



COLOMBIA

NOTAS SECTORIALES DE POLÍTICA

Protección social y empleo



GRUPO BANCO MUNDIAL

Los programas de protección social están fragmentados y presentan brechas importantes de cobertura, lo que dificulta su potencial para proteger a las personas y sus familias de forma inclusiva, durante todo el ciclo de vida

A pesar de que el país cuenta con un sistema integral de protección social con una variedad de programas bien establecidos, tanto en el pilar contributivo como en el no contributivo, aún se encuentra altamente fragmentado y presenta importantes problemas de cobertura e idoneidad.

Alrededor del 66% de los pobres no pueden acceder a programas de asistencia social o reciben beneficios insuficientes, y un 7% de los no pobres sí los están recibiendo. Las brechas de cobertura e idoneidad son particularmente altas para la población de adultos mayores y los hogares sin hijos donde la cobertura de la asistencia social y de las pensiones sociales y contributivas es reducida.

Durante las últimas tres décadas, el Gobierno de Colombia ha construido progresivamente un conjunto de programas de asistencia social, seguridad social y mercado laboral para apoyar a los ciudadanos, priorizando las poblaciones vulnerables y de bajos ingresos. Aunque los esquemas contributivos

de seguridad social ofrecen pensiones, seguros de salud y otros beneficios a quienes pueden acceder a trabajos formales o a quien pueden pagarlos, se ha diseñado una gama de intervenciones no contributivas para reducir la pobreza, promover el desarrollo del capital humano, disminuir la desigualdad y fomentar la movilidad social. Sin embargo, existen muchos desafíos en los programas contributivos y no contributivos que afectan la integración, eficiencia y equidad del sistema.

Por un lado, los programas no contributivos – cinco programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) y no condicionadas– presentan importantes brechas de cobertura, debido a las limitaciones de financiamiento y a los errores de focalización. Asimismo, el sistema no está preparado para proteger a los ciudadanos de los choques económicos, sociales y ambientales –en especial los relacionados con el cambio climático y los desastres naturales–, no brinda servicios de atención integral, y no promueve una transición efectiva a la seguridad social contributiva y a empleos de calidad.

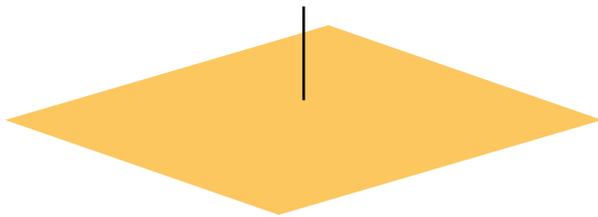
Por otro lado, la seguridad social contributiva tiene baja cobertura en razón a su alta dependencia del mercado laboral formal. A pesar de los esfuerzos por ampliar los mecanismos para incluir a personas de bajos ingresos y trabajadores informales en este pilar, existen distorsiones en el diseño del sistema que están empujando a la mayoría de los trabajadores de bajos ingresos a permanecer en la informalidad. Asimismo, la oferta de programas activos del mercado laboral es limitada y las prestaciones por desempleo son insuficientes.

Complementariamente, no existe actualmente una oferta de programas en el Sistema de Protección Social que contribuyan al cierre de brechas económicas y sociales de la población con altos niveles de dependencia por edad o discapacidad. Esto aumenta desproporcionalmente la carga de trabajo de cuidado no remunerado en las mujeres, limitando su acumulación de capital humano, participación laboral y autonomía económica; y también reduce el ingreso disponible de los hogares con miembros que requieren una oferta de programas y servicios de cuidado.

Cifras clave del sector

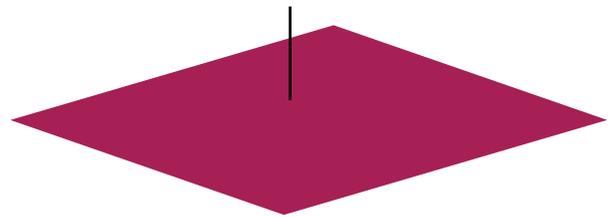
66%

de las personas pobres no tienen acceso a la asistencia social, o los montos que reciben en los programas de transferencias no son suficientes para ayudarlos a salir de la pobreza.



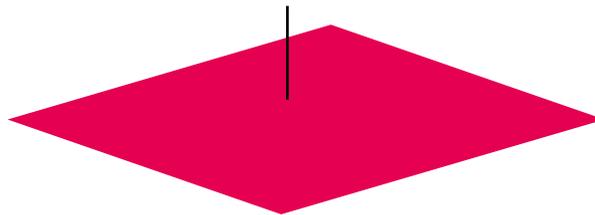
3,2 millones

de adultos mayores no reciben actualmente ningún tipo de pensión social o contributiva por vejez



85%

de los trabajadores en condición de pobreza tuvo un empleo informal durante 2021.



Fuente: Cálculos propios basados en GEIH, Base Maestra, Boletines del DANE y Asofondos (2021).

Finalmente, el sistema de pensiones es insostenible financieramente, tiene niveles muy bajos de cobertura tanto en los programas contributivos, como no contributivos (pensión social), siendo una de las mayores fuentes de desigualdad en el país. Actualmente, se estima que más de 3.2 millones

de adultos mayores no cuentan con ningún tipo de pensión por vejez - contributiva o social - y que para 2055, alrededor del 80% de los trabajadores actuales no alcanzarían una pensión contributiva por vejez. (Asofondos, 2022)

El sistema de asistencia social adolece de grandes brechas de cobertura, baja idoneidad de los beneficios y errores significativos de focalización que comprometen su sostenibilidad

Aunque el sistema de asistencia social consiste en programas de transferencias monetarias que existen hace décadas y que cubren a los hogares pobres con niños, jóvenes y ancianos, alrededor del 66% de los pobres no pueden acceder a estos programas o reciben beneficios insuficientes.

