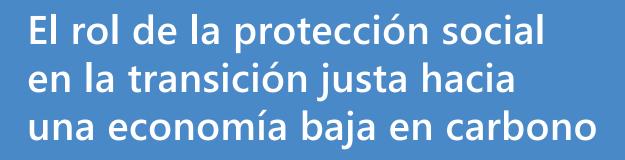
DOCUMENTOS DE PROYECTOS



El caso de Colombia

Beatriz Morales





Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks





www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Documentos de Proyectos

El rol de la protección social en la transición justa hacia una economía baja en carbono

El caso de Colombia

Beatriz Morales





Este documento fue elaborado por Beatriz Morales, Consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como parte del proyecto "Cambios estructurales y transición justa para un desarrollo bajo en carbono", que se ejecuta en el marco del programa de cooperación entre la CEPAL y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD). La elaboración del documento fue supervisada por Raúl Holz, funcionario de la División de Desarrollo Social, en coordinación con José Eduardo Alatorre, funcionario de la Unidad de Cambio Climático de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

La autora agradece los valiosos comentarios y aportes de Claudia Robles, funcionaria de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Paula Barrios, Cecilia Poggi, Felipe Korreales, Slim Dali y Juliette Astorg, de la AFD, y Santiago Barbosa y Gustavo Hernández, del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Agradece, igualmente, la valiosa contribución de Carlos Kroll, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, en el procesamiento de información.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos, enlaces o marcadores a sitios externos incluidos en esta publicación, ni por las menciones de sociedades mercantiles o nombres comerciales de productos y servicios, y no deberá entenderse que existe adhesión a sitios, su contenido, sus responsables ni a los productos o servicios que se mencionen u ofrezcan.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas LC/TS.2023/135 Distribución: L Copyright © Naciones Unidas, 2023 Todos los derechos reservados Impreso en Naciones Unidas, Santiago S.23-00668

Esta publicación debe citarse como: B. Morales, "El rol de la protección social en la transición justa hacia una economía baja en carbono: el caso de Colombia", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Intr	oducc	ión	7
I.	Los A. B.	Principales desafíos y oportunidades hacia economías bajas en carbono	
II.	Sist	tema de protección social en Colombia	
	Α.	Estructura institucional de la protección social	
	,	Dimensión jurídico-normativa	_
		2. Dimensión organizacional	
		3. Dimensión técnico-operativa	
		4. Dimensión de financiamiento	
	В.	Protección social contributiva	
		1. Pensiones	
		2. Sistema de riesgos profesionales	
		3. Subsidio Familiar	
		4. Protección al cesante	
	C.	Protección social no contributiva	
		1. Estrategia UNIDOS	46
		2. Familias en Acción	
		3. Programa Colombia Mayor	49
		4. Ingreso solidario	49

		5. Compensación del Impuesto sobre las Ventas (IVA)	
	D.	6. Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) Políticas de acceso a servicios sociales	
	υ.	L. Salud	
		2. Programas integrales para la infancia y adolescencia	_
		g. Educación	
	E.	Programas de inclusión laboral y productiva	
	∟.	L. Jóvenes en Acción	
		2. Jóvenes transformadores	
		g. Mi Negocio	
		4. Familias en su Tierra (FEST)	
		5. Servicio Público de Empleo (SPE)	
		5. Intervenciones Rurales Integrales (IRACA)	
		7. Emprendimiento Colectivo	
		3. Red de Seguridad Alimentaria (ReSa) y Manos que Alimentan	
		g. Tiendas para la Gente	
		io. Empléate	
		ıı. Sacúdete	
		12. Incentivo a la generación de Nuevos Empleos	
	F.	Políticas de cuidado	
III.	Una	nirada a los departamentos claves ante una transición hacia una economía	
		en carbonoen	65
	Α.	Breve caracterización socioeconómica de los ocho departamentos intensivos	• 5
		en carbón y petróleo	65
	В.	Exploración de programas y/o proyectos departamentales	• ງ
		de protección social	71
	C.	Jna transferencia monetaria para la población trabajadora afectada	-
IV.	Bre	as, oportunidades y recomendaciones al sistema de protección social colombiano	
	A.	Coordinación sectorial e institucional	
	В.	Ente rector del sistema de protección social	
	C.	Articulación de los componentes del sistema de protección social colombiano	
	D.	Registros de destinatarios y sistemas de información	
	E.	Gasto social y sostenibilidad financiera	79
	F.	Cobertura y suficiencia en el sistema de protección social	79
	G.	Fransferencias monetarias para la población vulnerable	
	Н.	Programas de Inclusión Laboral y Productiva (PILP)	
	I.	Pago por Servicios Ambientales (PSA)	
	J.	Mercado laboral, protección social contributiva y promoción del trabajo decente	
	K.	a importancia del territorio en una transición justa	82
Biblio	graf		85
Anex	0		89
Cuadı			5
Cuadr		Grupos poblacionales considerados en la Constitución Política de Colombia	
Cudul	ОΙ	de 1991 o en las normativas nacionales	26
Cuadr	′O 2	Organismos responsables de la protección social en Colombia, vigencia 2022	
Cuadr		Instituciones rectoras que articulan la protección de segmentos poblacionales	29
Coaul	J 3	específicos, vigencia 2022	21
Cuadr	'n /:	Grupos de clasificación bajo la metodología IV del Sisbén, abril 2022	
	~ 4	2. Special and classification says in metadologia in act 31350cm, about 2022 in minimum.	55

