisos para dar cumplimiento al ODS 2, en lo relacionado con la meta 2.1.

Los programas de transferencias monetarias son una herramienta adecuada y pertinente para avanzar hacia el cumplimiento de esos propósitos, pero deben ser reorientados con el fin de atender a grupos poblaciones que siguen en un estado de vulnerabilidad y requieren especial protección del Estado. Tal es el caso, en particular, de las madres cabeza de hogar con niños en la primera infancia y los cuidadores de personas en condición de discapacidad.



Se ha constatado igualmente, que cuando convergen condiciones favorables, las transferencias monetarias son una herramienta efectiva para propiciar y acelerar el progreso hacia el logro de los objetivos de superación de la pobreza y erradicación del hambre. Las transferencias monetarias, además, permiten a las personas tomar decisiones autónomas sobre su alimentación, adoptando dietas más diversificadas mejorando la nutrición, el acceso a los alimentos y reduciendo la necesidad de recurrir a estrategias de supervivencia negativas.

Pobreza y pobreza extrema

Los programas de Transferencias Monetarias están diseñados para abordar dos dimensiones de la pobreza. Por un lado, la inclusión social a través del desarrollo de capacidades que es potenciado por las condicionalidades. Por otra parte, la inclusión productiva a partir de la entrega de un recurso monetario que favorece el ingreso disponible del hogar.

A nivel nacional, en el año 2022, el 12.9% de la población en el país se encontraba en situación de pobreza monetaria extrema multidimensional, lo que reflejaba una reducción de 3.1 p.p. respecto a 2019, año anterior a la pandemia (17,5%).

La evolución del IPM en Colombia desagregado en zona urbana, zona rural y el total nacional, desde el año 2010 hasta 2022, muestra una reducción de 14.2 p.p.

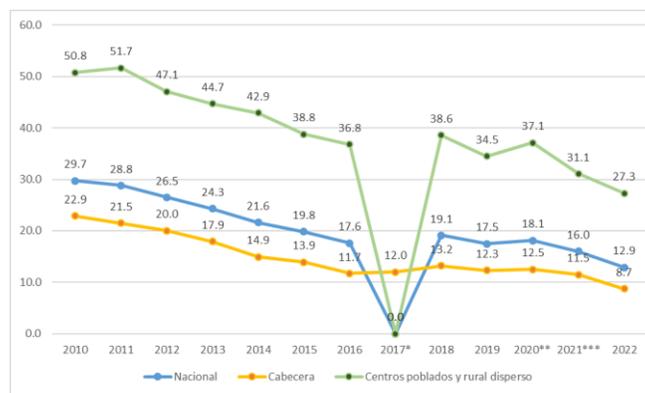


Ilustración 1. Evolución del índice de pobreza multidimensional. Fuente DANE.
* Año 2017 no tiene información.

Respecto a la pobreza monetaria, según datos del DANE, en el año 2022 la línea de pobreza extrema o línea de indigencia promedio se encontraba en \$198.698 de ingreso per cápita de la unidad de gasto y la línea de pobreza monetaria promedio en \$396.864. En ese año se observó que el 13,8% de la población colombiana se encontraba en pobreza extrema y el 36.6% de la población en situación de pobreza. De acuerdo con estas cifras para el 2022 habría 18.3 millones de hogares en pobreza monetaria, de los cuales 6.9 millones estarían en extrema pobreza.

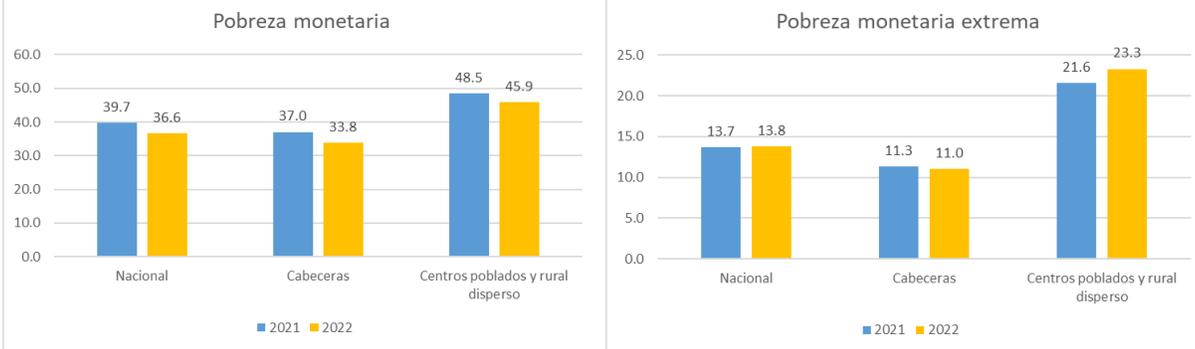


Ilustración 2. Evolución de la pobreza monetaria. Fuente DANE, GEIH 2021 - 2022

Dentro de las cifras de pobreza en Colombia, destacan los resultados de la pobreza extrema, dada la repercusión que tiene en el desarrollo físico y mental de quienes la padecen; el no poder acceder a una canasta básica de alimentos conlleva a un estado de desnutrición crónica.

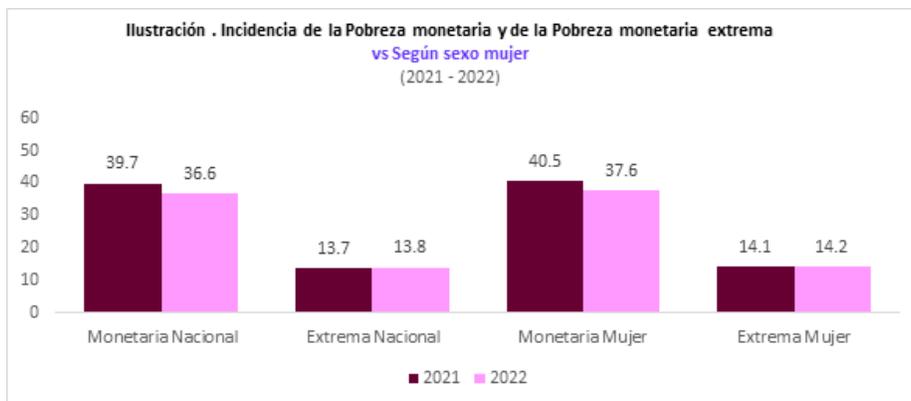
Las cifras de pobreza monetaria extrema en Colombia indican que alrededor de 6,9 millones de colombianos no tienen los ingresos necesarios para adquirir una canasta básica de alimentos que permita cubrir el mínimo de 2.100 calorías recomendadas por la FAO. Esta cifra que ha aumentado desde 2019, cuando se registraron 4.7 millones de pobres extremos.

Pobreza según características de los hogares

La pobreza se vive de manera diferencial según las características de la población. A continuación, se presenta la incidencia de la pobreza monetaria, monetaria extrema y multidimensional para las mujeres, niñez y población étnica.

a. Pobreza en las mujeres y hogares con jefatura femenina

Conforme a las cifras oficiales emitidas por el DANE (2023) se evidencia una disminución en la pobreza nacional para el 2022, en comparación con el año inmediatamente anterior. Sin embargo, persiste la brecha de desigualdad en el caso de las mujeres, quienes para el 2022 tienen una incidencia mayor en la pobreza monetaria (1.0 p.p.) y en la pobreza monetaria extrema (0.4 p.p.) por encima del promedio nacional.

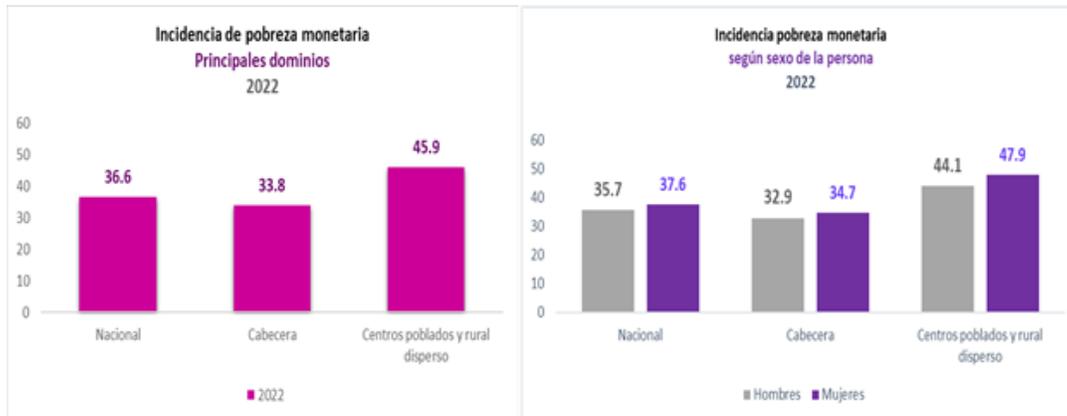


Fuente: Elaboración propia a partir del DANE (2023) – Anexos de pobreza monetaria 2023 de GEIH (2021 – 2022)

Ahora, al analizar la incidencia de la pobreza monetaria de acuerdo con los principales dominios vs según el sexo de la persona, la brecha siempre se incrementa para las mujeres, quienes denotaron mayor índice de pobreza en el 2022 en



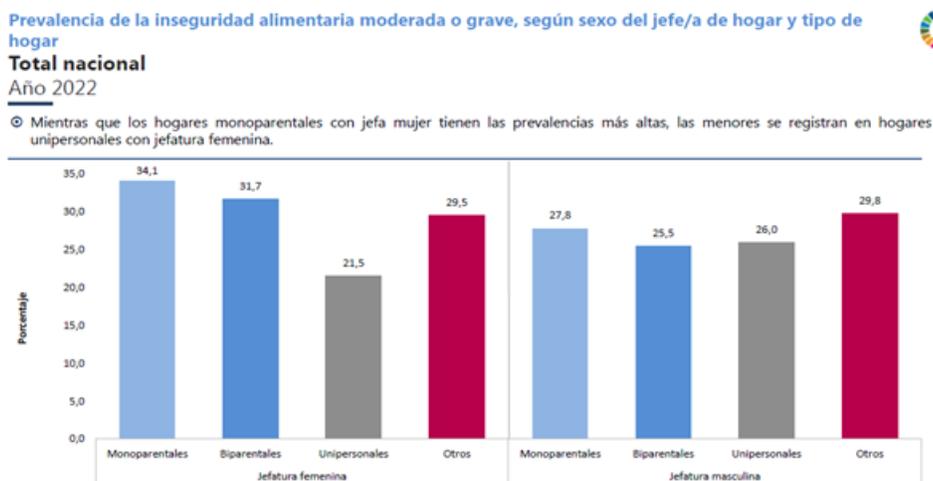
los tres dominios principales, ya sea frente al promedio nacional (1 p.p. nacional, 0.9 p.p. cabeceras y 2 p.p. centros poblados y ruralidad dispersa) o en comparación con los hombres (1.9 p.p. nacional, 1.8 p.p. cabeceras y 3.8 p.p. centros poblados y ruralidad dispersa). Estos datos reflejan, que son las mujeres que viven en los centros poblados y la ruralidad dispersa, quienes están en situación de mayor pobreza monetaria y, por ende, su abordaje debe partir de una mirada interseccional.



Fuente: Elaboración propia a partir del DANE (2023) – Anexos de pobreza monetaria 2023 de GEIH (2021 – 2022)

Las causas y consecuencias de la pobreza extrema en las mujeres y los hogares monoparentales con jefatura femenina se deben abordar desde un enfoque de género, que facilite comprender las limitaciones para las niñas, adolescentes y mujeres en el acceso a los recursos, para mantener unos ingresos mínimos que aseguren el desarrollo de un proyecto de vida personal y comunitario.

La evidencia prueba que la falta de igualdad de oportunidades – traducida en dificultades para la garantía de los derechos a la salud, educación, acceso al mercado laboral, empleo formal, participación y cultura - son factores generadores de las trampas de la pobreza para las mujeres y los retrasos en los avances en materia de igualdad de género. Un ejemplo de ello es la inseguridad alimentaria, que para hogares monoparentales con jefatura femenina en Colombia es más alta, pero a su vez, la inseguridad se reduce en los hogares unipersonales femeninos.