Las prestaciones de asistencia social suelen dejar atrás a grupos como los hogares pobres sin niños, los hogares vulnerables de mediana edad y los migrantes. Durante la pandemia de COVID-19, el programa Ingreso Solidario brindó apoyo temporal a algunos de estos grupos excluidos; sin embargo, aún está pendiente una estrategia permanente de largo plazo para llenar los vacíos de cobertura. Además, aunque los programas de transferencias monetarias están destinados a los pobres, los beneficiarios de los programas emblemáticos de transferencias monetarias abarcan toda la distribución del ingreso y presentan errores de inclusión y exclusión.

Buena parte de los errores de inclusión y exclusión en la asistencia social se explican por la falta de un registro social integrado y dinámico. La focalización a través del Sisbén, aunque cada vez mejor, es insuficiente para asegurar la equidad en la distribución de beneficios. Por su parte, las restricciones

fiscales y la inflexibilidad en la inscripción a los programas sociales crean grandes barreras de cobertura, particularmente en los hogares pobres sin niños, migrantes y adultos mayores.

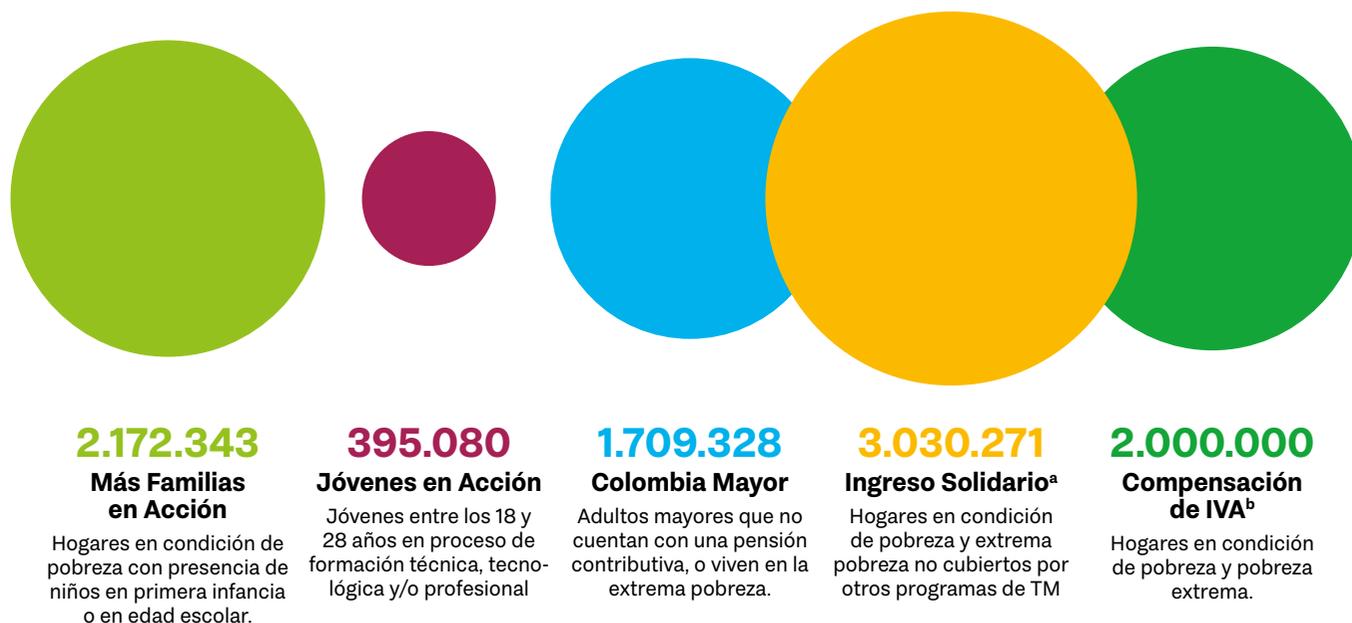
Además, la idoneidad de los programas regulares de asistencia social, es decir su peso dentro del total de los ingresos de los hogares, es baja, y las reglas para la determinación e indexación de los beneficios no son explícitas ni están coordinadas entre los programas (Banco Mundial PFR 2021). Así, en promedio, las transferencias del programa Familias en Acción sólo representan el 20% del ingreso total de los hogares en el decil de ingreso más bajo, lo cual es poco para asegurar impactos duraderos en la reducción de la pobreza.

Finalmente, la integración y armonización de los beneficios de la asistencia social en un esquema de ingreso mínimo garantizado (IMG) podría ser útil para mejorar el impacto de estos programas, sobre todo para aquellos que viven en la pobreza extrema.

RETOS PRINCIPALES

- La cobertura de la asistencia social es insuficiente. A pesar de que Ingreso Solidario cubrió temporalmente esta brecha, es necesario asegurar una cobertura sostenida a largo plazo para los pobres y una parte de los grupos vulnerables.
- La idoneidad de los beneficios individuales es baja, teniendo en cuenta las líneas de pobreza o el ingreso de los hogares, lo que limita el impacto de la asistencia social en la resiliencia de los hogares a la pobreza.
- Los errores de focalización prevalecen por la ausencia de un registro social integrado y dinámico, y por los desafíos que encara a largo plazo el Sisbén.
- Los programas de asistencia social no están armonizados y no brindan una ruta integrada y coordinada para que los hogares superen su situación de pobreza de manera permanente.
- La financiación asignada a los programas emblemáticos (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor) es insuficiente para satisfacer la demanda.

Cobertura de los programas actuales de asistencia social del DPS a Julio 2021



Fuente: Atlas de Protección Social del Banco Mundial (ASPIRE), 2021.