Cuadro 5	Componentes y programas del sistema de protección social en Colombia y su relevancia ante una transición justa hacia una economía baja en carbono, vigencia 2022	27
Cuadro 6	Pagos según grupos de municipios y grado escolar, vigencia 2022	
Cuadro 7	Ingreso Solidario: pagos según número de integrantes del hogar y grupos	77
,	de clasificación del Sisbén IV, vigencia 2022	51
Cuadro 8	Programas de vivienda, noviembre de 2022	
Cuadro 9	Colombia: PIB y PIB per cápita según departamentos, 2021	
Cuadro 10	Línea de pobreza extrema, línea de pobreza y reducción de puestos	00
3 000.0 2 0	de trabajo en el corto plazo, según departamentos	75
Gráficos		
Gráfico 1	América Latina y el Caribe (33 países y 12 territorios) y Colombia: cobertura	
	efectiva de la protección social, total y por grupo poblacional, alrededor de 2020	25
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (22 países) y Colombia: gasto social del gobierno	
	central, 2019 y 2020	35
Gráfico 3	América Latina y el Caribe (22 países) y Colombia: gasto social del gobierno	ງງ
J. J	central por funciones, 2020	36
Gráfico 4	América Latina y el Caribe (22 países) y Colombia: distribución del gasto	···· ງ -
	social del gobierno central por funciones, 2020	36
Gráfico 5	América Latina y el Caribe (24 países) y Colombia: tasa de participación	5
3	laboral por sexo, 2021	39
Gráfico 6	América Latina (17 países) y Colombia: ocupados urbanos en sectores de baja	33
	productividad del mercado del trabajo según sexo, 2021	40
Gráfico 7	América Latina y el Caribe (23 países) y Colombia: proporción de empleo	•
	informal, según actividad, 2019	40
Gráfico 8	Ocupados que aportan a un sistema previsional en Colombia, según sexo	
	y quintil de ingresos, 2021	41
Gráfico 9	Personas en situación de pobreza y pobreza extremaa, 2019 a 2021	44
Gráfico 10	Personas en hogares receptores de transferencias monetarias, 2022	45
Gráfico 11	Monto mensual de las transferencias monetarias, 2022	45
Gráfico 12	América Latina (16 países) y Colombia: población sin seguro médico	
	por quintiles de ingresos per cápita, 2020	
Gráfico 13	Población cubierta por los servicios de salud, según régimen, julio de 2022	53
Gráfico 14	América Latina (18 países) y Colombia: porcentaje de personas de 20 a 24	
	años, con educación secundaria completa por sexo y área geográfica, 2021	55
Gráfico 15	Colombia: población total según departamentos, 2021	
Gráfico 16	Colombia: tasa de pobreza según departamentos, 2021	67
Gráfico 17	Colombia: tasa de pobreza extrema según departamentos, 2021	
Gráfico 18	Colombia: pobreza multidimensional según departamentos, 2019-2021	69
Gráfico 19	Colombia: indicadores del mercado laboral según departamentos, 2021	69
Gráfico 20	Colombia: población ocupada por rama de actividad según departamentos, 2021	70
Gráfico 21	Personas en hogares receptores de transferencias monetarias según grupos	
	de departamentos, 2021	
Gráfico 22	Monto mensual de las transferencias monetarias según departamentos, 2021	72
Gráfico 23	Colombia: estimación del costo adicional de una transferencia monetaria	
	equivalente a una línea de pobreza extrema y a una línea de pobreza	
	para enfrentar la disminución de puestos de trabajo, según duración	76

Recuadros		
Recuadro 1	Conceptos y definiciones clave	9
Recuadro 2	Creación del Ministerio de la Igualdad y la Equidad	31
Recuadro 3	Registro Social de Hogares	33
Recuadro 4	Piso de protección social para trabajadores con bajos ingresos	42
Recuadro 5	Participación de la población víctima de desplazamiento	
	interno en los programas sociales	
Recuadro 6	Participación de la población indígena en los programas sociales	48
Recuadro 7	Medidas de emergencia implementadas en Colombia para responder	
	a los efectos socioeconómicos del COVID-19	
Recuadro 8	Políticas públicas para la infancia y la adolescencia	54
Diagramas		
Diagrama 1	Claves frente a una transición justa desde el marco de las Naciones Unidas	4.5
Diagrama 2	con alcance medioambiental y laboral Funciones e instrumentos de la protección social para una transición justa	15
Diagraffia 2	hacia economías bajas en carbono	10
Diagrama 3	Componentes del sistema de protección social en Colombia, octubre 2022	_
Diagrama 4	Temas sectoriales considerados en la Constitución Política de Colombia	24
Diagrama 4	de 1991 y ejemplos de normativas nacionales	27
Diagrama 5	Sistema educativo colombiano	
Diagrama 6	Programas de inclusión laboral y productiva en Colombia según tipología	J -
9	y ejemplos de articulación con la protección social, noviembre 2022	59
Мара		
Mapa 1	Colombia: pobreza multidimensional por departamentos, 2021	68

Introducción

La protección social se orienta a abordar los riesgos que enfrenta toda la población a lo largo del ciclo de vida, así como a los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad. A partir de este marco de acción la protección social puede jugar un rol fundamental para enfrentar los riesgos asociados con una transición hacia una economía baja en carbono. Una transición que, a la luz de los efectos del cambio climático cada vez más visibles, se hace más urgente. La evidencia muestra que es inevitable el aumento promedio de temperatura de 1,5°C con respecto a la época preindustrial (CEPAL, 2021). De no tomarse acciones efectivas para la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero, se presenciaría una mayor ocurrencia de eventos climáticos extremos como olas de calor, sequías, tormentas extremas e inundaciones. Todos estos efectos tienen su reflejo en la economía con impactos desiguales sobre la sociedad, los cuales pueden exacerbarse según ciertas características de la población, como el sexo, la condición étnico-racial, los niveles educativos y la zona de residencia, entre otros.