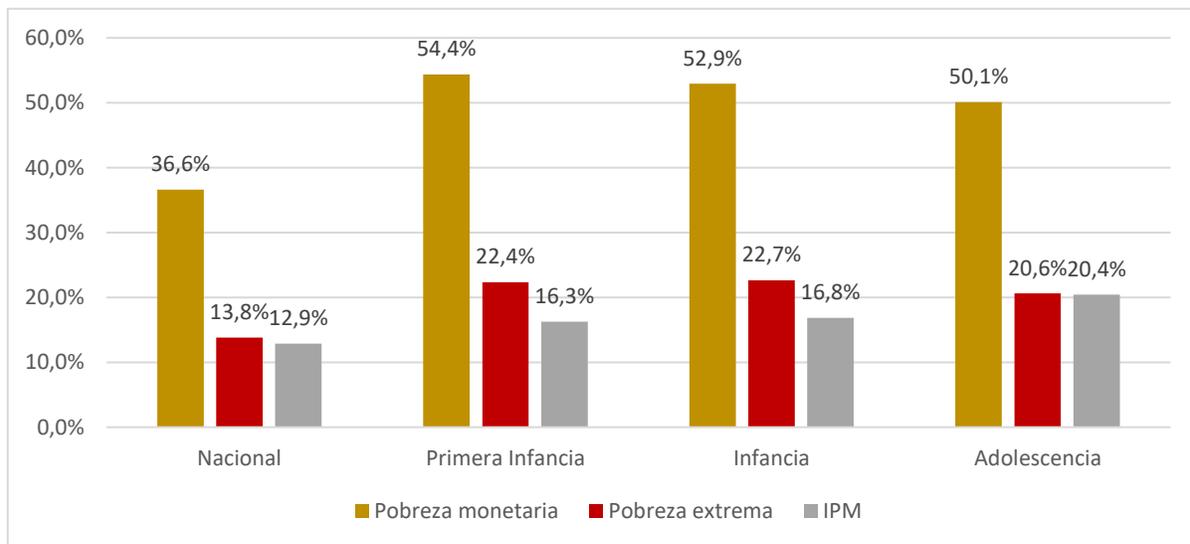
Fuente: DANE - ENCV (2022)



Dada la situación de empobrecimiento estructural de las mujeres, que no es resuelta por el mercado de trabajo, los hogares monoparentales con jefatura femenina deben ser objeto de una estrategia de políticas públicas que corrija las desigualdades y contribuya a su movilidad social.

b. Pobreza en la niñez

Los niños, niñas y adolescentes son el grupo etario con mayor incidencia de pobreza en las tres mediciones oficiales de pobreza (monetaria, monetaria extrema y multidimensional). En la primera infancia (0 a 5 años) la incidencia de pobreza monetaria se incrementa 17.7 p.p., en pobreza monetaria extrema se incrementa en 8.6 p.p. y en pobreza multidimensional en 3.4 p.p. respecto al promedio nacional. Similares valores pueden ser verificados en lo que respecta a la infancia (6 a 11 años) y adolescencia (12 a 17 años).



*Ilustración . Incidencia de pobreza monetaria, monetaria extrema y multidimensional comparativo nacional y curso de vida primera infancia, infancia y adolescencia.
Fuente: GEIH 2022 y ENCV 2022*

Puesto que la erradicación de la pobreza es un “punto central en la agenda mundial que insta a los gobiernos a construir e implementar estrategias con una visión multidimensional acorde con las características territoriales y poblacionales de cada país” (DPS-IBCF, Estrategia de superación de pobreza en la niñez. Pág. 7) ,en 2022 se aprueba la estrategia de superación de la pobreza que dispone de un mecanismo permanente para la comprensión de la pobreza y la definición, coordinación y articulación de acciones pertinentes para el acceso preferente a la oferta social y la mitigación de riesgos.

Las dimensiones que promueve la política como parte de los mecanismos necesarios para la reducción de la pobreza en la infancia es el fortalecimiento de la “seguridad económica”, que tiene por objetivo contribuir a la generación de ingresos de los hogares para la superación de su pobreza monetaria, a la ampliación de oportunidades para el desarrollo y al derecho al mínimo vital. Una de las acciones del estado que contribuye a este propósito es la entrega de ayudas monetarias.

En convergencia con lo anterior, entre las políticas más importantes que se han desarrollado en las dos últimas décadas, se tienen:

- La Política Nacional de Primera Infancia 2008-2019, que estableció el acceso universal y gratuito a la educación inicial para niños y niñas de 0 a 5 años.



- La Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, que tiene como objetivo contribuir al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y garantizar sus derechos.
- La Política Nacional para el Fortalecimiento y Apoyo a las Familias Colombianas, que tiene como objetivo contribuir al desarrollo integral de las familias colombianas y garantizar sus derechos. Se basa en el enfoque de derechos, que reconoce a las familias como sujetos colectivos titulares de derechos, y en el enfoque de género, que busca promover la equidad entre hombres y mujeres.
- La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), establecida mediante el documento Conpes 113 de 2008 y que tiene como objetivo garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.
- El Programa de Alimentación Escolar, que tiene como objetivo el contribuir al adecuado estado nutricional de la población escolar, como condición indispensable para el logro de aprendizajes, acompañando a las políticas educativas de extensión del tiempo pedagógico en las escuelas, además de considerar situaciones de riesgo alimentario. Desde el 2006, los objetivos de este programa se vincularon con el sistema educativo y, por tanto, es considerado como una herramienta para contribuir a incrementar la escolarización, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares.
- El programa de Jornada Escolar Completa, que contribuye al desarrollo integral, físico, cognitivo, social y emocional de los niños, niñas y adolescentes, mediante acciones pedagógicas desarrolladas en las modalidades artísticas, culturales, de educación ambiental, práctica del deporte, ciencia y tecnología que fortalecen las competencias básicas para el aprovechamiento y uso adecuado del tiempo libre. Se ha tenido una atención a más de dos (2) millones de estudiantes con los recursos de FONÍNEZ aportados por las cuarenta y tres (43) cajas de compensación familiar en cumplimiento de lo dispuesto en la ley 789 de 2002.
- El programa de Jornada Única, que tiene el propósito de "mejorar la calidad de la educación y disminuir las brechas de inequidad que existen en el sistema educativo colombiano" que ha permitido avanzar, de manera gradual y progresiva, su implementación hasta la fecha.
- El plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021, que buscó la reducción de la inequidad en salud, planteando los siguientes objetivos: 1) avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud; 2) mejorar las condiciones de vida que modifican la situación de salud y disminuyen la carga de enfermedad existente; 3) mantener cero tolerancias frente a la mortalidad, la morbilidad y la discapacidad evitable.

Este conjunto de políticas ha coadyuvado en la atención de los hogares más pobres y vulnerables, con especial énfasis en el fortalecimiento de sus capacidades, configurando una oferta social pública que aborda la superación de la pobreza desde diferentes ángulos.

Por lo anterior, el enfoque actual de los programas de transferencias ha cambiado., Se propende ahora por concentrar los recursos en grupos poblacionales que, a pesar de los esfuerzos gubernamentales, se siguen viendo afectados por el desempleo, la desigualdad y la inseguridad alimentaria. Se busca que los apoyos monetarios, con un enfoque de derechos, entren a cubrir una parte del ingreso de los hogares que aún encuentran dificultades en la generación por sus propios medios de entradas económicas suficientes.

De igual manera, la base de los programas sociales condicionados, concebidos desde la idea de construcción de capital humano, debe transformarse para adoptar una perspectiva más amplia en la que se incluya además un énfasis especial en el enfoque de derechos y capacidades. En este sentido, los programas de transferencias monetarias deben tener en cuenta la formación de los individuos, el progreso de la sociedad, con fundamento en la dignidad humana, el desarrollo libre, universal y emancipador de los seres humanos. Esto, con el fin de crear una sociedad no excluyente, en la que los individuos no se consideran solo desde su proceso productivo, sino desde su papel como sujetos activos y consientes de la transformación de la realidad, en aras de un desarrollo pleno, integral y universal.



Con base en lo dicho, tal y como se desprende de un enfoque de derechos y capacidades, sumado a un ingreso para solventar las necesidades más básicas e inmediatas, se debe integrar un espectro de oportunidades que requieren los ciudadanos para su desarrollo.

Así las cosas, mediante el artículo 1 de la Ley 2294 de 2023 se señaló que:

"(...) El Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", que se expide por medio de la presente ley, tiene como objetivo sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. Este proceso debe desembocar en la paz total, entendida como la búsqueda de una oportunidad para que todos podamos vivir una vida digna, basada en la justicia; es decir, en una cultura de la paz que reconoce el valor excelso de la vida en todas sus formas y que garantiza el cuidado de la casa común".

En conclusión, la regulación propuesta es necesaria porque en el territorio colombiano persisten altos índices de pobreza extrema que afectan principalmente a los hogares con niños y niñas en primera infancia y a aquellos con personas con discapacidad que necesitan cuidado o atención personal. El programa social de transferencias "Renta Ciudadana", creado en el Plan Nacional de Desarrollo, permite atender de forma eficiente a estos grupos poblaciones que son sujetos de especial protección constitucional.

- **Justificación de la pertinencia de reglamentar el programa Renta Ciudadana a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**

Transferencias monetarias como instrumento para reducir la pobreza

Las transferencias son ayudas monetarias que el Estado entrega a los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad como parte del Sistema de Protección Social. En 2021 se incluyeron las siguientes ayudas en el cálculo de pobreza monetaria: Ingreso Solidario, Colombia Mayor, Compensación del IVA, Familias en Acción y Jóvenes en Acción.

De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, las ayudas monetarias redujeron en 3.6 p.p. la pobreza monetaria, que equivalen a 1 millón 807 mil personas, y en 4.0 p.p. la pobreza monetaria extrema, que equivalen a 2 millones de personas. En 2021 las ayudas monetarias cubrieron a 7 millones 722 mil hogares en todo el territorio nacional. La cobertura de ayudas monetarias por clases sociales y quintiles de ingreso fue la siguiente:

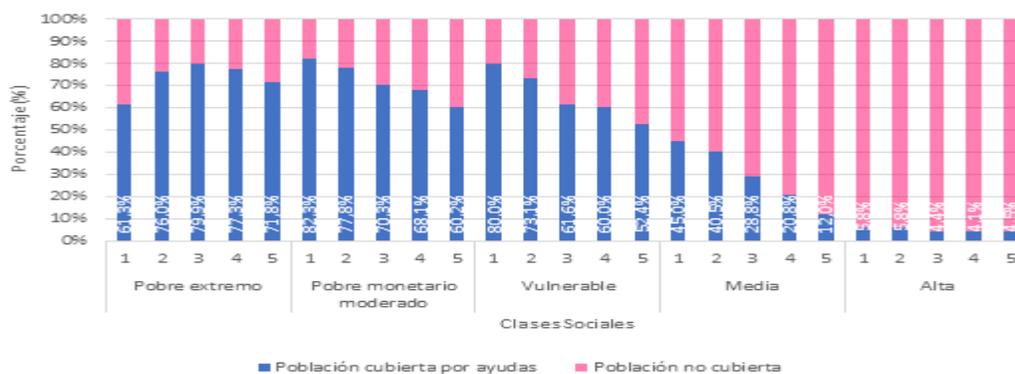


Ilustración. Cobertura ayudas institucionales. Oficina Asesora de Planeación, Prosperidad Social. 2022



Se identifica que, en general, existe una buena cobertura de ayudas monetarias. Cerca de 73.2% de la población en situación de pobreza extrema, y 71.7% de la población en pobreza moderada es cubierta por las ayudas del estado.

No obstante, hay espacio para mejorar; tanto en el aumento de la cobertura para la población excluida, como en la implementación de mejores sistemas que identifiquen la población que recibe ayudas institucionales sin necesitarlas.

En relación con la población excluida, la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2021 establece que cerca de **6,9 millones de personas elegibles (27%) no cuentan con ayudas sociales**. Estos son 1,7 millones de pobres extremos, 3,8 millones de pobres monetarios moderados y 1,5 millones de personas vulnerables de los 2 primeros quintiles de pobreza.

En lo anterior se destaca la situación de la población pobre extrema en quintil 1. Por lo tanto, el Sistema de Protección Social debe aumentar la cobertura de los más pobres y se debe trabajar sobre el SISBEN para identificar la población que falte por incluir en los programas sociales.

Sobre los errores de exclusión, la GEIH 2021 identifica que cerca de **4 millones 136 mil personas**, equivalente a **1 millón 451 mil hogares** de clase media y alta deben ser excluidos de los programas sociales dado que no los necesitan.

Lo anterior sugiere que se debe mejorar la focalización basada en la inclusión social, tal como está diseñado en el SISBEN IV. Por lo tanto, es importante fortalecer las herramientas para tener un proceso de focalización más asertivo, con menores errores de inclusión y exclusión de los beneficiarios de los programas sociales. Por lo anterior, la focalización se apoyará en el Registro Social de Hogares que administra y opera el DNP.

6.1. Acumulación de capital humano y Social

Uno de los aspectos que se han resaltado cuando se habla de transferencias monetarias, es el de la capacidad que estas tienen para mejorar el capital humano de los participantes. Se puntuó con 0,60 en inversión en capital humano, según el Índice de Capital Humano (ICH) que cuantifica la contribución de la salud y la educación a la productividad de la próxima generación de trabajadores. Dicha cifra posiciona al país lejos de los primeros puestos, ocupados por Japón y Finlandia, quienes marcan un puntaje de 0.80 (Banco Mundial, 2020). Asimismo, con relación a sus pares latinoamericanos, Colombia se encuentra por debajo de países como Chile, Perú y México.