Nota: Estos datos fueron reportados por el DPS al Atlas de Protección Social del Banco Mundial (ASPIRE) en Septiembre de 2021, y tienen una fecha de corte al 31 de Julio de 2021. a. En este programa no se incluyen aquellos hogares que ya están inscritos en otro programa de transferencias otorgadas por el gobierno; b. En este programa se incluyen aquellos hogares inscritos en otros programa de transferencias otorgadas por el gobierno.

PROPUESTAS

- Armonizar e integrar los programas de asistencia social existentes, para asegurar que responden a las necesidades de los hogares y contribuyen a impactos duraderos en la disminución de la pobreza. Esto requiere una mejor integración del programa temporal Ingreso Solidario en los esquemas generales de transferencia, por ejemplo, a través de un esquema de renta básica o ingreso mínimo garantizado.
- Consolidar un registro social robusto, integrado y dinámico para mejorar la equidad en la focalización. La implementación de un registro social integrado y un instrumento de contrato social, con énfasis en la inclusión dinámica, con una arquitectura institucional sólida y coordinada, una interoperabilidad y un enfoque centrado en el ciudadano, puede aumentar la eficiencia en la prestación de asistencia social. Para poder evaluar las necesidades de los hogares y sus condiciones de vida a lo largo del tiempo, el Registro Social de Hogares debe volverse flexible y dinámico. Esto debe complementarse con la consolidación de las innovaciones en la entrega de pagos, con ánimos de mejorar la eficiencia, transparencia y la experiencia del usuario.
- Ampliar la cobertura de los programas de asistencia social y revisar el tamaño de los beneficios para mejorar su idoneidad. Una expansión horizontal de Familias en Acción y Compensación del IVA, junto con la expansión vertical y horizontal de Colombia Mayor, puede aminorar la tasa de pobreza entre 0,3 y 2,8 puntos porcentuales a un costo del 0,11% al 0,82% del PIB (Banco Mundial, PFR 2021). Las autoridades también deben abordar el desafío de extender la cobertura de protección social a los migrantes.

Las poblaciones pobres y vulnerables en Colombia no cuentan con mecanismos en los que apoyarse al momento de choques, en particular los generados por el cambio climático y los desastres naturales

Los riesgos climáticos y de desastres representan, por mucho, el pasivo contingente más grande del país y se estima que tiene un impacto potencial de hasta el 4,4% del PIB. Alrededor del 31% de la población colombiana está expuesta a un riesgo alto o medio de deslizamientos de tierra y el 28% a un riesgo alto de inundaciones. El cambio climático intensificará la frecuencia y la gravedad de los peligros naturales, amenazando los medios de subsistencia y la infraestructura (Banco Mundial 2022).

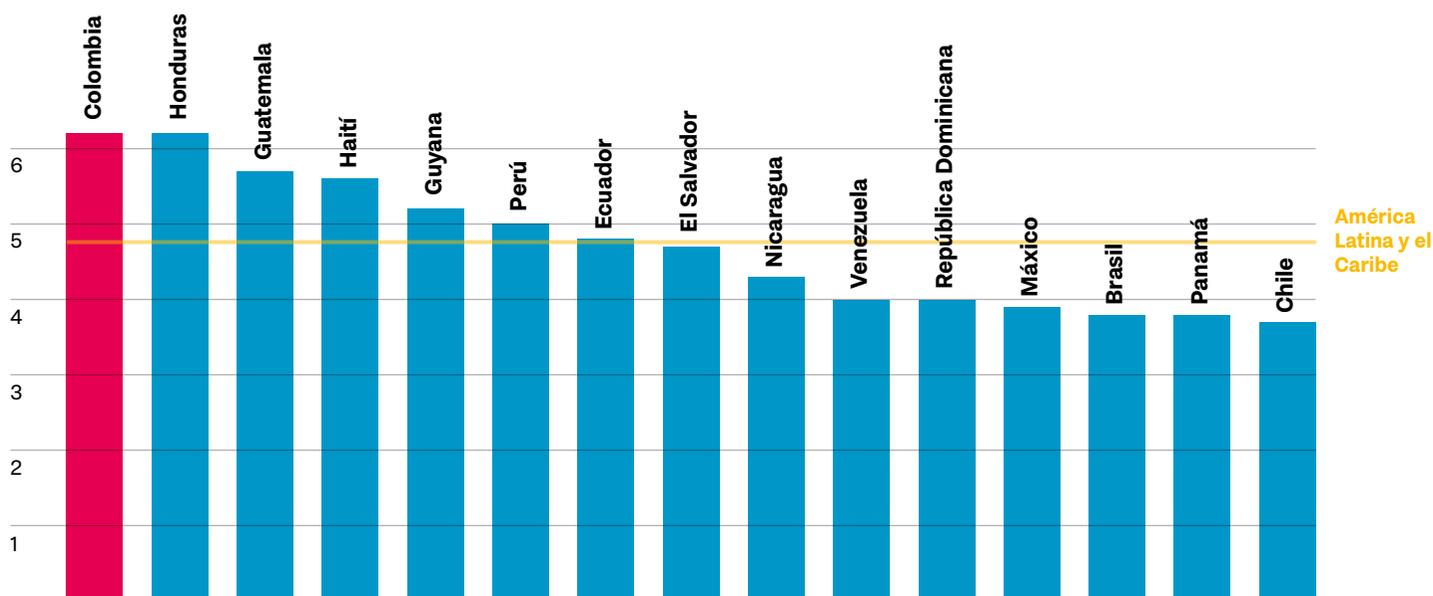
Según la metodología INFORM¹, Colombia tiene el mayor riesgo de vulnerabilidad ante el cambio climático y los desastres naturales en América Latina y el Caribe. Esto significa que los más pobres y vulnerables son más susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza que en cualquier otro lugar de la región.