La pandemia de COVID-19 dejó de manifiesto la relación fundamental que existe entre la salud, un medio ambiente sano¹ y un trabajo decente² para toda la población. A partir de esta experiencia, es imperativo repensar soluciones basadas en las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económica, social y medioambiental—, que permitan avanzar hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los compromisos de las Conferencias de las Partes (COP) para tomar decisiones y alcanzar acuerdos sobre el cambio climático y sus efectos. La transición justa puede ser un ejemplo donde estas tres dimensiones convergen de manera virtuosa y la protección social puede ser un mecanismo integrador clave en esta transición.

Diversas estimaciones indican que la inacción ante la crisis climática expondría a la población trabajadora y, en particular, a las poblaciones pobres y en mayor vulnerabilidad a distintos impactos socioeconómicos. Evaluaciones indican que 2,5 millones de empleos en América Latina y el Caribe podrían perderse tan solo como consecuencia de las olas de calor para 2030, lo que afectaría particularmente a las

¹ En julio de 2022, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución que declara derecho humano universal el acceso a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Para más información véase [en línea] https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482.

² El concepto de trabajo decente fue formalizado por la OIT en 1999 durante la 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. El trabajo decente se refiere a la promoción de oportunidades para que las personas puedan desarrollar un trabajo productivo y de calidad, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (véase el recuadro 1).

y los trabajadores en la construcción y la agricultura, y a las y los vendedores ambulantes (Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020). Además, se estima que los costos económicos ante un escenario de calentamiento global de 2,5°C podrían oscilar entre 1,5% y 5% del PIB de la región de aquí a 2050 (CEPAL y otros, 2022).

Sin embargo, las acciones de mitigación a la crisis ambiental también pueden tener costos, al menos en el corto plazo. La necesidad de invertir en tecnologías más limpias, el aumento en los costos de cumplir con regulaciones ambientales más estrictas y la reducción en el uso de combustibles fósiles, que tradicionalmente han sido más económicos, puede producir un aumento inicial en los precios energéticos. Ello puede tener impactos más allá del mercado laboral, al aumentar el riesgo de pobreza energética.

En este contexto, para enfrentar de manera eficiente la crisis del cambio climático y construir un futuro mejor es esencial una transformación verde e inclusiva. Si se asumen cambios estructurales en los patrones de consumo y producción actuales, se estima que una transición hacia una economía verde³ y baja en carbono (véase el recuadro 1) crearía 15 millones de empleos netos nuevos (y verdes)⁴ en América Latina y el Caribe en 2030, en sectores como la agricultura sostenible, la silvicultura, la energía solar y eólica, la manufactura y la construcción (Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020). En suma, la urgencia de transitar hacia la sostenibilidad ambiental implica implementar cambios en el mundo del trabajo que resguarden y promuevan las capacidades y habilidades de los trabajadores y eviten la profundización de las desigualdades (CEPAL/OIT, 2018). Es imperativo que mediante los distintos instrumentos de política pública se garanticen los derechos laborales de las y los trabajadores y se proteja a toda la población, sobre todo aquella más vulnerable, de los riesgos asociados a una transición hacia una economía baja en carbono (PNUMA y otros, 2008).

Ante este escenario y a la luz de los aprendizajes frente a la pandemia, el concepto de transición justa (véase el recuadro 1) surge como una respuesta frente a los desafíos de las transformaciones necesarias. Las "Directrices para una Transición Justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos" de la OIT destacan que una transición justa debe gestionarse correctamente y contribuir al logro de los objetivos del trabajo decente (véase el recuadro 1), a la creación de puestos de trabajo, a la justicia social y a la erradicación de la pobreza (OIT, 2015). Por lo tanto, una transición justa significa que el cambio hacia una economía baja en carbono sea; i) justa, inclusiva y sostenible; ii) lleve a una reducción de las desigualdades; iii) a la creación de oportunidades de trabajo decente, incluyendo aquellos en las zonas rurales; iv) minimice la destrucción de empleos y sus impactos, acompañando y reubicando a las y los trabajadores que los pierden o son desplazados, principalmente los ocupados en los sectores de combustibles fósiles (fuentes convencionales de energía) y, iv) proteja a las comunidades más afectadas, así como a los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad, como las mujeres⁵, jóvenes, trabajadores informales, pueblos indígenas y personas afrodescendientes. Para avanzar hacia estos retos, las políticas económicas y ambientales tendrán que ser complementadas con políticas sociales y del mercado de trabajo, amortiguando así los potenciales riesgos sobre las poblaciones vulnerables a la transición hacia una economía baja en carbono (CEPAL y otros, 2022; Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020; OIT, 2015).

³ El concepto de economía verde apareció por primera vez en 1989. Además, fue uno de los temas centrales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río +20). La economía verde debería contribuir a la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la inclusión social y la creación de oportunidades de trabajo decente, sin afectar negativamente el funcionamiento de los ecosistemas (O'Ryan y Schaper, 2017) (véase el recuadro 1).

⁴ Esto como resultado de la creación de 22,5 millones de puestos de trabajo creados y la destrucción de 7,5 millones de empleos (principalmente en la electricidad a partir de combustibles fósiles, la extracción de combustibles fósiles y la producción de alimentos de origen animal) (Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020).

⁵ De acuerdo con Saget, Vogt-Schilb y Luu (2020), más del 80% de los nuevos empleos creados por los programas de descarbonización se darán en sectores que actualmente son dominados por hombres.

Recuadro 1 Conceptos y definiciones clave

Transición justa^a

Según la OIT, la transición justa se refiere al "proceso mediante el cual las economías que avanzan hacia una economía verde también fortalecen cada uno de los cuatro pilares del trabajo decente" (OIT, 2018a, pág. 208). Las organizaciones sindicales fueron las primeras en pedir una transición justa. La primera mención se atribuye al líder sindical Tony Mazzocchi en 1993, quien reclamó la creación de un "súper fondo" para la población trabajadora "que ofreciera oportunidades y apoyo financiero para permitir el acceso a la educación superior a los trabajadores que pierden sus puestos por las políticas de protección ambiental" (OIT, 2018b, pág. 1).