También se encuentra que las transferencias impactan sobre el capital social, (Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo., 2005), en la medida en que se involucra a los participantes en escenarios de participación y construcción de soluciones a las múltiples problemáticas que viven, fomentando los lazos de confianza, la construcción de redes y el trabajo en equipo.

Se espera que Renta Ciudadana logre tener impacto en el indicador de capital humano y fortalezca el capital social, lo cual ata las transferencias monetarias a aspectos como la salud, la educación, los trabajos de cuidado, el tejido social y comunitario, el desarrollo de capacidades individuales y colectivas, el medio ambiente y las situaciones de emergencia y la inclusión productiva con miras a poner fin a la pobreza extrema y crear una sociedad más inclusiva y con mayor cohesión.

A continuación, se presenta un panorama de la situación actual de Colombia en estos sectores:

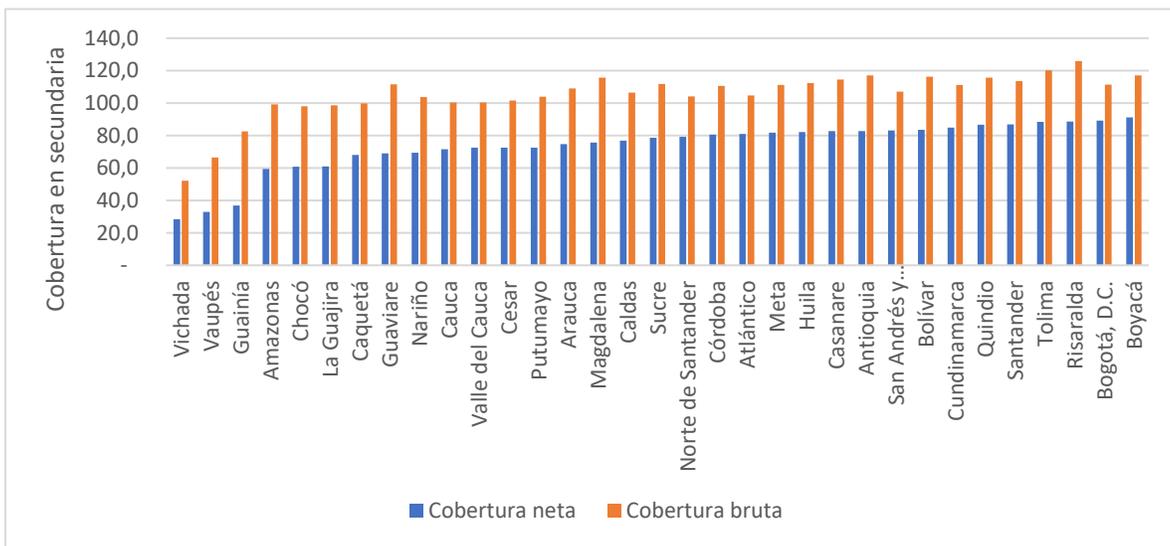
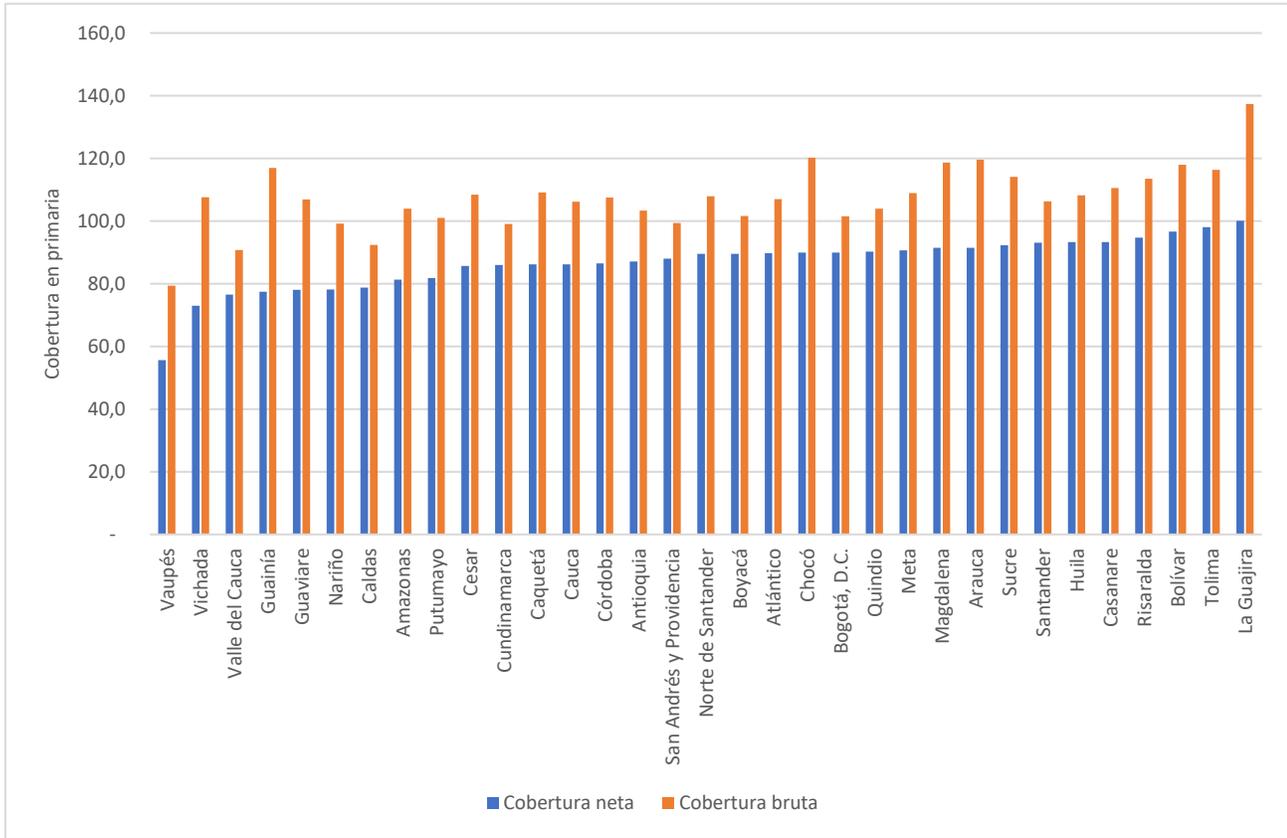
Educación

De acuerdo con las estimaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP) basadas en el Censo de 2005, el 18,50% de los hogares en Colombia tienen analfabetismo, encontrándose diferencias estadísticamente significativas entre el valor nacional y los valores departamentales: Bolívar, Cesar, Córdoba, Chocó, La Guajira, Magdalena, Sucre, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, tienen porcentajes de analfabetismo mayores que el nacional.

Respecto a las tasas de cobertura, definidas como la relación porcentual entre el número de estudiantes matriculados con respecto a la población con edad teórica para cursar determinado nivel se encuentran los siguientes datos:



Ilustración 18. Cobertura bruta y neta en básica primaria, secundaria y media



Fuente: autor a partir de Ministerio de Educación Nacional MEN



En el nivel de educación media, la tasa de cobertura bruta nacional ha tenido un incremento sostenido en los últimos años, pasando del 58,4% en el 2000 a tasas por encima del 86,1% en 2020. Sin embargo, el objetivo actual, en términos de política pública educativa, es reducir las inequidades en el acceso con calidad, especialmente en los grupos más vulnerables (Gamboa, 2010; Rodríguez et al, 2013; OECD, 2021) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE, 2022).

Entre 2018 y 2020, el porcentaje de estudiantes matriculados en educación preescolar, básica y media a nivel nacional superó en promedio el 90,0% con respecto a la población con edades entre los 5 y 16 años. Al comparar las tasas de cobertura neta nacional en estos tres niveles educativos (preescolar, básica y media) en 2020, se observa una menor cobertura neta en educación media con un 46,9%; con lo que, en promedio, alrededor de 53 de cada 100 personas en Colombia de entre 15 y 16 años, no accedieron a la educación media. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE, 2022)

Frente a la cobertura neta nacional entre la zona rural y urbana en los niveles de educación preescolar, básica y media, se observa que en el 2008 la brecha fue de 20,6 p.p lo que evidencia un decrecimiento frente al 2018 que fue de 9,4 puntos porcentuales. No obstante, el aumento en la brecha entre 2014 y 2018 (pasando de 7,6 a 9,4 p.p. entre estos dos años) evidencia un retroceso en la reducción de las desigualdades entre las zonas urbanas y rurales en el acceso a la educación preescolar, básica y media. Esto contribuye a reforzar la tendencia identificada en la literatura en la que la tasa de abandono escolar es generalmente más alta en las zonas rurales que en las urbanas (Ejaz et al 2019) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE, 2022. Tomado de Informe de Situación de la Salud en Colombia 2022. Ministerio de Salud y Protección Social).

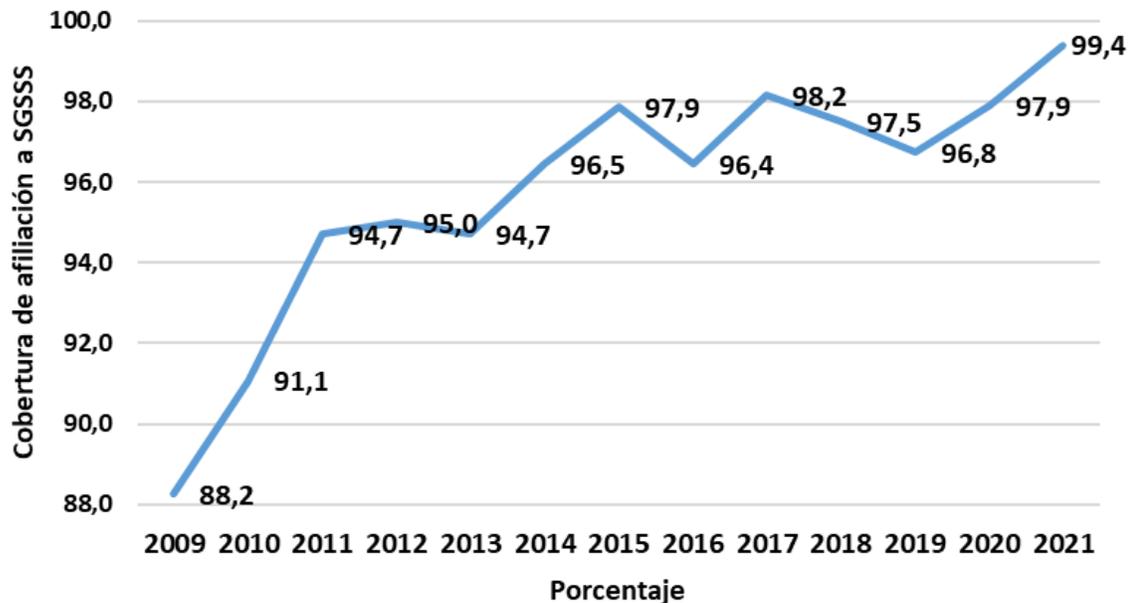
La tasa de deserción nacional para 2021 fue de 3,7%. El mayor porcentaje de deserción escolar se reportó en los Ciclos Lectivos Especiales Integrados (CLEI) con el 10,4%; mientras el menor porcentaje se registró en el nivel de media con 2,8%. (DANE, 2022)

Los hombres registraron en todos los niveles educativos la mayor tasa de deserción con respecto a las mujeres. El nivel educativo con la mayor diferencia fue Ciclos Lectivos Especiales Integrados (CLEI) con 1,1 pp, seguido de modelos educativos flexibles (1,1 pp). Las diferencias más bajas de hombres frente a mujeres fueron los niveles de preescolar (0,3 pp) y básica primaria (0,4 pp).

Salud

En el informe de salud en Colombia presentado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el año 2022, se encuentran una serie de cifras importantes para entender la situación de la salud en Colombia. Entre estos hallazgos se encuentra:

La cobertura de afiliación al SGSSS pasó de 88.2% en el 2009 al 99.4% en 2021 como lo muestra la gráfica: *Ilustración 19. Cobertura de afiliación al SGSSS*



Sin embargo y a pesar de avanzar en la cobertura en salud, esto no garantiza la prestación y el acceso efectivo a los servicios de salud esenciales. Aquella, es definida por los Objetivos de Desarrollo Sostenible como una “cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos eficaces, asequibles y de calidad para todos”. esto implica calidad del servicio y acceso a este. (Organización de las Naciones Unidas, 2023)

Entre las principales barreras para la atención en salud en Colombia se encuentran: (Lorenzo, Vasquez Navarrete, & Mogollon Perez, 2010)

1. Las relacionadas con la accesibilidad geográfica de los servicios y de los usuarios.
2. Las relacionadas con dificultades económicas de las familias para sufragar los gastos de desplazamiento y del tiempo que les implica recibir la atención.
3. Las relacionadas con la prestación de servicios, como son los elementos organizativos, los trámites administrativos, el tiempo de espera y la mala calidad de la atención.
4. Las relacionadas con las actitudes de la población frente a la salud.