Si bien el sistema de protección social brinda apoyo a los hogares (sobre todo trabajadores formales) que enfrentan crisis idiosincrásicas, no fue diseñado para ayudar a las personas afectadas por crisis covariables y masivas. Aunque los choques como la crisis sanitaria de COVID-19 son muy poco frecuentes, pero posibles, los hogares pobres en el país son especialmente vulnerables a los choques climáticos y diversos peligros naturales, como inundaciones, escasez de agua, deslizamientos de tierra, olas de calor extremo y eventos de precipitación extrema (DNP 2020).

A pesar de que Colombia cuenta con instituciones y marcos de políticas bien definidos, tanto para la gestión del riesgo de desastres (GRD) como para la protección social, las partes interesadas clave, como la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento de Prosperidad Social (DPS), actúan coordinadamente sólo después de que ocurre un desastre y de forma *ad hoc*. El actual marco institucional de GRD no fomenta los vínculos entre los actores pertinentes del sector de protección social, y se enfoca en especial en la gestión de riesgos *ex post*. El sistema de GRD no incluye una función específica para el sector de la protección social y, a su vez, la mayoría de los programas de asistencia social no incorporan disposiciones específicas para hacer frente a los choques (Banco Mundial, 2021). Existen acciones paralelas e incipientes para coordinar las respuestas de GRD y asistencia social, en aras de ayudar a la población pobre y vulnerable frente a choques, incluido un intento de hacer que las bases de datos de GRD y registro social sean interoperables. El sistema de protección social también es lento para responder a los choques individuales e idiosincrásicos. Por diseño, los programas de transferencias monetarias no permiten la integración dinámica de los beneficiarios. Si bien permiten la admisión y el registro periódicos, aunque poco frecuentes, de los hogares, no están diseñados para el registro por demanda.

Colombia es uno de los países más vulnerables a riesgos

Ranking de países de América Latina y el Caribe según su nivel de vulnerabilidad a riesgos



Fuente: European Commission: INFORM Index for Risk Management (2022).

RETOS PRINCIPALES

- Ausencia de mecanismos para adaptar los programas de asistencia social, en particular las transferencias monetarias, a los choques económicos, sociales y ambientales.
- Falta de interoperabilidad del registro social y las bases de datos de GRD como estrategia para identificar áreas geográficas y población con mayor riesgo de desastres por eventos climáticos.
- Débil coordinación institucional entre el DPS, la UNGRD, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para establecer fuentes alternativas de financiamiento que pudieran activarse en caso de un choque.

PROPUESTAS

- Adaptar los programas de asistencia social para abordar mejor las crisis. Esto incluye: i) ampliar la cobertura de los programas en momentos de crisis, ii) aumentar el tamaño de las transferencias monetarias para compensar las posibles pérdidas de ingresos generadas por las crisis, iii) introducir cambios en el diseño de los programas y sus mecanismos de entrega, e iv) implementar actividades para la inclusión económica y social

de la población que experimenta pérdidas de medios de vida y bienes esenciales, tanto en áreas urbanas como rurales.

- Reforzar la interoperabilidad de los registros sociales y las bases de datos de GRD. El recientemente lanzado Registro Social de Hogares, que pasa de ser un registro semi-estático a uno dinámico que integra el Sisbén con varias bases de datos, debe tener información actualizada y confiable para coordinar una respuesta más efectiva a los choques. La interoperabilidad de las bases de datos es clave para que Colombia avance hacia un sistema de protección social más adaptable, que esté mejor equipado para detectar los impactos y que ayude a mitigar esos efectos en el futuro, al mejorar la eficacia de las intervenciones.
- Mejorar la coordinación entre la GRD y los actores de protección social. Es necesario fomentar vínculos entre las entidades clave del sector de protección social, de tal forma que se enfoquen integralmente en la gestión de riesgos tanto antes como después de que estos se materialicen en choques. Actualmente, sólo hay acciones incipientes para coordinar las respuestas de GRD y PS para asistir a la población pobre y vulnerable frente a los choques, que se activan solamente una vez estos ya ocurrieron.

La mayoría de las personas pobres y vulnerables no pueden hacer una transición efectiva de la asistencia social a empleos productivos y de alta calidad

La informalidad y el desempleo en Colombia han sido constantemente altos durante las últimas décadas. Para el primer trimestre de 2022, el desempleo llegó al 13,2% y la informalidad rondaba el 57,5%. La calidad de los empleos es insuficiente para fomentar la resiliencia a la pobreza de los hogares más pobres: según datos del primer trimestre de 2022, el 41% de los ocupados trabaja sin contrato y tan solo el 32.8% gana más de un salario mínimo mensual.

Fomentar una transición efectiva del pilar no contributivo al contributivo en el sistema de protección social requiere la coordinación efectiva de los programas de asistencia social con los esquemas de protección por desempleo, los programas de desarrollo de habilidades y otras políticas activas de mercado de trabajo. Esto sigue siendo un reto para el Sistema de Protección Social Colombiano, en el cual todavía no existen estrategias claras de transición entre la asistencia social y el empleo.

En general, las personas pobres y vulnerables que reciben beneficios de asistencia social tienen los mismos resultados de acceso al mercado laboral

que aquellos que no reciben estos beneficios. En 2021, 84% de los pobres que tenían un empleo ganaban menos de un salario mínimo. Al comparar los pobres que reciben y no reciben asistencia social, para 2021, la informalidad sigue siendo alta (entre el 82% y el 85%), el desempleo también es significativo (entre el 22% y el 25%) y la calidad de los puestos de trabajo de los ocupados es baja: entre el 30% y el 31% trabaja sin contrato, y del 82% al 85% gana menos de un salario mínimo. Estas tendencias sugieren que la asistencia social no está sirviendo como puente para que los más pobres accedan a empleos productivos y de alta calidad, siendo aún más dramática la situación para grupos específicos, como mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, trabajadores poco calificados y migrantes.