Economía verde

En PNUMA (2012) y OIT (2018a) se define la economía verde como aquella que resulta en un mejor bienestar humano y equidad social, reduciendo significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica. Se caracteriza por: i) emitir poco carbono; ii) usar los recursos de manera eficiente y, iii) ser socialmente inclusiva.

Trabajo decente^b

Para que un trabajo sea considerado decente debe ser productivo, con una remuneración justa, realizado en condiciones de libertad, equidad y seguridad, que ofrezca protección social a las familias, que garantice la igualdad de oportunidades y de trato, que respete los derechos laborales y permita la participación de la población trabajadora en las decisiones que les pueden afectar (OIT, 2018a). Estas características se resumen en los cuatro pilares del trabajo decente: diálogo social, la protección social, los derechos en el trabajo y el empleo (OIT, 2018a). La noción de trabajo decente es válida tanto para la población trabajadora ocupada en la economía formal como en la economía informal, las y los trabajadores independientes, y las y los trabajadores domésticos remunerados (CEPAL/OIT, 2013; Abramo, 2021).

Protección social

Los sistemas de protección social contribuyen a la erradicación de la pobreza y a la reducción de las desigualdades. La protección social se orienta a garantizar el acceso a un nivel de ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente, a posibilitar el acceso a servicios sociales (como educación, salud y vivienda), procurar la universalización del trabajo decente, y facilitar y garantizar el acceso a servicios de cuidado (CEPAL, 2020b).

Protección social adaptativa

La protección social adaptativa es un enfoque (conceptual y práctico) que pretende incorporar la adaptación al cambio climático y/o la reducción del riesgo de desastres en los programas de protección social. El acceso a las prestaciones de protección social puede reducir la vulnerabilidad al cambio climático y al riesgo de desastres, al mejorar la capacidad de adaptación y garantizar niveles de bienestar (IDS, 2012).

Transición verde

Según la OIT (2018a), la transición verde es el proceso a través del cual una economía se convierte en economía verde mediante la reducción de su dependencia de las fuentes de energía emisoras de gases de efecto invernadero y se vuelve más eficiente en el uso de recursos.

Empleos verdes^c

Según la OIT (2012), los empleos verdes son puestos de trabajo decentes que contribuyen a proteger o a restaurar el medio ambiente, en cualquier sector económico (agricultura, industria, servicios o administración) y que en la práctica: aumentan la eficiencia del consumo de energía, materias primas y agua; limitan las emisiones de gases de efecto invernadero; minimizan los residuos y la contaminación; contribuyen a la adaptación al cambio climático y protegen y restauran ecosistemas.

Economía baja en carbono

Según la OIT (2018a), una economía baja en carbono refiere a una economía basada en la generación de un nivel de emisiones de gases de efecto invernadero igual o inferior al nivel que puede absorber el medio ambiente. Es uno de los tres componentes esenciales de una economía verde. La descarbonización de la economía no es exclusiva del sector energético. Las emisiones de gases de efecto invernadero también ocurren en sectores como la agricultura, el transporte, la construcción, la industria y manufactura, entre otros.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de L. Abramo (2021), "Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina", Serie Políticas Sociales, N° 240 (LC/TS.2021/137), CEPAL, Santiago; CEPAL (2021), Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe (LC/CDS.4/3), CEPAL, Santiago; CEPAL (2020b), Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5), CEPAL, Santiago; IDS (2012), "Adaptive Social Protection: Making Concepts a Reality - Guidance Notes for Practitioners", Institute of Development Studies, IDS; OIT (2018a), "Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo", OIT, Ginebra; OIT (2018b), "Transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos – Reseña de políticas", OIT-ACTRAV, OIT, Ginebra; OIT (2012), "Hacia el desarrollo sostenible: oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde", OIT, Ginebra; CEPAL/OIT (2013), "Avances y desafíos en la medición del trabajo decente", Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Nº 8 (LC/L.363o), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago; PNUMA (2012), "Economía Verde en el contexto del desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza: una perspectiva desde América Latina y el Caribe", PNUMA, Quito.

^a Para más información sobre el concepto de transición justa y su aplicación práctica, véase [en línea] https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-no-141-a-just-green-transition-concepts-and-practice-so-far/.

^bPara más información sobre trabajo decente, véase [en línea] https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm.
^cPara más información sobre empleos verdes, véase [en línea] https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/lang--es/index.htm.

Una transición justa además de contribuir a controlar el cambio climático aboga por el bienestar de la población, para lo cual es necesario "reforzar los sistemas de protección social, promover la formalización del empleo y reducir las diferencias existentes entre grupos socioeconómicos, territorios y generaciones" (CEPAL y otros, 2022, pág. 7). De esta manera una transición justa puede contribuir a la erradicación de la pobreza, al desarrollo social, a la inclusión social y laboral, a los objetivos del trabajo decente y, en general, a los logros de los objetivos de desarrollo sostenible (CMNUCC, 2020; Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020). En esta línea, los sistemas de protección social son un componente esencial de esta transición justa, pues contribuyen a reducir la desigualdad, mitigar los efectos adversos, y potenciar sociedades más inclusivas y resilientes, sin dejar a nadie atrás (CEPAL, 2021).