En el informe del Ministerio de Salud, se menciona que el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS) respecto a los prestadores de servicios de salud, a diciembre de 2021, mostró 20.015 Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). El 18,1% (3.625) tenían carácter público, el 81,6% (16.330) privado y mixtas el 0,3% (60). Los territorios de Bogotá D.C (14,9%), Antioquia (10,7%), Valle del Cauca (9,5%), Atlántico (6,1%), Santander (5,4%), Bolívar (5,0%) y Córdoba (4,3%), fueron los que mayor proporción de IPS registraron. Arauca, Putumayo, Caquetá, Vaupés, Guaviare, Archipiélago de San Andrés y Providencia, Amazonas, Guainía y Vichada tuvieron proporciones inferiores al 1,0%. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2023, pág. 185)

Respecto a la atención prenatal por un profesional médico, la ENDS 2015 reporta que el 92,9% de las mujeres entre 13 y 49 años la recibieron. Así mismo, revisados los registros de estadísticas vitales, para 2021, el 82% de los nacidos vivos tuvieron cuatro o más controles prenatales. En 19 de los 33 departamentos (57,5%) en Colombia, se ubica este indicador por encima del 80%, Entre tanto, en los territorios de Caquetá (68,54%), La Guajira (56,20%), Guaviare (55,81%), Chocó (53,71%), Amazonas (51,93%), Vaupés (31,62 %), Guainía (28,73%) Y Vichada (23,62%) se registran por debajo del 70% siendo los porcentajes significativamente más bajos que el nacional.



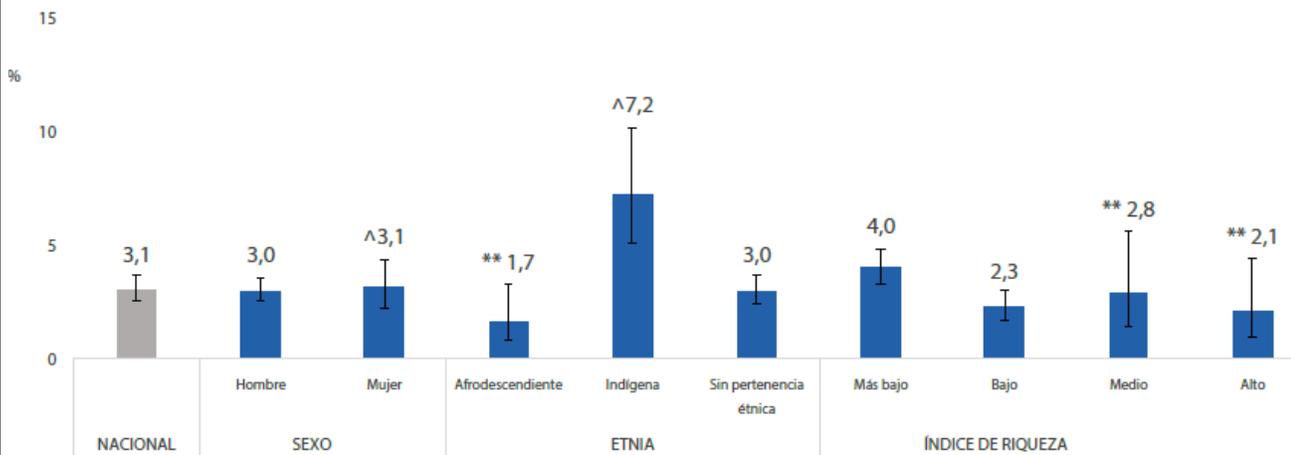
Aunque el bajo peso al nacer es una de las primeras causas de muerte neonatal, en Colombia no está dentro de los diagnósticos de muerte más frecuentes. Entre 2005 y 2021 en promedio nueve de cada 100 nacidos vivos tuvieron bajo peso al nacer y nueve muertes se atribuyeron a esta causa. De todas maneras, no se desconoce su importancia, pues para este periodo 1.015.314 recién nacidos pesaron menos de 2.499 gramos, para un promedio anual de 59.724 y una desviación estándar de 1.578.

Entre 2005 y 2021 la proporción de bajo peso al nacer en Colombia ha oscilado entre los 8,2 y 9,8 nacidos vivos por cada 100. Por área de residencia, la prevalencia es mayor en el área urbana que en el área rural y su tendencia tiende al incremento, igual que la tendencia de la brecha de desigualdad tiende a mantenerse estable para este periodo.

La asociación entre el bajo peso al nacer y las enfermedades crónicas (enfermedades del corazón, diabetes mellitus, hipertensión y obesidad) en la edad adulta se ha demostrado en varios estudios epidemiológicos. Así mismo, un metaanálisis muestra que el bajo peso al nacer aumenta significativamente el riesgo de asma infantil. (Xu XF, 2014)

En Colombia, según la ENSIN, 3,1 de cada 100 menores de cinco años tenían desnutrición global en el 2015. Igualmente, este tipo de desnutrición resulta más común en los grupos reconocidos como indígenas, donde la prevalencia es de 7,2 y duplica la nacional.

Ilustración 20. Desnutrición según sexo, etnia e índice de riqueza



Fuente: Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) 2015.

Nota: ^ Coeficiente de variación igual o mayor a 15 % y menor a 20 %, la precisión es aceptable. Coeficiente de variación igual o mayor a 30 %, con poca precisión y baja y por lo tanto debe usarse con precaución.

Nota: ^ Coeficiente de variación igual o mayor a 15 % y menor a 20 %, la precisión es aceptable. ** Coeficiente de variación igual o mayor a 30 %, la precisión es muy baja y por lo tanto debe ser usada con precaución.

En 2020, el distrito de Bogotá (13,53%) y los departamentos de Cundinamarca (11,25%), Boyacá (10,01%), La Guajira (9,70%) y Nariño (9,56%) presentaron los valores más altos del indicador a nivel nacional, tendencia que continua en el año 2021 en el cual ingresa San Andrés en el tercer lugar con una proporción de bajo peso al nacer de 10,78%.

Con respecto a los indicadores demográficos, es importante prestar atención en los embarazos de niñas de 10 a 14 años, y los departamentos que regularmente tienen las tasas más elevadas. En los datos de 2005 a 2021, los departamentos que de manera continua presentaron cifras elevadas son principalmente, Guainía, Vichada y La Guajira.



La OMS ha hecho énfasis sobre la desigualdad creciente que implica esta condición, además de las situaciones de salud agravadas como son que las niñas y adolescentes tienen mayor riesgo de eclampsia, endometritis puerperal e infecciones sistémicas y los bebés de madres adolescentes tienen un mayor riesgo de padecer bajo peso al nacer, nacimiento prematuro y afección neonatal grave (Organización Mundial de la Salud, 2022).

Respecto a los trastornos mentales y del comportamiento, el porcentaje de personas atendidas creció entre 2009-2021 pasando en el año 2009 de 1.084.489 a 7.740.317 en el año 2021. Es posible que esto no solo se deba al aumento en los casos sino también al mayor grado de reporte o la búsqueda de atención a los trastornos. Sin embargo, hay gran heterogeneidad a nivel territorial: en departamentos como Caldas, Bogotá y Quindío el incremento fue el más alto (98%, 62% y 50%, respectivamente) frente a departamentos de la Orinoquía, la Amazonía y Chocó con porcentajes mucho menores. (Naciones Unidas & Suecia Sverige, 2022)

Cuidado

La ENUT 2020 – 2021 confirma que en Colombia hay, para la fecha, más de 16 millones de personas que requieren cuidados prioritariamente, en especial las personas adultas mayores. Y la GEIH 2023, informa que son las mujeres quienes responden en mayor proporción a estos cuidados directos, que generalmente no son remunerados y comprometen su tiempo en mayor medida, con menor posibilidad de invertirlo en otras esferas de sus proyectos de vida. En Colombia, se consolidó la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado (CSEC), que constituye el Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (TDCnR). Este trabajo de parametrizar el uso del tiempo en las actividades de cuidado es vital para identificar el aporte de las personas que cuidan a la economía nacional.

De acuerdo con la ENUT 2020-2021, la carga de trabajo diaria de las mujeres fue casi tres horas mayor que la de los hombres (13 horas y 31 minutos frente a 10 horas y 41 minutos). Esta diferencia es 49 minutos mayor a la que se identificó en la ENUT 2016-2017, lo cual probablemente se deba a las cargas adicionales de TDCR derivadas de la pandemia del COVID-19.

Por lugar de residencia, la mayor carga de trabajo en ambos periodos se registró en las mujeres que viven en las cabeceras municipales, donde la tasa de participación económica femenina es mayor. Sin embargo, el cambio en estos tres años fue de 11 minutos más para las mujeres en las cabeceras y 55 minutos más para las que residen en el ámbito rural, lo que sugiere que los efectos de la pandemia en términos de cargas adicionales impactaron más a las mujeres en zonas rurales. Se destaca que la carga global de trabajo se redujo para los hombres en el periodo 2020-2021, especialmente en el ámbito rural (13 minutos). (DANE, 2022, pág. 54)

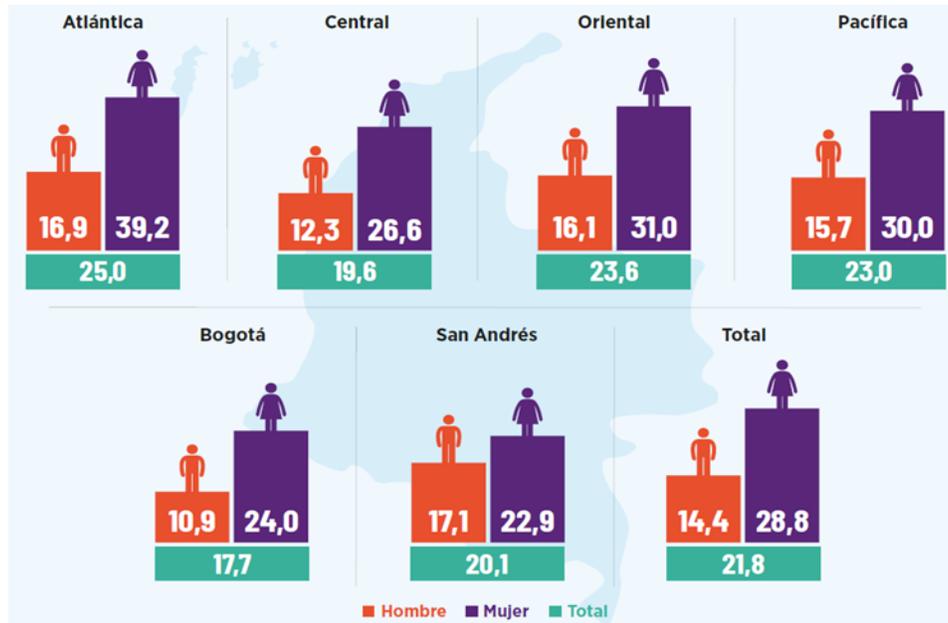
La incorporación del Cuidado como categoría de análisis es clave para entender la pobreza, ya que su discurso se ancla desde las bases socioculturales y su transformación implica la reflexión y deconstrucción de las representaciones sociales frente a los roles tradicionales de género englobados en ser hija, hermana, esposa, madre, amiga y lideresa y que sostienen el piso socio económico de bienestar en el país gratuitamente.

La ENUT 2020-2021 señala que 19 millones de mujeres realizan trabajos de cuidado no remunerados, donde 9 de cada 10 mujeres en el país participan disponiendo de su tiempo para actividades de cuidado contra 6 de cada 10 hombres, lo que les dificulta su participación en otras áreas de desarrollo personal, ya sea educativo, del mercado laboral y/o asociativo.

En Colombia, “la participación femenina [en actividades de cuidado] es prácticamente el doble en todas las regiones, exceptuando las regiones de San Andrés, Provincia y Santa Catalina (gráfica 3). La región Atlántica muestra las mayores tasas de participación total y de desigualdad entre la participación de mujeres y hombres; mientras que Bogotá muestra las menores tasas y la mayor brecha de género en la participación en los cuidados, 24.0% en el caso de las mujeres y 10.9% para los hombres (DANE, 2020, pág. 17).



Ilustración 21. participación de personas cuidadoras en la provisión de cuidados directos por región en Colombia (porcentaje)



Es indispensable entonces que el Cuidado sea una categoría de comprensión de su incidencia en las diferentes esferas del desarrollo humano y con ello, aclarar que la explicación de las diferencias en capacidades entre hombres y mujeres no atañen exclusivamente a factores biológicos sino del entorno social y de las oportunidades para el fomento de sus habilidades de manera igualitaria y es por ello por lo que:

“El capital humano de las mujeres y sus potenciales aportaciones siguen sin aprovecharse; la mitad está fuera de fuerza de trabajo y cuando logran insertarse, las condiciones son desventajosas. La segregación del mercado laboral y la brecha salarial son manifestaciones de la discriminación en razón de género que persiste. Una recuperación económica tras la pandemia requiere transformaciones para construir estructuras y arreglos laborales más justos y también más eficientes, donde las mujeres accedan a las mismas oportunidades y logren los mismos resultados que sus pares hombres (DANE, 2022).