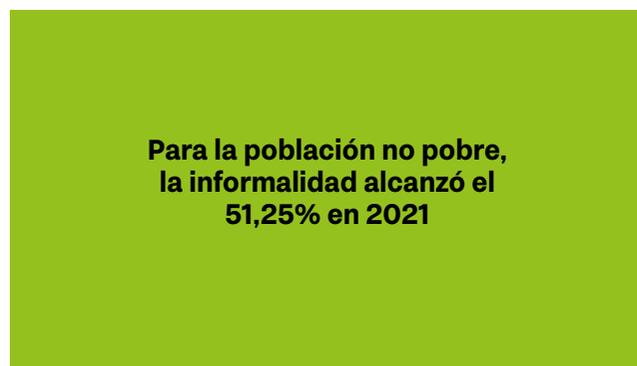
Si bien, combatir el bajo acceso al mercado laboral de la población pobre requiere de soluciones más estructurales del mercado laboral, la protección social en general, y la asistencia social en específico, deben contribuir a generar condiciones para la inserción laboral. Las transferencias monetarias pueden complementar los servicios de capacitación y empleo, fomentando con ello oportunidades para adquirir competencias que permitan el acceso a empleos de alta calidad, al tiempo que garantizan un ingreso estable para las personas que participan en las políticas activas de mercado de trabajo.

RETOS PRINCIPALES

- Alta informalidad y desempleo, y baja calidad de empleos en los grupos más pobres y vulnerables.
- Articulación limitada entre los programas de asistencia social con las políticas del sector empleo, y poco desarrollo de programas de transferencias monetarias para promover una integración efectiva de los pobres y vulnerables al mercado laboral formal.
- Falta de cobertura, eficiencia y equidad de las políticas activas de mercado de trabajo disponibles.
- Ausencia de prestaciones por desempleo para quienes no trabajan en los sectores formales.

La mayoría de los no pobres y casi todos los pobres que trabajan tienen empleo informal

Porcentaje Informalidad por condición de pobreza, 2021



No pobres



Pobres

Fuente: Estimaciones de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2021.

Nota: Informalidad definida como los ocupados que cotizan a la seguridad social.

PROPUESTAS

- Hacer una reforma al Mecanismo de Protección al Cesante -MPC, incorporando tres componentes: (i) una estrategia de gestión y colocación a partir del fortalecimiento de procesos de selección y perfilamiento por competencias; (ii) una estrategia de formación para fomento de la productividad de la población cesante; y (iii) un rediseño al seguro de desempleo condicionado a la participación en los programas activos del mercado laboral existentes.
- Mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de los programas de ciclo corto, tanto en el SENA como en el sector privado, para mejorar la probabilidad de que los pobres y vulnerables accedan a empleos formales de alta calidad. Esto implica, sincronizar la oferta de capacitación del MPC con la Clasificación única de Ocupaciones para Colombia -CUOC, el Marco Nacional de Cualificaciones -MNC, especialmente en formación complementaria que puede darse a través de SENA e institutos de las Cajas de Compensación Familiar.
- Requerir a los beneficiarios de algunos de los programas de asistencia social que busquen empleo activamente o que se inscriban a los servicios de empleo provistos por el Servicio Público de Empleo.
- Integrar la base de datos PILA en el Registro Social de Hogares, para poder hacer un seguimiento efectivo de las condiciones de empleo e ingresos de la población pobre y vulnerable.
- Integrar en la Plataforma del Sistema Nacional de Cualificaciones -PSNC una estrategia dinámica de monitoreo y seguimiento a brechas y desajustes del mercado laboral. Esto para garantizar que las políticas y programas diseñados en el sector de empleo, fomenten efectivamente la colocación de los grupos con mayor vulnerabilidad, como las mujeres, los grupos étnicos, los jóvenes, las personas con discapacidad y los migrantes.

El sistema carece de servicios de cuidado integral para adultos mayores y personas con discapacidad, generando una carga de trabajo en actividades de cuidado no remunerado desproporcionada para las mujeres, lo que limita la participación femenina en la educación y el mercado laboral

Según el DANE (2020), el acceso de los adultos mayores pobres y vulnerables a servicios de atención asequibles y de alta calidad es bajo, y disminuyó aún más durante la pandemia de COVID-19. En 2020, el 57% de las personas que vivían en instituciones de atención a adultos mayores y personas con discapacidad perdieron el acceso a estos servicios por falta de ingresos; adicionalmente, alrededor de un millón de mujeres que trabajaban en servicios de cuidado perdieron su empleo debido a la pandemia.

Colombia necesita diseñar e implementar un Sistema Nacional de Cuidado, que brinde servicios

alcanzables, oportunos y de alta calidad a los hogares pobres y vulnerables, para complementar la asistencia social y garantizar el bienestar de estos grupos de especial vulnerabilidad. Esto además puede contribuir significativamente a cerrar brechas de género en capital humano y a reducir la tasa de pobreza femenina.

La ausencia de servicios de cuidado para personas con alta dependencia por su edad o discapacidad, aparte de reducir la calidad de vida de estos segmentos de la población, afecta de manera desproporcionada la capacidad de las mujeres para educarse, ingresar al mercado laboral y generar autonomía económica. El 90% de las mujeres en Colombia emplea parte de su jornada en actividades de cuidado no remunerados, dedicando más de ocho horas diarias únicamente a este tipo de actividades. Según datos de la DANE (2020b), las mujeres en Colombia dedican, en promedio 4,2 horas al trabajo de cuidado no remunerado al día - llegando en algunos casos incluso a 7,14 horas al día- lo cual corresponde al doble de lo que dedican los hombres, y en el caso de hogares con niños, al triple. Como resultado, a pesar de trabajar un 26% más de horas, en promedio, que los hombres, las mujeres tienen mayor desempleo y menores ingresos: en 2021, el desempleo femenino fue del 18% y el porcentaje de trabajadoras que ganan menos de un salario mínimo mensual fue del 41,5%. Invertir en el Sistema Nacional de Cuidado es crucial, no solo para garantizar una calidad de vida adecuada para las personas que requieren cuidado por su nivel de dependencia, sino también para cerrar las brechas de género en términos de inclusión social, empleo y movilidad social. Ambos son factores clave para reducir la incidencia de la pobreza multidimensional.