Los vínculos entre protección social y transición justa promueven el desarrollo de inversiones clave a lo largo del ciclo de vida que permita a las personas contar con las habilidades y recursos para acceder a empleo productivo y trabajo decente, hacer frente a los embates de los desastres y la crisis climática y contar con apoyo en la transición hacia un modelo de producción y consumo sostenible. Ello requiere la consolidación de sistemas de protección social universales, sensibles a las diferencias, integrales, sostenibles y resilientes. Es necesario avanzar hacia estos sistemas de protección social para hacer frente tanto a los problemas estructurales de pobreza y desigualdad, como a los diversos riesgos que enfrenta la población y que ponen en peligro su bienestar y efectivo goce de derechos (CEPAL, 2022a). Además, el tránsito hacia sociedades ambiental y socialmente sostenibles exigirá cambios estructurales en los patrones de producción y consumo que son difíciles de implementar en ausencia de una garantía universal de un nivel básico, permanente y suficiente, de bienestar que compense la reconversión laboral y productiva hacia nuevos sectores, empleos verdes y de mayor productividad (CEPAL, 2022a y 2022b).

En el caso particular de Colombia, el actual modelo de crecimiento económico está significativamente vinculado con la extracción de combustibles fósiles tanto para su exportación como para su consumo interno. Los compromisos climáticos expresados por el país en sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por su sigla en inglés) y en su Estrategia Climática de Largo Plazo (E2050) establecen la meta de neutralidad carbónica a mediados de siglo (Gobierno de Colombia, 2021a). De acuerdo con el Plan Energético Nacional 2020-2050, la oferta de energía primaria en Colombia está compuesta predominantemente por combustibles fósiles (carbón y petróleo), con una participación cercana al 77% del total, mientras que la hidroelectricidad, el gas natural y las fuentes no convencionales de energía renovable, el restante 23% (UPME, 2019). Se estima que el sector carbonífero genera aproximadamente 130 mil empleos directos formales y beneficia indirectamente a 500 mil personas. Asimismo, la fuerza laboral femenina en el sector petrolero llega a 27% y principalmente en actividades de comercialización y en cargos de menor responsabilidad (ISTAS y Fundación 1º de mayo, 2022).

Según estimaciones preliminares del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2023), ante el escenario de una política que establezca una reducción de 50% en la producción de los sectores petroleros y carboníferos, alrededor de 363 mil puestos formales directos e indirectos se eliminarían en el corto plazo, alcanzando 458 mil pérdidas en el acumulado a 2030, equivalente a 0,004% y 0,005% del empleo formal⁶. Si bien desde el enfoque de la transición justa los 32 departamentos del país son clave, en ocho departamentos se concentran las actividades carboníferas y petroleras⁷, por lo tanto, tienen particular relevancia en la transición hacia una economía baja en carbono. De este grupo de departamentos, tres corresponden al subgrupo de carboníferos (Cesar, La Guajira y Norte de Santander) y cinco al subgrupo de petroleros (Arauca, Casanare, Meta, Putumayo y Santander). Una de las metas establecidas en la Estrategia Climática de Largo Plazo (E2050) es que los empleos verdes representen el 45% del empleo total de Colombia para 2050 y cuenten con una amplia participación de mujeres en estos (Gobierno de Colombia, 2021a). Además, cabe destacar que tanto en la E2050 como en la actualización de la NDC, se incluye la transición justa de la fuerza laboral como uno de los elementos transversales e integradores (Gobierno de Colombia, 2020 y 2021a)⁸.

Según información del DANE, para el trimestre comprendido entre noviembre de 2022 y enero de 2023, la población ocupada formal a nivel nacional es de 9,3 millones de personas.

⁷ Cabe resaltar que las estimaciones realizadas en DNP (2023) no consideran actividades *offshore*.

Además, el Ministerio de Trabajo lidera la elaboración de una Estrategia para la transición justa de la fuerza laboral hacia una economía resiliente y baja en carbono, la que se espera tener lista en 2023 (Gobierno de Colombia, 2020).

Colombia deberá entonces enfrentar desafíos complejos mientras avanza en la descarbonización de su matriz productiva y promueva, de manera simultánea, la implementación de políticas sociales, laborales y económicas que impulsen el bienestar de las y los ciudadanos, afrontando los problemas estructurales de desigualdad, pobreza, informalidad laboral y vulnerabilidad. En la búsqueda por articular las intervenciones relacionadas con cambio climático, seguridad alimentaria y erradicación de la pobreza, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) asumió "el compromiso de garantizar que el 50% de sus programas implementen acciones para la gestión del riesgo, la adaptación y la mitigación del cambio climático para 2030" (Gobierno de Colombia, 2020, pág. 2).

El objetivo de este estudio, compuesto por cuatro capítulos, es proponer un marco orientador para el análisis del rol de la protección social en el contexto de una transición justa hacia una economía baja en carbono y, mediante la caracterización de la actual matriz de protección social en Colombia, identificar las brechas actuales y los desafíos para el sistema de protección social en el camino hacia una economía baja en carbono, así como las nuevas necesidades en materia social y laboral. Asimismo, este documento pretende contribuir al debate sobre las opciones de política pública disponibles en el tránsito hacia sociedades ambientalmente sostenibles. El documento incluye un análisis a nivel territorial con un enfoque en los ocho departamentos de Colombia intensivos en carbón y petróleo y, por lo tanto, claves en esta transición. A lo largo de este se presenta un mapeo actualizado de las políticas de protección social en Colombia y se identifican las brechas ante una transición hacia una economía baja en carbono con miras a elaborar recomendaciones de política que puedan brindar protección suficiente y oportuna a la población trabajadora, así como a los distintos grupos poblacionales, afectados directa o indirectamente. Una de las contribuciones de este documento al debate de política pública es la estimación del gasto adicional de protección social en el que incurriría Colombia en caso de implementar una transferencia monetaria mínima dirigida a la población trabajadora que pierda su empleo ante los impactos de una transición hacia una economía baja en carbono y, de esta manera, contribuir a sentar las bases para un modelo de desarrollo sostenible consolidando el desarrollo de capacidades humanas a lo largo del ciclo de vida.