Teniendo en cuenta la situación antes descrita, el programa de Renta Ciudadana debe estar muy bien articulado con otros servicios e instituciones, facilitando el fortalecimiento del capital humano de las mujeres. Por ejemplo, comprender las cargas de cuidado frente a los embarazos y la maternidad en adolescentes, implica identificar cómo estas cargas van a limitar el desarrollo de las personas en este rango de edad, toda vez que:

Una de las más graves consecuencias del embarazo adolescente en la vida de las niñas y jóvenes es el abandono de sus estudios, con efectos negativos en el corto y largo plazo. Entre las niñas de 10 a 14 años que tienen al menos una hija o un hijo, tres quintas partes no asisten al colegio y entre las adolescentes de 15 a 19 años, tres cuartas partes están fuera del sistema educativo.

Esta deserción es mayor en el ámbito rural que en el urbano para todas las edades. De las niñas que residen en una cabecera con al menos una hija o un hijo, el 58,5% no asisten al colegio, porcentaje que entre las niñas rurales es del 63,3%. En las jóvenes madres de 15 a 19 años, los porcentajes de no asistencia son del 73,3% y el 81,3%, respectivamente.

Debido al tiempo que demandan las labores domésticas y el cuidado de niñas y niños, el 44,0% de las madres menores de 15 años se dedican a labores domésticas en vez de estudiar. Asimismo, a estas edades, cuando la adquisición de



capital humano mediante la escolaridad es fundamental, las madres más jóvenes se ven obligadas a trabajar (15,1%) antes que las jóvenes de la misma edad que no son madres (0,6%) (DANE, 2020, pág. 106)

Madres gestantes.

Las madres gestantes son una parte crucial de la protección en la primera infancia. La etapa prenatal es un período crítico en el desarrollo del bebé, y el bienestar de la madre durante el embarazo tiene un impacto directo en la salud y el desarrollo del futuro niño. La atención prenatal adecuada, que incluye controles médicos regulares, una nutrición adecuada, y el acceso a información sobre el cuidado prenatal, son elementos fundamentales para garantizar un inicio de vida saludable.

Además, las intervenciones dirigidas a las madres gestantes también pueden incluir programas de educación prenatal, apoyo psicológico y social, así como medidas para reducir el estrés y promover un entorno seguro y saludable para el desarrollo del feto. La salud mental y emocional de la madre también es crucial, ya que puede afectar directamente al bienestar del bebé.

En muchos programas de protección de la primera infancia, se reconocen los cuidados antes del nacimiento como una parte integral de la estrategia global para garantizar el mejor comienzo posible en la vida de un niño. La inversión en la salud y el bienestar de las madres gestantes contribuye no solo al desarrollo prenatal, sino también al futuro bienestar del niño después del nacimiento

Por esta razón se tendrá dentro del esquema de protección del programa Renta Ciudadana a las madres gestantes como un grupo poblacional de especial protección y cuidado que se atenderá en las líneas de atención que atiendan a la primera infancia.

Medio ambiente y situaciones de emergencias

Desde la década de 1980, los desastres naturales han generado la muerte de más de 2,5 millones de personas a nivel global, con una afectación en daños de USD 52.000 millones anuales en 1980 que ha venido en aumento hasta USD 232.000 millones en los primeros años de la década de 2020, lo que evidencia un incremento progresivo con el paso de los años (Banco Mundial, 2023).

En los últimos años se han presentado variaciones en el marco de las emergencias, un caso destacado es la pandemia de COVID-19 y sus efectos. En 2020 la economía se contrajo en un 6,8 % y el desempleo aumentó en un 50 %, reduciendo los ingresos familiares considerablemente, lo que llevó a que 3,6 millones de habitantes entraran en situación de pobreza, reflejado en particular en hogares con características de jefatura femenina, con presencia de menores de edad, y población migrante (Banco Mundial, 2023).

Otro panorama relevante es que Colombia tiene características geológicas, hidrológicas y climáticas que, junto a la Zona de Convergencia Intertropical, configura diferentes patrones de precipitaciones y temperaturas que varían según la región. Adicionalmente, el cambio climático producto de los efectos de la intervención humana y fenómenos de variabilidad climática como El Niño y La Niña, fomentan la generación de eventos hidrometeorológicos como sequías, inundaciones, avenidas torrenciales, movimientos en masa, entre otros. Por lo cual, el aumento de la población asentada en zonas de alto riesgo ante estos fenómenos hidrometeorológicos ha incrementado la vulnerabilidad, y la necesidad de desarrollar estrategias para reducir y mitigar el impacto negativo, ya que estas poblaciones suelen estar estrechamente ligadas a condiciones de pobreza (Banco Mundial, 2012).

Este panorama, junto con los diferentes tipos de emergencias que se pueden presentar, ya sean naturales, epidemiológicas, socioeconómicas, entre otras, ponen en situación de vulnerabilidad a la población. Cabe anotar que, cuanto más pobre es un hogar o comunidad, mayor es su vulnerabilidad ante desastres naturales al poseer una baja capacidad de gestión del riesgo, los cuales afectan aspectos como la seguridad alimentaria, la salud, la educación, entre otros. Por ende, grupos poblacionales como niños, niñas, mujeres, adultos mayores, personas en situación de



discapacidad, grupos étnicos, entre otros, en zonas de pobreza, pueden verse en mayor proporción afectados ante una emergencia. Igualmente, los territorios en situación de conflicto y violencia son propensos a sufrir un mayor impacto puesto que su capacidad gubernamental puede verse debilitada. Por eso, es relevante actuar para mitigar los efectos causados ante una emergencia o choque, reduciendo la vulnerabilidad de la población y fomentando sus medios de subsistencia (WFP & CDEMA, 2021; Banco Mundial, 2023).

Teniendo en cuenta el impacto que generan las actividades antropogénicas sobre los ecosistemas y el cambio climático, Renta Ciudadana busca fomentar el fortalecimiento de las capacidades de los hogares frente a escenarios de emergencias, acciones en pro de la conservación del medio ambiente, estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, y el desarrollo de actividades económicas, con impactos ambientales positivos como los negocios verdes.

Tejido social y comunitario

Una de las dimensiones sobre la cual se construye Renta Ciudadana es el desarrollo de las capacidades de los participantes promoviendo la construcción de capital humano y social en el marco de las corresponsabilidades y la autogestión. Esto implica un viraje sustancial frente a los programas de transferencias monetarias que le precedieron, en tanto parte de reconocer a los participantes como sujetos titulares de derechos y corresponsables en el mejoramiento de sus condiciones de vida y las de su entorno.

Se reconoce también la importancia del tejido social al asumir que la pobreza, además de una carencia de recursos económicos y materiales también implica como dice Sen“(…)…*un obstáculo para que las personas sean o alcancen aquello que tienen razones para valorar*” (Gimenez Mercado & Valante Adarne, 2016), es decir la pobreza constituye un obstáculo para el ejercicio de la libertad.

La pobreza implica carencia o insuficiencia de renta y de condiciones materiales; pero también responde a la existencia de factores territoriales y sociales que impactan los ingresos y las posibilidades de cada individuo e incrementan o disminuyen sus posibilidades de movilidad social.

Muchas personas en pobreza y vulnerabilidad residen en entornos marginalizados, estigmatizados, con acceso limitado a educación y salud, con acceso a alimentos de menor calidad; difícil acceso a la tenencia de la tierra, difícil acceso a la justicia, y debilidad de sus redes de apoyo familiar y comunitario.

En muchos de tales contextos se suman la inseguridad, la precariedad cotidiana en el acceso a los medios de vida, las violencias y la exclusión frente al sistema de trabajo o su precarización, las privaciones frente a necesidades básicas; todo lo cual se refleja en menores posibilidades de enfrentar pérdidas materiales y humanas, en exclusión social, económica y política, generando comunidades fragmentadas e inestables, con relaciones mediadas por frustración, violencia, desconfianza, discriminación y baja o nula cooperación.

Uno de los factores que se asocia a las condiciones de pobreza y vulnerabilidad tiene que ver con experiencias de aislamiento social, es decir, con la deficiencia en la calidad y cantidad de relaciones sociales en diferentes niveles de interacción humana (a nivel individual, grupal, comunitario y societal) (Corporación andina de fomento 2015:98) (Ministerio de Desarrollo, 2016).

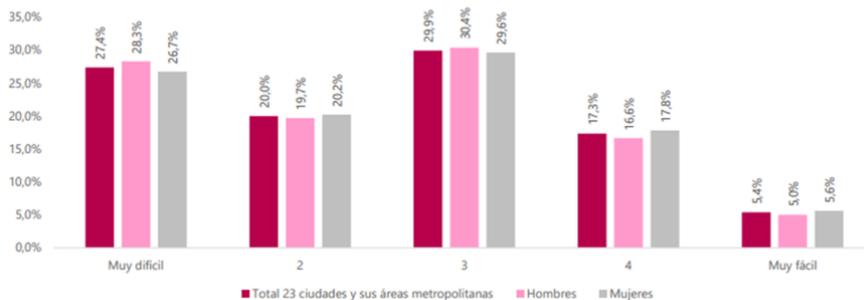
El conflicto armado interno y otras manifestaciones de violencia sistemática contra líderes y lideresas sociales y comunitarios en Colombia han debilitado el tejido social y el ejercicio de la ciudadanía. De acuerdo con cifras de la Defensoría de Pueblo, entre enero y junio de 2023, los tres grupos que concentran más casos de asesinatos son: líderes comunales (22), líderes comunitarios (20) y líderes indígenas (16). Esto representa el 63% de los homicidios registrados por el *Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo* (Infobae, s.f.)



De acuerdo con el DANE la Encuesta de Pulso Social refleja que en las grandes ciudades solo un 5.4% de los encuestados y encuestadas considera muy fácil organizarse con otros miembros de su comunidad, frente a un 27.4% que lo considera muy difícil.

Ilustración 22. Encuesta pulso social

Según sexo
Junio 2023



Fuente: DANE Encuesta Pulso Social septiembre de 2023 Resultados rondas 34-35-36 (Periodos de referencia abril-junio 2023)

En entornos afectados por la pobreza y la combinación de exclusiones, el fortalecimiento del tejido social sustentado en una participación comunitaria auténtica y prolongada en el tiempo, impacta en el desarrollo de capacidades que permitan superar la inmediatez y el individualismo, promuevan la capacidad de agencia para el desarrollo de acciones planificadas tendientes al desarrollo económico, ambiental, social y el ejercicio de derechos que mejoren las condiciones de vida materiales y relacionales.

El fortalecimiento del tejido social guarda relación con la resistencia a las violencias y el trabajo por la inclusión social, sobre lo cual existen multiplicidad de ejemplos de iniciativas y dinámicas de las comunidades: *la minga indígena, las iniciativas campesinas para la sustitución de cultivos ilícitos, la lucha por los territorios para comunidades afrodescendientes y la promoción de las Zonas de Reserva Campesina, entre otros* (PNUD, 2014).

El tejido social fortalecerá las capacidades de negociación, gestión y control en la comunidad, y el favorecimiento de relaciones duraderas de confianza, solidaridad, base del capital social y los procesos de participación comunitaria son ejes articuladores del desarrollo local.

En este contexto, el tejido social comunitario se aborda como una herramienta de intervención y transformación social. Este permite modificar las relaciones humanas y generar condiciones de menor vulnerabilidad para las mujeres a través de la participación y los aprendizajes... parte desde la iniciativa propia de querer generar algún cambio en el entorno (Chilito Piamba, Participación Comunitaria, Gobernanza y Gobernabilidad. Experiencias de Construcción de Paz en el Departamento del Cauca Colombia, 2023).

Inclusión productiva

En este documento, el término inclusión productiva es definido como “el proceso mediante el cual las personas superan la pobreza monetaria y acceden a puestos de trabajo de calidad o a oportunidades económicas que garantizan fuentes de ingreso suficientes y sostenibles” (Inclusión SAS & Naciones Unidas. Colombia, 2021). La inclusión productiva implica la expansión del empleo productivo, la reducción del desempleo y la integración social como base para reducir las desigualdades y aumentar la productividad.

Es uno de los factores que más pesa en la superación de la pobreza y tiene un alto nivel de dificultad para conseguirlo. A pesar de las múltiples estrategias implementadas por el Gobierno, el desempleo y la informalidad tienen tasas demasiado altas. Según datos del DANE, la tasa de desocupación del total nacional hasta agosto de 2023 fue de 9,3%



y la tasa de ocupación fue de 58,5%. Para el caso del total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, la proporción de informalidad se ubicó en 42,9%, frente a los Centros poblados y rural disperso cuya proporción de informalidad para el trimestre móvil junio - agosto 2023 fue de 83,4% (DANE, 2023).