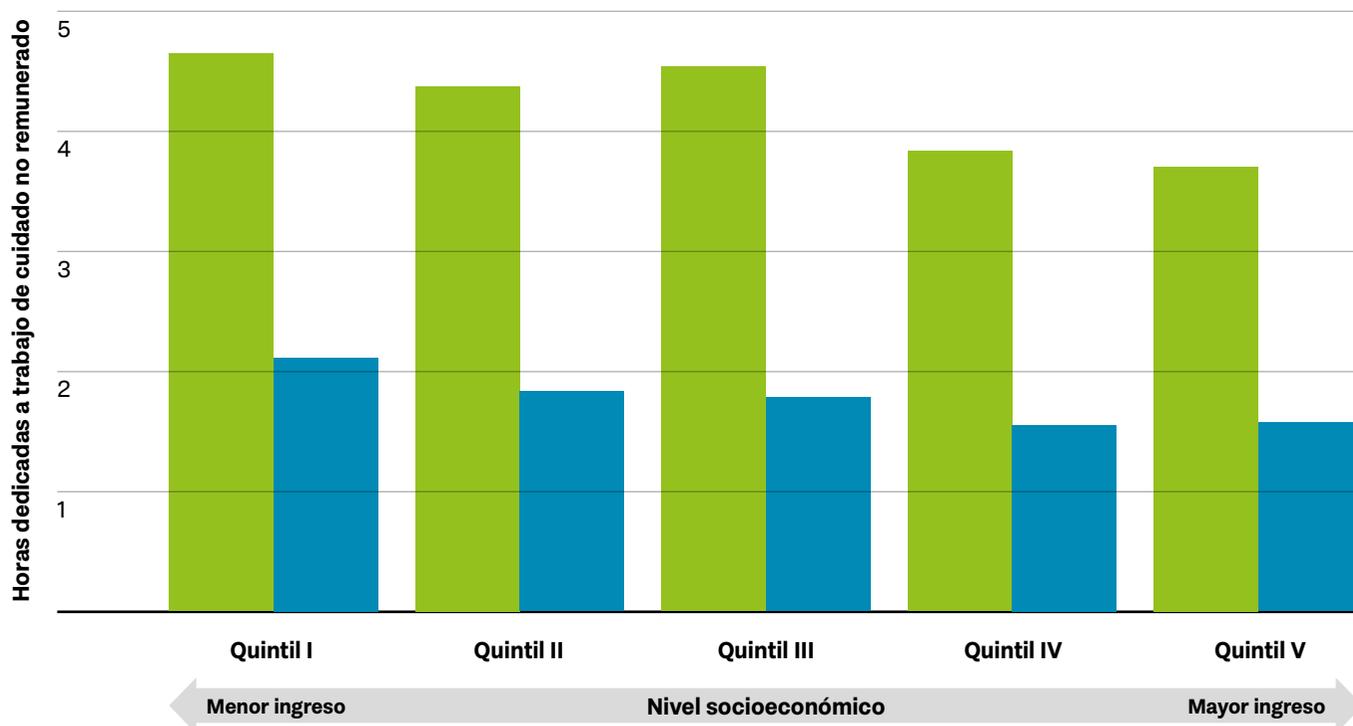
RETOS PRINCIPALES

- Falta de servicios de cuidado para los adultos mayores, en particular para aquellos que viven en condiciones de pobreza extrema o alta dependencia.
- Escasez de servicios de atención a las personas con discapacidad y sus cuidadores.

Las mujeres de todos niveles socioeconómicos dedican más del doble el tiempo al cuidado que los hombres

Tiempo promedio dedicado al trabajo de cuidado no remunerado

Mujeres
Hombres



Fuente: DANE 2020b en base a estimaciones de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT).

- Ausencia de políticas para reducir y redistribuir el trabajo de cuidado dentro de los hogares, el cual en la actualidad se asigna desproporcionadamente a las mujeres.
- Carencia de programas para proporcionar servicios de relevo a los cuidadores.
- Ausencia de programas que promuevan una integración efectiva de los cuidadores al sector asistencial y laboral.
- Falta de una política nacional de cuidado integral, que sea transformadora de los roles tradicionales de género.

PROPUESTAS

- Diseñar e implementar un Sistema Nacional de Cuidado, que: (i) integre beneficios y programas de protección social orientados a promover la calidad de vida de las personas con altos niveles de dependencia y de sus cuidadoras; (ii) articule y fortalezca las ofertas programáticas para este tipo de población que tienen los Gobiernos Locales y el Gobierno Nacional; y (iii) ofrezca nuevos programas para fomentar la participación de la mujer en el sistema educativo y el mercado laboral.
- Incorporar en el marco de acción de la Consejería Nacional para la Equidad de la Mujer los temas de cuidado como parte central de la política nacional de equidad de género. Asimismo, garantizar que existan herramientas de política pública bajo esta Consejería que permitan integrar dentro de las políticas sectoriales el enfoque de género, con un énfasis en el fomento a la redistribución y reducción del trabajo de cuidado dentro de los hogares.

No sólo la cobertura actual de los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos es baja, sino que la mayoría de los pobres y vulnerables no podrán recibir una pensión por vejez en el mediano plazo

Según las últimas estimaciones de Asofondos (2022), actualmente hay 3,2 millones de personas sin ningún tipo de pensión; 1,7 millones reciben la pensión social del programa Colombia Mayor, y otros 1,7 millones reciben pensión contributiva por vejez. Para 2055, el número de personas sin ningún tipo de pensión aumentará a 7,2 millones, lo que implica que alrededor del 80% de los trabajadores colombianos actuales no recibirán una pensión de vejez.