I. Los vínculos entre los sistemas de protección social y la transición justa

De acuerdo con la OIT (2015), la transición hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles, en un marco de transición justa y mediante la aplicación de prácticas más eficientes, la prevención de la contaminación y la gestión sostenible de los recursos naturales, presenta varias posibles oportunidades. Entre ellas, se menciona la innovación, la atracción de nuevas inversiones y, por lo tanto, el aumento del empleo total; la mejora de la calidad del empleo y los ingresos, en sectores como la agricultura, la construcción, el reciclaje y el turismo y la promoción de la inclusión social y la reducción de las desigualdades, particularmente para las mujeres, siempre y cuando se apliquen medidas para combatir la segregación ocupacional, y para las poblaciones rurales. No obstante, estos impactos dependerán de las circunstancias y contextos de cada país y de la consolidación del diálogo social, así como el nivel de avance tecnológico. Por ejemplo, si bien los empleos verdes utilizan trabajadores de alta cualificación y pueden ofrecer una mejor remuneración, los países en desarrollo enfrentan desafíos debido a una proporción significativa de población joven y de trabajadores informales, haciendo necesaria la implementación de un conjunto de programas de educación y capacitación para promover su ingreso al mercado laboral, a la vez que se proporcionan incentivos a empresas de sectores clave para materializar dicha inclusión (CMNUCC, 2020).

Frente a la urgencia de transitar hacia economías ambientalmente sostenibles y a sociedades más inclusivas, los sistemas de protección social universal, sólidos, inclusivos y sostenibles deben ser una parte fundamental de una estrategia más amplia para la transición justa, por ejemplo, como lo indican las Directrices de la OIT (OIT, 2015) (véase el diagrama 1). Es deseable que los sistemas de protección social tengan en cuenta los riesgos ambientales y, además, cumplan su función de asegurar tanto los ingresos como la seguridad alimentaria y nutricional, el acceso a la salud, la educación y la vivienda, y al trabajo decente para toda la población durante la transición hacia economías bajas en carbono. La presencia de sistemas de protección social con dichas características favorece una transición justa ya que, en principio, permite a las y los trabajadores y las comunidades transitar hacia nuevas formas de actividad económica sin temor a ver retrocesos en su bienestar, además que contribuye a que diversos sectores de la sociedad acepten la transición y no la perciban como una tarea riesgosa (CEPAL, 2022a; PNUMA y otros, 2008). En este sentido, la cobertura priorizada a grupos poblacionales, territorios y ocupaciones impactadas en el camino hacia una economía baja en carbono o por el agotamiento de los recursos naturales resulta clave.

La anticipación de las demandas cambiantes del mercado laboral, a través de sistemas sólidos de información y recopilación de datos del mercado laboral, así como el diálogo social, es esencial para ayudar a los gobiernos, empleadores, trabajadores y sistemas de educación y formación a identificar las habilidades necesarias en la actualidad y en el futuro, y tomar las medidas apropiadas para brindar capacitación oportuna⁹. Por lo tanto, se requiere una mayor coordinación de las políticas medioambientales, sociales y productivas, que permita aprovechar las sinergias para establecer un nuevo enfoque y medidas transformadoras (CEPAL, 2021). Ante una transición a una economía baja en carbono, es necesario alinear los objetivos de los sistemas de protección social con las políticas ambientales, educativas y laborales y, en general, con todo el conjunto de políticas sectoriales y actores de los niveles nacionales y subnacionales. Según CEPAL/OIT (2018), entre el conjunto de políticas para que la transición hacia la sostenibilidad ambiental se desarrolle en el marco de una transición justa se encuentran: i) implementación de un marco jurídico coherente en materia medioambiental y laboral; ii) diálogo social; iii) políticas de protección social que consideren los riesgos ambientales; iv) desarrollo de empleos verdes; v) el rol del sector empresarial; vi) el potencial de los pueblos indígenas en materia de conservación ambiental; vii) políticas de género y viii) el desarrollo de competencias.

En este capítulo, mediante la discusión conceptual sobre los vínculos entre la protección social y los retos y oportunidades de la transición justa, se presenta una propuesta analítica para orientar la elaboración de políticas públicas de protección social frente a una transición justa. De esta manera, en la segunda sección se enfatiza en la necesidad de desarrollar un enfoque integral de la política pública que articule la protección social (universal e inclusiva) y trabajo decente con la transición justa, con el objetivo de garantizar pisos mínimos de protección y proporcionar herramientas para generar capacidades de adaptación de la población trabajadora y vulnerable más afectada.

Los compromisos internacionales proporcionan un marco para que las políticas públicas a nivel nacional consideren tanto la dimensión medioambiental como la laboral. Por lo tanto, el enfoque seguido en esta sección se basa, principalmente, en el marco de instrumentos de las Naciones Unidas que consideran ambos aspectos y que son clave frente a una transición justa, incluyendo: la Declaración Río+20 que, además de sentar la base para el diseño de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), destaca la importancia de implementar políticas de economía verde, y la promoción del consumo y producción sostenibles; la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que establece objetivos y metas claras para avanzar a sociedades económica, social y ambientalmente sostenibles (en particular los ODS 6, 7, 8, 10, 12 y 13); la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en particular, las Conferencias de las Partes (COP) 16, 21, 24 y 26, que dan relevancia a la transición justa, la creación de trabajo decente y la erradicación de la pobreza, entre otras); las Directrices de la OIT para una transición justa, que ubica al trabajo decente en el centro y se basa en los cuatro pilares de la Agenda de Trabajo Decente; y la Acción Climática para el Empleo y la Declaración de la OIT para el Futuro del Trabajo, que buscan garantizar que el trabajo y el bienestar de las personas estén en el centro de la transición (véanse el diagrama 1 y el cuadro A1 del anexo).

⁹ Si bien la formación permanente será un componente clave, solamente 15% de la población trabajadora de América Latina y el Caribe recibe en la actualidad algún tipo de capacitación, frente al 56% de la OCDE (CEPAL y otros, 2022, pág. 19).