Para medir la inclusión productiva el estudio de Inclusión SAS y Naciones Unidas aplicó el Índice Multidimensional de inclusión productiva (IMIP). Este índice contempla las dimensiones de salida de la pobreza monetaria, inclusión laboral y protección social, educación y capital humano.

Según este indicador, para el 2021 el 70.9% de la población mayor de 18 años no está en inclusión productiva, lo que representa casi el doble de la pobreza monetaria. La exclusión productiva en la zona rural es de 88,7 %, 1.4 veces mayor que la urbana, que es de 66,2 %. El porcentaje de mujeres en exclusión productiva es mayor que la de los hombres con un 74.3% frente al 67.2%.

Los migrantes de Venezuela presentan mayor exclusión productiva que los demás residentes de Colombia, aumentándose el índice de exclusión en 7.7 p.p. frente al 4.4 p.p. de reducción en los demás residentes.

Las dimensiones que más pesan en el índice en el 2021 son la inclusión laboral y la protección social con 38.5%, seguida de educación y capital humano con 35.9% y la pobreza monetaria con 25.6%.

El avance del país respecto a la inclusión productiva ha sido muy lento. Si bien se presenta una reducción en el porcentaje de personas excluidas, esta variación no ha sido sostenida en el tiempo. La población excluida continúa acumulando las mismas privaciones desde hace 9 años.

Otra constatación importante es que las personas que se encuentran en exclusión productiva son las mismas que están, en alguna medida, por fuera del sistema de protección social.

El estudio expone que hay un alto porcentaje de la población que devenga sus ingresos de los micronegocios. Desafortunadamente, el 67 % de estos son débiles y no tienen las condiciones necesarias para superar la pobreza.

Desde el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se plantea la inclusión productiva sostenible de la población como una de sus metas. Se proponen políticas para fortalecer el trabajo decente y digno y la economía popular y comunitaria como medios para la expansión de las capacidades de las personas y los pequeños negocios. Adicionalmente, anuncia políticas para promover una transformación productiva en busca de una economía más verde, reindustrializada y diversificada. Se espera que la suma de estas políticas permita avanzar hacia la reducción de las desigualdades y hacia la inclusión social.

Renta Ciudadana contribuye al cumplimiento de estas metas, incidiendo a través de sus diferentes componentes en el fortalecimiento de las capacidades de las personas, de sus niveles de agencia y empoderamiento y de su conexión con propuestas de generación de ingresos, de tal manera que los participantes avancen en su inclusión productiva y así logren romper el círculo vicioso de la alta pobreza y desigualdad, el bajo crecimiento económico y la baja productividad. (Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022).

En coherencia con lo anterior, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", dentro de la línea de intervención "Sistema de protección social universal y adaptativo" del catalizador Habilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar" perteneciente al eje "Seguridad humana y justicia social", establecen que "para avanzar hacia una protección universal de la población es necesario priorizar la atención de los más pobres y vulnerables de manera gradual y focalizada, bajo principios de integralidad, efectividad y eficiencia. Para ello se implementará un sistema de transferencias que comprenda un conjunto de políticas, programas, planes, proyectos y actores, orientados a la entrega de transferencias monetarias y transferencias en especie.

Ahora bien, dentro de este sistema se previó crear un programa (Renta Ciudadana) que armonice las transferencias monetarias tanto condicionadas como no condicionadas. El diseño del programa tendrá como ejes el hogar, el ciclo de vida de cada uno de sus integrantes, y un enfoque de género y diferencial que brinde prioridad a la población con



discapacidad, víctima del conflicto y con enfoque étnico., Así mismo, se dispone que "el Departamento de Prosperidad Social implementará un programa de acompañamiento familiar y comunitario que busque, principalmente, guiar/orientar al hogar o comunidad en su proceso de movilidad social y realizar la gestión que promueva el acceso preferente a la oferta social pertinente. Desde la Mesa de Equidad, o quien haga sus veces, se garantizará acceso prioritario de los hogares vinculados a la oferta institucional. Esta estrategia se implementará de forma gradual y contará con un seguimiento y evaluación".

Por lo anterior, y en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" resulta necesario reorientar la finalidad y utilidad de los programas de transferencias actuales, priorizando la asignación del gasto público social en grupos poblacionales que, a pesar de los esfuerzos gubernamentales, se siguen viendo afectados por el desempleo, la desigualdad y la inseguridad alimentaria, atendiendo los objetivos estructurales del Plan Nacional de Desarrollo de implementar transferencias monetarias condicionadas en los ámbitos de la salud, educación y a las corresponsabilidades en ocupación y empleo, fortalecidos con un componente transversal de bienestar comunitario que busca mejorar las capacidades individuales y colectivas de los hogares beneficiarios, así como el acompañamiento de los hogares y comunidades en su proceso de movilidad social y el acceso preferente a la oferta social del Estado.

Bajo esta óptica, es pertinente reglamentar la operación del programa Renta Ciudadana toda vez que este es el programa de Transferencias Monetarias diseñado para atender las necesidades de la población pobre y vulnerable de Colombia, desde un enfoque de capacidades que potencie la seguridad humana, realizar igualmente la integración normativa del Esquema de Compensación del Impuesto sobre las Ventas – IVA de manera que este se complemente con la transferencia del programa Renta Ciudadana y de forma armónica se construya la operación de las transferencias monetarias a cargo de Prosperidad Social de manera que se propenda por superar la pobreza de la población colombiana.

- **Alcance de reglamentar el programa Renta Ciudadana a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**

El parágrafo 1 del artículo 65 de la Ley 2294 de 2023 delegó en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social las facultades de diseñar, definir, regular, ejecutar, realizar seguimiento y evaluación a los programas del Sistema de Transferencias en los siguientes términos:

"PARÁGRAFO PRIMERO. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tendrá la facultad de diseñar, definir, regular, ejecutar, realizar seguimiento y evaluación a los programas del sistema, así como reglamentar su operación, funcionamiento, criterios de ingreso, permanencia y salida, así como la concurrencia que pueda existir con los diferentes programas que administra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, los objetivos en términos de superación de pobreza, los lineamientos del Gobierno nacional y los que determine la Mesa de Equidad. En todo caso el sistema de transferencias monetarias propenderá por la focalización adecuada de las diferentes modalidades del sistema, con el propósito de reducir la pobreza y la desigualdad de los ingresos".

El artículo 66 de la Ley 2294 de 2023 creó el programa Renta Ciudadana en los siguientes términos:

"Artículo 66. Creación del Programa Renta Ciudadana. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, créese el programa de renta ciudadana, el cual armonizará los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). La renta ciudadana hará parte del Sistema de Transferencias y consistirá en la entrega de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas de manera gradual y progresiva a los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socioeconómica, priorizando a la población con discapacidad, con la finalidad de aportar a la superación de la pobreza y promover la movilidad social y fortalecer la economía popular y comunitaria. Para la obtención del beneficio de que trata este programa, los beneficiarios podrán vincularse o estar vinculados a iniciativas de orden nacional o territorial de trabajo social y aporte a su comunidad.



El monto de la transferencia dependerá de la conformación del hogar y la zona en la que habite, y tendrá en cuenta el ciclo de vida. El componente condicionado estará asociado a dimensiones de salud, educación y corresponsabilidades en ocupación y empleo.

Los recursos para la ejecución de este programa deberán estar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Parágrafo 1°.- La focalización, montos, criterios de ingreso y permanencia serán puestos en consideración de la Mesa de Equidad o quien haga sus veces”.

Por su parte, la Mesa de Equidad en la Décimo tercera sesión de fecha 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2023, aprobó el diseño y modelo de Renta Ciudadana de la siguiente manera:



RENTA CIUDADANA





Renta Ciudadana

PRIMERA LINEA DE INTERVENCIÓN Transferencia por valoración del cuidado

- Reconocimiento de las labores de cuidado en el hogar.
- Fortalecimiento de las capacidades de cuidado.
- Contribución a la creación de oferta de servicios para población cuidadora.

Población objetivo:

- Hogares **pobres extremos** con alta carga de cuidado

Población 2024:

- Hogares pobres extremos con niños menores de 6 años con jefatura femenina (sin conyugue).
- Hogares pobres extremos con población con discapacidad en cualquier edad (con alta carga de cuidado).
- Hogares indígenas con niños menores de 6 años

Ampliación a largo plazo:

- Hogares con pobreza moderada con población con discapacidad.

Valor transferencia: \$ 500 mil pesos cada 45 días (8 pagos al año)
Proyección de cobertura 2024 : 950 mil hogares
Proyección inversión 2024: 3.65 billones



Renta Ciudadana

SEGUNDA LINEA DE INTERVENCIÓN Transferencia para una Colombia sin hambre

Contribución a la erradicación del hambre en Colombia a partir de una transferencia que cubra el costo de una canasta calórica y nutricional (modelo Programa Mundial de Alimentos).

Población objetivo:

- Resto de los hogares en **pobreza extrema**.

Población 2024:

- Hogares pobres extremos e indígenas con niños menores de 6 años con jefatura biparental o monoparental masculina.
- Hogares pobres extremos e indígenas con niños y niñas en infancia y adolescencia.

Ampliación a largo plazo:

- Hogares pobres extremos sin niños, niñas y/o adolescentes

Valor transferencia: Diferencial de acuerdo al tamaño y composición del hogar, y lugar de residencia. (Entre 220 mil y 330 mil pesos cada ciclo hasta 500 mil (cada 45 días) – 8 ciclos al año).
Proyección de cobertura 2024 : 1.7 millones hogares (cobrimiento universal hogares en pobreza extrema)
Proyección inversión 2024: 3 billones (6 ciclos – arranque en mayo).



Modelo de corresponsabilidades: Primera y segunda línea de intervención de Renta Ciudadana



Esquema de logros por curso de vida de las miembros del hogar. Tiene en cuenta la cobertura de oferta territorial

| | IDENTIFICACION | SALUD | | | EDUCACION | | CUIDADO | | AMBIENTAL | | | FORTALECIMIENTO DEL TEJIDO SOCIAL | | PRODUCTIVO | | | | |
|------------------|----------------|-------------------------------------|---------------------|-----------------------------|-------------------|---------------------|--|------------------------------|---|----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|--|---------------------|---------------------------|-----------------------|---------------|----------------------|
| | | RUTAS DE ATENCION INTEGRAL EN SALUD | EDUCACION NUTRICION | SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA | EDUCACION FORMAL* | EDUCACION NO FORMAL | ESPACIOS DE CUIDADO (GUARDERIAS, SALACUNIAS, MANZANAS) | CAPACITACION PARA EL CUIDADO | FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES FRENTE A CHOQUES | CONSERVACION MEDIO AMBIENTE - CC | NEGOCIOS VERDES | VOLUNTARIADOS | ESPACIOS DE PARTICIPACION SOCIAL Y CIUDADANA | RUTAS EMPLEABILIDAD | EDUCACION PARA EL TRABAJO | PROYECTOS PRODUCTIVOS | ASOCIATIVIDAD | INCLUSION FINANCIERA |
| GESTACION | | ● | ● | ● | | | | | | | | | | | | | | |
| PRIMERA INFANCIA | | ● | ● | ● | ● | | ● | | | | | | | | | | | |
| INFANCIA | ● | ● | ● | ● | ● | | | | | | | | | | | | | |
| ADOLESCENCIA | | ● | ● | ● | ● | | | | ● | ● | ● | ● | | | | | | |
| JUVENTUD | | ● | ● | ● | ● | | | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| ADULTEZ | | ● | ● | ● | ● | | | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| ADULTEZ MAYOR | | ● | ● | ● | ● | | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| DISCAPACIDAD | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |

- Obligatorio cumplimiento
- Obligatorio cumplimiento dependiendo de la oferta territorial
- Flexible
- En el mediano plazo pueden volverse obligatorias

- El esquema de intervención requiere el cumplimiento y mantenimiento de logros para continuar en el programa.
- Desde el inicio en el programa los elementos obligatorios (rojo + naranja) son necesarios para mantenerse en el programa.
- A medida que el hogar permanezca en el programa deberá ir cumpliendo con algunas casillas verdes.
- En el mediano plazo el hogar deberá participar en acciones de fortalecimiento de tejido social, educación y productiva.



Renta Ciudadana

TERCERA LINEA DE INTERVENCIÓN Transferencia por consolidación de capacidades

Incentivar el logro de objetivos asociados a capacidades que contribuyan a la superación intrageneracional e intergeneracional de la pobreza.

Población objetivo:

Población en **pobreza moderada**

- Se entregarán incentivos por hogar o persona por cumplimiento de logros que favorezcan el desarrollo de capacidades de la población en pobreza moderada o vulnerabilidad, de acuerdo a los objetivos de política que se quieran alcanzar.
- Prosperidad Social definirá el valor del bono anual, los logros a recompensar y las fuentes de verificación que se utilizarán en la transferencia.
- El incentivo priorizará la atención de niños en primera infancia, infancia y adolescencia en pobreza monetaria con el objetivo de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Valor transferencia Se definirá por Prosperidad Social de acuerdo al logro (bonos anuales entre 500 mil y 1 millón de pesos).