El país necesita mejorar la cobertura y la equidad de las pensiones, implementando un sistema multi-pilar financieramente sostenible, el cual garantice que la mayoría de los trabajadores colombianos, particularmente los más pobres, tengan derecho a una pensión.

Una reforma integral al sistema pensional puede contribuir a la sostenibilidad fiscal y a una mayor progresividad del gasto público. Combinada con la reforma paramétrica, la renta asegurada en el Régimen de Prima Media puede tener un tope para

desincentivar el arbitraje entre los dos planes de pensiones. La revisión de la política de pensión mínima y el aumento de la edad de jubilación, con el fin de dar tiempo para cumplir con los requisitos mínimos de pensión, son opciones de política que deben considerarse para incrementar la cobertura desde los actuales niveles extremadamente bajos. Debe proporcionarse un verdadero seguro de ingresos para la vejez que permita suavizar el consumo, limitando los pagos globales al momento de la jubilación, incluso por medio de instrumentos no jubilatorios, como el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEP). También se requieren reformas para desarrollar los mercados de rentas vitalicias, sumando la desagregación del tope de tarifas y la centralización de la provisión de seguros de invalidez y sobrevivencia.

Es necesario además expandir la cobertura y el monto del programa de pensión social Colombia Mayor, para abarcar al menos a todos los adultos mayores pobres con una transferencia de al menos una línea de pobreza extrema por persona. Lo anterior permitiría mejorar la equidad del sistema pensional, fortaleciendo su componente no-contributivo.

RETOS PRINCIPALES

- Poca cobertura del régimen de pensión social, Colombia Mayor.
- Baja cobertura y equidad del régimen contributivo de pensiones.
- Falta de sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones.

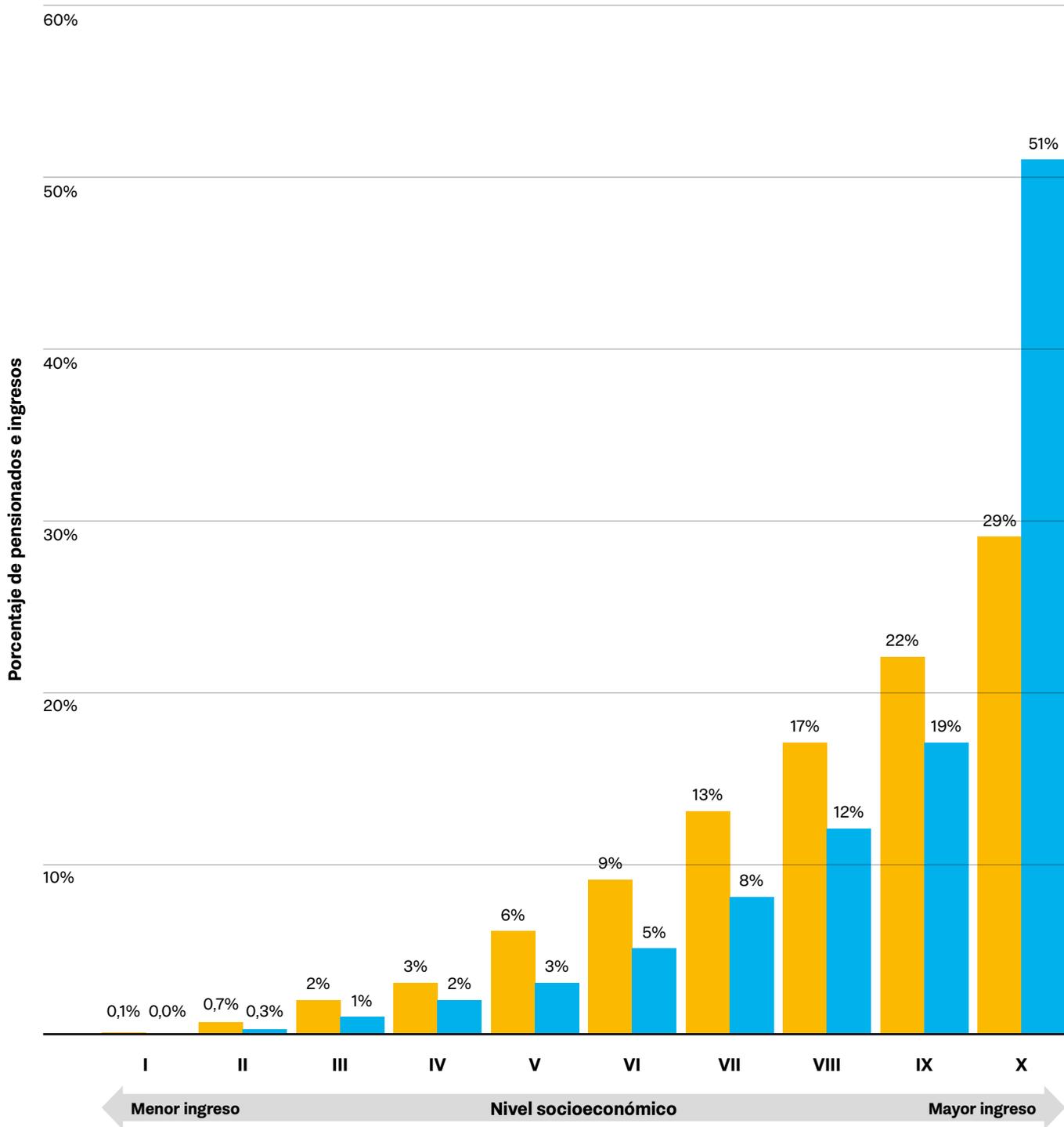
PROPUESTAS

- Reformar el sistema de pensiones para incrementar la cobertura y hacerlo financieramente sostenible y equitativo.
- Ampliar la cobertura del programa Colombia Mayor, para llegar al menos a todos los adultos mayores pobres con una transferencia no condicionada que les garantice que no estén en pobreza extrema.