Diagrama 1 Claves frente a una transición justa desde el marco de las Naciones Unidas con alcance medioambiental y laboral



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2022), "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe", Publicación de las Naciones Unidas, Santiago [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4,3595/S2200798_es.pdf; G. Montt, (2019), ¿Qué es la transición en el marco del cambio climático? Módulo de formación. Presentación en el "Foro sobre transición justa, empleos verdes y acción climática", CEPAL, Santiago [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/1_guillermo_montt_cepal_foro_regional_-_transicion_justa_-_octubre_2019_o.pdf; Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019), Acción Climática para el empleo, OIT, Ginebra, disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/genericdocument/wcms_732093.pdf.

A. Principales desafíos y oportunidades hacia economías bajas en carbono

Pese a que diversas estimaciones muestran un efecto neto positivo sobre el mercado laboral ante un tránsito hacía una economía baja en carbono, los cambios estructurales que se necesitan podrían incluir también impactos negativos en los ámbitos productivo y sociolaboral (ISTAS y Fundación 1º de mayo, 2022). Al igual que para otras transformaciones estructurales, como la digital, en el camino hacia una economía y sociedad baja en carbono se pueden distinguir por lo menos cuatro formas en las que el empleo (y determinados sectores) podría afectarse cuantitativamente, a saber: i) creación de nuevos puestos de trabajo y oportunidades de empleo verde, ii) sustitución o reemplazo de puestos de trabajo, iii) transformación y redefinición de puestos de trabajo, y iv) eliminación de puestos de trabajo sin reemplazo directo (CMNUCC, 2020; PNUMA y otros, 2008). Además, como se señaló, existen puestos de trabajo que pueden desaparecer por agotamiento de recursos naturales, degradación del medio ambiente y desastres. Por otro lado, fuera del mercado de trabajo, la OIT (2015) identifica potenciales efectos negativos ocasionados por el aumento de los precios de la energía y los productos básicos sobre los ingresos de los hogares en situación de pobreza, por ejemplo, tras políticas para combatir el cambio climático que eliminan los subsidios a la energía o crean nuevos impuestos al carbono. El desafío de política es conseguir "que las dinámicas creativas y de innovación vayan por delante y superen a las dinámicas destructivas, y que los sectores sociales y laborales afectados se beneficien de sistemas de protección social y de políticas activas de mercado laboral (inserción laboral y entrenamiento) para aprovechar las oportunidades del nuevo mundo del trabajo" (CEPAL, 2022a, pág. 14).

1. Pérdida de empleos y sectores más impactados

Como se ha señalado, pese al esperado balance neto positivo, la transición hacia una economía baja en carbono también resultará en la pérdida de empleos, por lo que este riesgo debe ser tenido en consideración, así como los impactos a los bienes de subsistencia en ciertos sectores económicos y regiones (CMNUCC, 2020).

En el marco de una transición hacia una economía baja en carbono, algunos empleos pueden desaparecer por completo o reducirse masivamente dada la naturaleza contaminante de sus actividades, en especial aquellos en las industrias de producción significativa de energía fósil, las industrias extractivas¹o, la minería, el transporte tradicional (con combustión interna) y la ganadería intensiva (ISTAS y Fundación 1º de mayo, 2022; CMNUCC, 2020; PNUMA y otros, 2008). En este sentido, también debe prestarse asistencia a las regiones en donde estas industrias están altamente concentradas y donde las oportunidades de diversificación son limitadas, pues los impactos serán visibles en la economía local y en las comunidades. Por ejemplo, el sector minero suele ser la principal actividad en las regiones carboníferas, en donde la población tiene empleos y formación profesional similares, dificultando la diversificación económica y la capacidad de encontrar empleo en otros sectores (Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020; CMNUCC, 2020, CEPAL/OIT, 2018).

Además, algunos empleos podrían desaparecer de manera gradual debido al agotamiento de recursos naturales, degradación del medio ambiente y los desastres¹¹. Por ejemplo, se ha demostrado que el cambio climático afecta los ecosistemas fundamentales para los cultivos (CEPAL/OIT, 2018), lo que perjudica la actividad agrícola. Asimismo, la contaminación del aire también provoca pérdidas como resultado del ausentismo laboral (CEPAL/OIT, 2018).

2. Sectores con gran potencialidad de generar empleo

Según las estimaciones de Saget, Vogt-Schilb y Luu (2020), de los 15 millones de empleos netos creados en América Latina y el Caribe para 2030 ante el escenario de descarbonización, se crearían 6,4 millones de empleos para las y los trabajadores de cualificación baja y 8,6 millones de empleos para trabajadores de cualificación media, en sectores como la agricultura sostenible, la silvicultura, la energía solar y eólica, la manufactura y la construcción.

Por lo tanto, en una transición hacia una economía baja en carbono, la creación de empleo como consecuencia de los ajustes estructurales podría darse en sectores de la economía que produzca bajas emisiones, tales como: energía renovable, eficiencia energética, agricultura orgánica, proyectos de adaptación destinados a proteger y restaurar los ecosistemas y la biodiversidad, ecoturismo y proyectos de infraestructura dirigidos a la adaptación al cambio climático. Por su lado, los ejemplos de sustitución o reemplazo de puestos de trabajo, que puede darse dentro o entre sectores, incluyen cambios de combustibles fósiles (carbón, gas y petróleo) a energías renovables, de la producción y uso de motores de combustión interna a la producción de vehículos eléctricos, y del vertido de desechos al reciclaje, entre otros. Finalmente, en la transformación y redefinición de puestos de trabajo, la población trabajadora se trasladaría hacia empleos verdes a medida que se ecologicen las prácticas en sus ocupaciones y sectores actuales, por ejemplo, los trabajadores del sector automotriz producirían automóviles más eficientes en combustible o eléctricos, o los agricultores cambiarán los métodos convencionales por otros más apropiados para el clima, como los usados por la agricultura orgánica o de conservación. Lo anterior impactará directamente otros empleos, lo que implicará también transformaciones en las cadenas de suministros y manufactura de insumos. La transformación y redefinición de puestos de trabajo debería acompañarse y articularse con programas de capacitación y desarrollo de competencias (CMUNCC, 2020; CEPAL/OIT, 2018).