Meta de cobertura : Sujeta al presupuesto disponible y logros que se prioricen.

Proyección inversión 2024 Dependerá de los recursos disponibles en el último trimestre de 2024 (ejecución componente 1 y 2 de Renta y otros recursos que lleguen a Prosperidad Social).



Renta Ciudadana

CUARTA LÍNEA DE INTERVENCIÓN

Transferencias Monetarias para la atención de Emergencias

Transferencia monetaria administrada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para proporcionar apoyo económico a hogares que se vean afectados por situaciones de crisis, desastres o emergencias sociales, económicas o ambientales

Población objetivo:

Población afectada por situaciones de crisis, desastres o emergencias sociales, económicas o ambientales priorizando a los hogares en pobreza extrema o moderada

- Se entregará la transferencia a los hogares que no sean beneficiarios de la Transferencia por valoración del cuidado o Transferencia para una Colombia sin hambre.

Sin perjuicio de lo anterior, dependiendo de la magnitud de la emergencia se podrá ampliar la cobertura y entregar transferencias monetarias a los hogares damnificados sin tener en cuenta su capacidad para generar ingresos y sus condiciones de vida previa identificación en el registro Social de hogares o censo otorgado por las autoridades competentes

Valor transferencia Se definiría por Prosperidad Social de acuerdo con la **evaluación de necesidades poblacionales y territoriales** (criterios de focalización basados en el nivel de ingresos, la ubicación geográfica, magnitud de la emergencia y la composición del hogar)

Periodicidad: No podrá exceder un año después de la finalización de las situaciones de crisis, desastres o emergencias sociales, económicas o ambientales o del Estado de Calamidad Pública

Así las cosas, ateniendo a la gradualidad y progresividad en la implementación del programa Renta Ciudadana, las Líneas de Intervención del programa Renta Ciudadana se implementarán de forma escalonada durante la vigencia 2024,

Por lo anterior, durante esta primera etapa de implementación se iniciará con la puesta en marcha de las Líneas de Intervención Valoración del Cuidado y Atención de Emergencias, por lo cual es necesario expedir la reglamentación de las generalidades del programa Renta Ciudadana que aplicará para su operación y ejecución así mismo, la regulación de operación y ejecución de las Líneas de Intervención de Valoración del Cuidado y Atención de Emergencias.

Que la Línea de Intervención de Valoración Cuidado consistirá en la entrega de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas para los hogares en pobreza extrema con jefatura monoparental priorizando las jefaturas femeninas, con niños y niñas en primera infancia y para aquellos hogares en pobreza extrema con al menos un integrante que sea una persona con discapacidad que requiera asistencia personal o cuidado. La liquidación de las transferencias condicionadas y no condicionadas estará sujeta a un modelo mixto en el cual habrá ciclos operativos con corresponsabilidades de obligatorio cumplimiento y ciclos operativos sin corresponsabilidades de obligatorio cumplimiento.

Que la implementación de un esquema mixto de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas dirigida a hogares en pobreza extrema con jefatura monoparental y con niños y niñas en primera infancia y a aquellos en los que al menos uno de sus miembros se encuentre en condición de discapacidad que requiera cuidado personal, es justificada ya que contribuye a la estabilización económica de los hogares y su empoderamiento económico pues pueden tomar decisiones sobre cómo utilizar esos recursos para satisfacer las necesidades del hogar y mejorar las condiciones de vida de la familia y, a la vez, asumen corresponsabilidades frente a su propia generación de capacidades que les coadyuve a superar la situación de pobreza en la que se encuentran..

Por su parte, la Línea de Intervención para la Atención de Emergencias es un mecanismo de respuesta que tendrá el programa Renta Ciudadana efectivo, ágil y eficiente que permitirá la asistencia financiera rápida y efectiva a las personas,



hogares o comunidades que se vean afectadas por situaciones de crisis, desastres o emergencias sociales, económicas o ecológicas, lo cual redundará positivamente en la superación o mitigación de los efectos adversos que implica el acaecimiento de una situación extraordinaria e imprevisible.

En este sentido, para materializar los fines expuestos y a fin de garantizar la debida articulación normativa con las disposiciones establecidas en los artículos 65 y 66 de la Ley 2294 de 2023, así como lo señalado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se reglamentará el programa Renta Ciudadana y la armonización de los programas de transferencias monetarias no condicionadas a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. En especial se desarrollarán algunas disposiciones generales y transversales a toda la operación del programa Renta Ciudadana, así como la reglamentación de las líneas de intervención de Valoración del Cuidado y Atención de Emergencias.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente proyecto de resolución tiene por objeto reglamentar el programa Renta Ciudadana a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

En este sentido, las disposiciones van dirigidas a:

- (i) La población en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad de Colombia,
- (ii) Los beneficiarios del Programa Renta Ciudadana
- (iii) Los actores responsables del programa Renta Ciudadana.
- (iv) La ciudadanía en general

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La Ley 489 DE 1998 *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”:*

Artículo 61.- Funciones de los ministros. Son funciones de los ministros, además de las que le señalan la Constitución Política y las disposiciones legales especiales, las siguientes:

- a. Ejercer, bajo su propia responsabilidad, las funciones que el Presidente de la República les delegue o la ley les confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del Ministerio, así como de las que se hayan delegado en funcionarios del mismo;
- b. Participar en la orientación, coordinación y control de las superintendencias, entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta, adscritas o vinculadas a su Despacho, conforme a las leyes y a los respectivos estatutos;
- c. Dirigir y orientar la función de planeación del sector administrativo a su cargo;
- d. Revisar y aprobar los anteproyectos de presupuestos de inversión y de funcionamiento y el prospecto de utilización de los recursos del crédito público que se contemplen para el sector a su cargo;



e. Vigilar el curso de la ejecución del presupuesto correspondiente al Ministerio;

f. Suscribir en nombre de la Nación y de conformidad con el Estatuto General de Contratación y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios del Ministerio previa delegación del Presidente de la República;

g. Dirigir las funciones de administración de personal conforme a las normas sobre la materia;

h. Actuar como superior inmediato, sin perjuicio de la función nominadora, de los superintendentes y representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas.

Artículo 65.- organización y funcionamiento de los departamentos administrativos. La estructura orgánica y el funcionamiento de los departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley, se rigen por las normas de creación y organización. Habrá, en cada uno, un Director del Departamento y un Subdirector que tendrán las funciones, en cuanto fueren pertinentes, contempladas para el Ministro y los viceministros, respectivamente.

En los departamentos administrativos funcionaran, además, las unidades, los concejos, comisiones o comités técnicos que para cada uno se determinen.

- El artículo 4 del Decreto 2094 de 2016 señala como funciones de Prosperidad Social:

“Artículo 4. Funciones. Son funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, además de las que determina la Ley 489 de 1998 y demás disposiciones legales, las siguientes:

1. Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

2. Formular, dirigir, coordinar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia (...)”

En este sentido, Prosperidad Social, como entidad cuyo objetivo es: “(...) formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes”. (artículo 3 del Decreto 2094 de 2016) tiene la potestad para expedir la resolución.

- Ley 2294 de 2023 “por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.

Artículo 65. Sistema de transferencias. Créese el Sistema de Transferencias bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como el conjunto de políticas, programas, planes, proyectos y actores, orientados a la entrega de transferencias monetarias y transferencias en especie.

Las transferencias tienen como finalidad, por una parte, apoyar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, derivada de situaciones adversas provocadas por la materialización de riesgos sociales, de riesgos económicos, o por desastres naturales o epidemiológicos.



El Sistema de Transferencias está integrado por las siguientes modalidades de transferencias:

- 1. Transferencia monetaria. Consiste en la entrega de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas a los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socio económica con la finalidad de aportar a la superación de la pobreza, promover la movilidad social y fortalecer el trabajo comunitario.*
- 2. Transferencia en especie. Consiste en la entrega de recursos en especie para garantizar el derecho humano a la alimentación de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, con enfoque de derechos, y con participación de las economías popular y comunitarias, y la agricultura campesina, familiar y comunitaria.*

PARÁGRAFO PRIMERO. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tendrá la facultad de diseñar, definir, regular, ejecutar, realizar seguimiento y evaluación a los programas del sistema, así como reglamentar su operación, funcionamiento, criterios de ingreso, permanencia y salida, así como la concurrencia que pueda existir con los diferentes programas que administra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, los objetivos en términos de superación de pobreza, los lineamientos del Gobierno nacional y los que determine la Mesa de Equidad. En todo caso el sistema de transferencias monetarias propenderá por la focalización adecuada de las diferentes modalidades del sistema, con el propósito de reducir la pobreza y la desigualdad de los ingresos.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El sistema de transferencias contará con un acompañamiento que, por un lado, promueva el fortalecimiento de capacidades y el acceso prioritario y preferente a la oferta social del Estado, y por el otro, apoye el trabajo comunitario de conformidad con las necesidades de los participantes de los programas en los términos que defina el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y de conformidad con lo establecido en el artículo 211 de la Ley 1955 de 2019.

PARÁGRAFO TERCERO. El Gobierno nacional proveerá anualmente los recursos para atender los costos de los programas del Sistema de Transferencias, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

PARÁGRAFO CUARTO. La población que acceda al programa deberá reportar la información básica de identificación, contacto y localización en las oficinas públicas que cada municipio disponga y a través de los medios tecnológicos definidos para tal fin. Esta información deberá actualizarse cada vez que la persona realice un cambio en su lugar de residencia o en sus condiciones socioeconómicas.

ARTÍCULO 66. CREACIÓN DEL PROGRAMA DE RENTA CIUDADANA. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, créese el programa de renta ciudadana, el cual armonizará los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS-. La renta ciudadana, hará parte del Sistema de Transferencias y consistirá en la entrega de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas de manera gradual y progresiva a los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socioeconómica, priorizando a la población con discapacidad, con la finalidad de aportar a la superación de la pobreza y promover la movilidad social y fortalecer la economía popular y comunitaria. Para la obtención del beneficio de que trata este programa, los beneficiarios podrán vincularse o estar vinculados a iniciativas de orden nacional o territorial de trabajo social y aporte a su comunidad.

El monto de la transferencia dependerá de la conformación del hogar y la zona en la que habite, y tendrá en cuenta el ciclo de vida. El componente condicionado estará asociado a dimensiones de salud, educación y corresponsabilidades en ocupación y empleo.

Los recursos para la ejecución de este programa deberán estar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.”



3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

- Ley 489 de 1998
Estado de vigencia: vigente
Fecha de expedición de la norma: 29 de diciembre de 1998
Fecha de publicación de la norma: 30 de diciembre de 1998
Fecha de entrada en vigencia de la norma: 30 de diciembre de 1998

- Decreto 2094 de 2016
Estado de vigencia: vigente
Fecha de expedición de la norma: 22 de diciembre de 2016
Fecha de publicación de la norma: 22 de diciembre de 2016
Fecha de entrada en vigencia de la norma: 22 de diciembre de 2016

- Ley 2294 de 2023
Estado de vigencia: vigente
Fecha de expedición de la norma: 19 de mayo de 2023
Fecha de publicación de la norma: 19 de mayo de 2023
Fecha de entrada en vigencia de la norma: 19 de mayo de 2023

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

Ninguna.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

- Sentencia SU-747 de 1998 – Corte Constitucional - Estado Social de Derecho

“Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales”.

- Sentencia C-388 de 2006 – Corte Constitucional – Estado Social de Derecho

“Sobre la cláusula de Estado Social ha indicado la Corte: La cláusula del Estado social de derecho (C.P. art. 1), tiene el poder jurídico de movilizar a los órganos públicos en el sentido de concretar, en cada momento histórico, un modo de vida público y comunitario que ofrezca a las personas las condiciones materiales adecuadas para gozar de una igual libertad. En este orden de ideas, tras este objetivo la Constitución consagra derechos sociales, económicos y culturales; asigna competencias al legislador; establece como deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional; amplía el ámbito de responsabilidades de la administración en punto a la gestión, inspección y vigilancia de los servicios y prestaciones a cargo del Estado; abre un claro espacio de participación a los usuarios y beneficiarios de los servicios y prestaciones estatales; en fin, convierte los procesos de planificación económica, diseño y ejecución del presupuesto y descentralización y autonomía territorial, en oportunidades institucionales para fijar el alcance del Estado servicial y de los medios financieros y materiales destinados a su realización. Conforme a ello, en el Estado Social de Derecho la labor de las autoridades no se agota en la imposición del orden y la abstención



respecto de la realización de iniciativas individuales, sino que tiene en cuenta un escenario de contribución colectiva y, en esa medida, el reconocimiento de que la ciudadanía también debe concurrir al aseguramiento de unos mínimos de bienestar que permitan a los asociados la efectiva realización de sus derechos fundamentales”.