Hay pocos pensionados entre colombianos de menor ingreso

Pensionados e ingresos por pensiones sobre distribución del ingreso, 2019

Pensionados
Ingreso



Fuente: GEIH y cálculos PNUD.

Cómo puede ayudar el Banco

Servicios de Asesoría y Análisis

Financiamiento de Políticas de Desarrollo

Asistencia social

Apoyar al DPS en la mejora del diseño, la composición y mecanismos de implementación de los programas de asistencia social.

Continuar apoyando al DNP en la consolidación del Registro Social de Hogares.

El Banco ha apoyado reformas en asistencia social con el financiamiento de este tipo, mas recientemente con el programa de Recuperación Económica Equitativa y Sostenible en 2021 y el Programa de Respuesta a COVID en 2020.

Adaptabilidad del sistema de protección social a los riesgos climáticos y de Desastres

Apoyar en el diseño y la implementación del Plan Integral para la Gestión del Cambio Climático (PIGCC) para el sector de inclusión social.

Apoyo a acciones sectoriales del DPS para identificar acciones de adaptación de los programas al cambio climático.

El Banco ha apoyado reformas en esta área con el financiamiento de este tipo, últimamente con el programa de Recuperación Económica Equitativa y Sostenible en 2021 y con el CAT DDO.

Asistencia social y empleo

Apoyar al Ministerio del Trabajo y al Servicio Público de Empleo en el diseño de políticas de empleo inclusivo. En 2021 el Banco publicó un Diagnóstico de Empleo en Colombia. Puede ofrecer asistencia técnica brindando experiencias globales de políticas y programas para fomentar el empleo juvenil de México y Chile, entre otros.

Sistema de Cuidado

Apoyar a la Consejería Nacional para la Equidad de la Mujer (y al futuro Ministerio de la Igualdad) y al DNP en el diseño y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Cuidado integral y transformador de género, para apoyar a adultos mayores, personas con discapacidad y a sus cuidadoras. El Banco viene trabajando con la Ciudad de Bogotá en este tema.

Pensiones

Apoyar a Colpensiones y al Ministerio del Trabajo en la reforma de los sistemas de pensiones a través de la herramienta analítica (PROST), utilizada en varios países, se pueden evaluar los impactos de opciones de reformas.

Una reforma pensional podría ser parte de un programa de este tipo.

Programa por Resultados

Financiamiento de este tipo podría apoyar al gobierno a mejorar la cobertura, el diseño, la composición y los mecanismos de implementación de los programas de asistencia social, incluyendo la pensión social para adultos mayores, y la consolidación del RSH.

Financiamiento para apoyar al SENA y Ministerio de Trabajo en la integración, optimización y ampliación del portafolio de programas de mercado laboral activo y los de ciclo corto para cerrar las brechas de capital humano de los trabajadores más pobres, particularmente en las mujeres y los jóvenes.

Financiamiento para apoyar el diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Cuidado.

Servicios de Asesoría y

Análisis. El Banco puede brindar asesoría y análisis para diseñar e implementar mejores políticas, fortalecer instituciones, desarrollar capacidades, informar estrategias u operaciones de desarrollo, o contribuir a la agenda global. Hay diferentes fuentes de financiación para ASA. Estos incluyen el propio presupuesto administrativo del Banco, los donantes a través de Fondos Fiduciarios o Resultados Financiados Externamente (EFO) y las autoridades colombianas, a través de Servicios de Asesoría Reembolsable (RAS).

Financiamiento de Políticas de Desarrollo.

El instrumento DPF puede apoyar el programa de políticas y acciones institucionales de Colombia que promueven el crecimiento y la reducción sostenible de la pobreza. El DPF puede ayudar a Colombia a través del financiamiento del presupuesto general que está sujeto a los propios procesos y sistemas de implementación del prestatario.

Programa por Resultados.

El instrumento PporR vincula el desembolso de fondos directamente con la entrega de resultados definidos para un programa de gobierno (nacional o subnacional, sectorial o intersectorial, existente o nuevo). Puede ayudar a Colombia a mejorar el diseño y la implementación de sus programas de desarrollo y lograr resultados duraderos mediante el fortalecimiento de las instituciones y la creación de capacidad.

NOTAS

1. La metodología INFORM es una iniciativa desarrollada por la Unión Europea en la cual se calcula un índice que mide qué tan vulnerables son los hogares pobres, a los impactos negativos de las crisis humanitarias y catástrofes. El índice se calcula anualmente para 191 países.

REFERENCIAS

- Asofondos (2022). Rendición de cuentas 2021 – Propuesta Reforma Integral de Protección de la Vejez - . https://www.youtube.com/watch?v=vB0zYByVdDM&ab_channel=Asofondos
- Banco Mundial (2021), De la crisis a la recuperación verde resiliente e inclusiva. Washington. <https://www.bancomundial.org/es/about/annual-report/covid-response>
- Banco Mundial (2022a), Nota de política de Cambio Climático.
- Banco Mundial (2022b), Revisión de las finanzas públicas de Colombia. Washington. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/099735101312297088/p17533504365370a0096900fc15829c7822>
- DANE (2020a), Encuesta Nacional de Calidad de Vida
- DANE (20220b), Mujeres y Hombres: Brechas de género en Colombia. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe.pdf>
- ILO (2021), World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads. – Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra. <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2020-22/lang--es/index.htm>
- European Commission (2022). Inform report 2022: shared evidence for managing. <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk/Risk-Facts-Figures>