- Sentencia SU-219 de 2003 – Corte Constitucional – Derecho a la igualdad

“La igualdad como derecho, valor y principio transversal a la Constitución de 1991 impone, a partir de su artículo 13, tres obligaciones precisas: La primera, establecida en el inciso segundo, se refiere a la promoción de la igualdad material, mediante la adopción de medidas en favor de grupos marginados o discriminados. La segunda, en virtud del inciso tercero, impone la especial protección a las personas que se encuentren en una situación de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental. La tercera, que también se desprende del inciso tercero, es la de sanción a los abusos o maltratos en contra de personas en situación de debilidad manifiesta. Las dos primeras obligaciones tienen el objetivo de balancear una situación de desventaja, garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales, y avanzar en la construcción de una sociedad más igualitaria ”.

- Sentencia C-042 de 2006 – Corte Constitucional - Subsidios

“[...] un instrumento económico en virtud del cual el Estado procura que toda la población, en particular la de menores recursos, tenga acceso a los servicios públicos para satisfacer sus necesidades básicas, dando aplicación al principio de solidaridad previsto en los artículos 1º. y 95, numeral 9º, de la Constitución Política, los cuales son acordes con lo establecido en el artículo 365 superior, según el cual los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien a su vez tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”.

Que, además, el Alto Tribunal Constitucional ha presentado las siguientes consideraciones frente a los subsidios:

“La prohibición de otorgar auxilios admite, no sólo la excepción a que se refiere el segundo aparte del artículo 355 Superior, sino las que surgen de todos aquéllos supuestos que la misma Constitución autoriza, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país. Estos criterios responden a la concepción del Estado Social de Derecho, el cual tiene como objetivo esencial promover la prosperidad general, facilitar la participación, garantizar los principios y deberes consagrados a nivel constitucional, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades. (...)” (Sentencia C-159 de 1998). [...] Adicionalmente, las ayudas o apoyos entregados a particulares sin contraprestación económica deben perseguir la satisfacción de una necesidad constitucional clara, expresa, suficiente e imperiosa. Esto, naturalmente, debe estar expuesto en la norma que autoriza tal asignación. Finalmente, cuando se trata de la entrega de recursos públicos en desarrollo de las políticas sociales o económicas del Estado, las condiciones y procedimientos utilizados deben tener fundamento en claros referentes legales que aseguren que, tanto en su diseño como en su aplicación, esta política de asignaciones no afectará el principio de igualdad. Para ello, los procedimientos deben ser claros y transparentes, deben contener criterios objetivos y razonables y establecer los recursos con los cuales cuentan las personas excluidas para cuestionar tal actuación. (Sentencia C-502 de 2008).

Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C -174 de 2020 dispuso que pese a la prohibición contenida al artículo 355 de la Carta Magna, para el caso de la dispersión de transferencias monetarias no condicionadas es a fin con los principios constitucionales, por las siguientes razones:

“(...) Pese al carácter terminante y categórico de esta prohibición, el mismo artículo 355 establece una serie de salvedades expresas a este mandato general y, además, la Carta Política contiene otros principios y reglas cuya observancia exige matizar el alcance de la proscripción constitucional.

Por ello, este tribunal ha considerado que las erogaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado pueden ser constitucionalmente admisibles en distintos escenarios. Así, siguiendo las directrices del



mismo artículo 355, podrían ser válidas cuando se enmarcan en contrataciones "con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes secciones de Desarrollo". De igual modo, podrían serlo cuando el auxilio o incentivo no constituye un acto de mera liberalidad del Estado y apunta al cumplimiento de deberes constitucionales expresos orientados a garantizar la igualdad material en el marco de la justicia distributiva, o cuando persigue el estímulo de una determinada actividad económica que reporta un beneficio social, en desarrollo de la facultad de intervención del Estado en la economía. Ello ocurre, por ejemplo, con los subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios, el fomento de la investigación y transferencia de tecnología, la promoción de la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, la adquisición de predios para los trabajadores agrarios, y la ejecución de proyectos de vivienda social y para la prestación de servicios públicos de salud y educación, todos los cuales tienen una base constitucional clara y directa [.. .]

En este contexto, la Sala considera que la entrega de recursos monetarios no condicionados en el marco del Programa Ingreso Solidario a las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica no contraviene el artículo 355 de la Carta Política. Lo anterior, en tanto este mecanismo apunta al cumplimiento del deber del Estado de satisfacer el derecho al mínimo vital de los grupos sociales que, en razón de su mayor vulnerabilidad, enfrentan un riesgo concreto, cierto e inminente de no poder satisfacer sus necesidades básicas en el actual contexto en el que, por las medidas de confinamiento decretadas por el gobierno nacional, no es posible adelantar las actividades económicas que permiten la subsistencia. Así pues, el referido programa apunta a la materialización de mandatos constitucionales expresos orientados a garantizar la igualdad material, en el marco de la justicia distributiva, así como el derecho al mínimo vital.

5.1.3.3, Así las cosas, este tribunal concluye que la iniciativa satisface los juicios de proporcionalidad, no arbitrariedad, de intangibilidad de derechos, de no contradicción específica. Lo anterior, en tanto el programa gubernamental consistente con la naturaleza y la gravedad de la problemática que se pretende enfrentar, no establece una restricción o una limitación al núcleo esencial de los derechos considerados como intangibles, y, por el contrario, apunta a garantizar el derecho al mínimo vital de la población vulnerable, y tampoco desconoce ninguna de las cláusulas especiales establecidas para el estado de emergencia económica y social, ni, en particular, las relativas a la prohibición de restringir los derechos sociales de los trabajadores o de disponer la parálisis o la suspensión en la actividad estatal".

- Sentencia C-536 de 2012 – Corte Constitucional – Principio de progresividad

"El principio de progresividad de los derechos sociales es un elemento definitorio y estructural del principio de Estado Social de Derecho, un principio especial del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y un mandato vinculante para el Estado colombiano como Estado parte de sendos tratados internacionales: Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales (artículo 2.1), Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 26) y Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 1). ¿El principio de progresividad de los derechos sociales ha sido considerado por esta Corte, desde el año 2000, como un elemento integrante del parámetro de control de constitucionalidad, siguiendo para ello dos argumentos de forma alternativa. El primero, según el cual dicho principio integra el bloque de constitucionalidad en sentido amplio, por mandato del inciso 2º del artículo 93 Superior, que opera como un dispositivo amplificador de la protección debida a los derechos sociales contenidos en la Constitución. Y el segundo, según el cual dicho principio cualifica el tipo de obligaciones que adquieren las autoridades públicas del Estado Social de Derecho, cuya nota definitoria es el reconocimiento no retórico de la importancia constitucional, la fundamentalidad y la existencia de garantías propias de los llamados derechos sociales".

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

En el artículo 211 de la Ley 1955 de 2019 se creó la Mesa de Equidad como una: "(...) instancia de alto nivel, de carácter estratégico y decisorio, presidida y convocada por el Presidente de la República, con el objetivo de establecer directrices



para los sectores y entidades del Gobierno nacional para la aprobación de diseños e implementación de acciones y la destinación de recursos de acuerdo con las prioridades territoriales y poblacionales para la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, el seguimiento de las acciones del Gobierno y la rendición de cuentas para asegurar la atención prioritaria a la población en condición de pobreza y pobreza extrema y el cumplimiento de las metas trazadoras en materia de pobreza. La Secretaría Técnica estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento de la Mesa.”

El artículo 2° del Decreto 1111 de 2020 adicionó la Parte 5 al Libro 2 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector Inclusión Social y Reconciliación, reglamenta el artículo 211 de la Ley 1955 de 2019 y en tal virtud se establecieron como funciones de la Mesa de Equidad, entre otras, las siguientes:

“1. Establecer lineamientos para la focalización territorial y/o poblacional de los programas de las entidades del Gobierno nacional orientados a la reducción de la pobreza, de acuerdo con los criterios de entrada de cada programa.

2. Establecer y aprobar directrices para la estructuración, modificación o rediseño de las estrategias nacionales, de acuerdo con el análisis de pertinencia y focalización realizado por la Secretaría Técnica de la Mesa de Equidad, para la reducción de la pobreza y la sostenibilidad en la generación de ingresos de la población vulnerable o emergente (...).”

Justificación del retiro del hogar por un periodo máximo de dos años

El retiro de los hogares por un tiempo máximo de 2 años que restringe la atención a un hogar es una medida proporcional y acorde con los fines del programa Renta ciudadana como quiera que si los participantes en el programa tienen corresponsabilidades de obligatorio cumplimiento que deben cumplir para recibir las transferencias monetarias, la imposición de restricciones ser una consecuencia lógica del incumplimiento persistente de estos criterios, no obstante, la medida debe ser ponderada y supeditada a un plazo razonable, por lo cual dos años es una temporalidad que se encuentra ajustada.

Bajo esta óptica, la imposición de restricciones temporales puede estar alineada con el objetivo de fomentar la responsabilidad y la autonomía. Al establecer límites temporales, se brinda a los beneficiarios la oportunidad de aprender y asumir progresivamente la responsabilidad de su propio bienestar y desarrollo, al tiempo que se refuerzan las expectativas del programa.

Así mismo, existen comportamientos problemáticos o barreras para el progreso que afectan negativamente al hogar beneficiario, la imposición de restricciones puede servir como estímulo para el cambio de comportamiento. La restricción temporal puede ofrecer una oportunidad para que el hogar reflexione sobre sus acciones y realice ajustes necesarios.

Aunado a lo anterior, esta medida coadyuva a optimizar los recursos del programa pues éstos se podrán enfocar hacia aquellos que están más comprometidos o que han demostrado un mayor progreso.

Comités Operativos

En el proyecto de resolución se crean dos comités asesores, que asisten la toma de decisiones y que encuentran su razón de ser y finalidad en la garantía de la transparencia, eficiencia y participación en la operación de Programa y asignación del gasto público social.

Estos comités permiten la inclusión de diferentes funcionarios con enfoques y funciones diversas que robustecen la toma de decisiones. Esto asegura que las decisiones tengan en cuenta una variedad de perspectivas y consideren los intereses de diferentes partes involucradas en la gestión pública.

Así las cosas, al constituir comités con expertos en áreas específicas, se puede acceder a conocimientos especializados y experiencia técnica lo cual coadyuva a abordar problemas complejos que requieren un entendimiento profundo y actualizado de ciertos temas.



Aunado a lo anterior, la participación de múltiples personas en la toma de decisiones ayuda a reducir la posibilidad de arbitrariedad y decisiones unilaterales, en efecto, estos comités establecen un marco estructurado para la toma de decisiones, lo que disminuye el riesgo de decisiones impulsivas o sesgadas.

Los comités bien estructurados pueden agilizar el proceso de toma de decisiones al permitir una distribución eficiente de tareas y responsabilidades entre sus miembros. Esto puede ser crucial para abordar rápidamente problemas urgentes y dinámicos.

En resumen, la creación de comités para la toma de decisiones en la gestión pública es una buena práctica que contribuye a la calidad, transparencia y legitimidad de las decisiones, al tiempo que promueve la participación ciudadana y el uso de conocimientos especializados

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La implementación del programa Renta Ciudadana tiene un costo aproximado de SEIS BILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES DIECIOCHO MIL CUATROCIENTOS SETENTA PESOS M/Cte. (\$ 6.745.288.018.470,00)

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

Para la vigencia presupuestal de 2024, se tiene proyectado que se haga una asignación presupuestal al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para la implementación del programa Renta Ciudadana por un monto de SEIS BILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES DIECIOCHO MIL CUATROCIENTOS SETENTA PESOS M/Cte. (\$ 6.745.288.018.470,00), con lo que se tendría el recurso suficiente para implementar la política pública de promoción de la movilidad social.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)

Las disposiciones contenidas en el proyecto de Resolución no tienen los referidos impactos ambientales respecto al patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

No se cuentan con estudios técnicos que sustenten el proyecto normativo.

ANEXOS:

| | |
|---|-------------|
| Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i> | X |
| Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i> | No requiere |
| Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i> | X |



PROSPERIDAD SOCIAL

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

| | |
|---|--|
| Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i> | No requiere |
| Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i> | No requiere |
| Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i> | Acta de fecha 30 de noviembre de 2023 de la Décima Tercera Sesión de la Mesa de Equidad. |

Aprobó:

Lucy Edrey Acevedo Meneses
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Yohanna Cubillos
Directora de Transferencias
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Revisó: Yohanna Pilar Cubillos Santos – Directora de Transferencias Monetarias
Oriana Nathaly Salazar Beltrán – Subdirectora de Transferencias Monetarias No Condicionadas
Jairo Fernando Contreras – Subdirector de Transferencias Monetarias Condicionadas

Proyectó: Nicolás González Guevara – Abogado contratista STMNC