No obstante, cabe señalar que la creación neta de empleo dependerá de la magnitud de las inversiones (públicas y privadas) en los sectores verdes y en políticas de inclusión laboral y productiva. Sin duda la transición hacia una economía baja en carbono es una oportunidad para crear empleos de calidad (CEPAL y otros, 2022).

¹⁰ En América Latina y el Caribe, datos de 2015 muestran que 3,2% del PIB de la región correspondió a rentas asociadas a la extracción de combustibles fósiles y carbón, minerales y madera (CEPAL/OIT, 2018).

¹¹ Según datos de 2014, 19% del empleo total depende de los recursos medioambientales. Entre los sectores dependientes se encuentran: la agricultura y la ganadería, así como el procesamiento de alimentos, bebidas y tabaco, textiles, productos químicos, papel y el turismo ambiental (Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020).

3. Consensos, pactos sociales y fiscales

En el camino hacia una sociedad y economía baja en carbono, las políticas de transición deben diseñarse e implementarse con la participación activa de la población, en especial, de aquella que resultase más afectada negativamente, lo que genera políticas más inclusivas y promueve un mayor compromiso y apropiación al decantar consensos y acuerdos para el mediano y el largo plazo. Es pertinente fomentar la participación de la ciudadanía, la población trabajadora, de organizaciones de la sociedad civil, empresas, mujeres, comunidades indígenas y locales, entre otros (CEPAL y otros, 2022). Un enfoque compartido facilitará prever los efectos de las estrategias de reducción de emisiones y descarbonización en los empleos, tanto en los sectores que tienen que reducirse como los que tienen potencial de creación y la identificación de las competencias laborales necesarias, entre otros. Los procesos de consulta y diálogo social están en el centro de la transición justa (Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020; PNUMA y otros, 2008).

En cuanto al sector productivo y el mundo del trabajo, es necesario avanzar hacia el diálogo entre los actores para promover un desarrollo sostenible fundado en el trabajo decente, la protección de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente. Esto supone que en ese diálogo participen los actores sociales y laborales de los distintos sectores productivos y la sociedad civil. Para alcanzar un pacto social también hay que celebrar un nuevo contrato fiscal que, entre otros factores, sea de carácter progresivo y alcance un apoyo político y social, y que además se acompañe de objetivos concretos, como dar sostenibilidad financiera a los sistemas de protección social para ofrecer servicios públicos de calidad a la población (CEPAL, 2021 y 2022a).

4. Articulación de las políticas sectoriales

Para avanzar hacia sociedades y economías ambientalmente responsables se requiere de un cambio del enfoque sectorial tradicional a uno integral, con el fin de garantizar "una agenda verde coherente" (CEPAL y otros, 2022, pág. 23). El enfoque sectorial integral es fundamental para garantizar que, por ejemplo, hacia una economía baja en carbono la economía no sufra escasez de competencias laborales a partir de la oferta de políticas de formación actualizadas y que anticipen las necesidades futuras (Salazar, 2022); que la población en general y la trabajadora cuente con mecanismos de protección social y de compensación y que la política productiva y laboral vaya a la par con las políticas ambientales. En el marco de una transición justa es clave la complementariedad de las políticas y, por lo tanto, la coordinación y sinergias de estas.

La transición hacia una economía descarbonizada concierne, directa o indirectamente, "a todos los sectores, liderados por los de agricultura, pesca, energía, textil, gestión de desechos, construcción y transportes, pero que acaba alcanzando y teniendo relevancia en los sectores de cuidados, enseñanza, sanidad, etc." (ISTAS y Fundación 1º de mayo, 2022, pág. 6). Por lo tanto, es necesaria una mayor articulación no sólo de los ministerios y secretarías (o equivalentes) de desarrollo social y de trabajo, sino que también se debe incluir la perspectiva de los ministerios encargados de temas ambientales, energéticos, educativos y productivos. Asimismo, es clave la promoción de las asociaciones público-privadas.

B. La protección social inclusiva como un pilar de la transición justa

En el contexto de la creciente preocupación por el cambio climático y sus diversos impactos en la sociedad, como se ha mencionado, es imperativa una mayor articulación de las políticas medioambientales, sociales y productivas. Asimismo, existe un interés creciente en vincular las políticas de protección social y las políticas de cambio climático debido a la doble necesidad de mejorar la resiliencia y la adaptación de los trabajadores y sus familias (CMNUCC, 2020). De acuerdo con lo señalado por la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI), los sistemas de protección social contribuyen al combate de la pobreza y a la reducción de las desigualdades. La protección social se orienta a garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente, servicios sociales, vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente. Además, las políticas de protección social se vinculan con otros nudos

críticos del desarrollo social en la región, como la vulnerabilidad de la población frente a los desafíos emergentes y aquellos asociados al desarrollo de las capacidades humanas (CEPAL, 2020b). Por lo tanto, la protección social puede servir como una red de seguridad en tiempos de transformación económica de los sectores con altas emisiones de carbono hacia la producción de servicios y productos con bajas emisiones (CMNUCC, 2020).

Entre los objetivos de la protección social se encuentran garantizar el acceso a ingresos adecuados que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y políticas de inclusión laboral, y procurar la promoción y universalización del trabajo decente (CEPAL, 2020b). Además, desde la protección social se debe garantizar el acceso a los servicios de cuidado¹², para así, entre otros aspectos, revertir la actual organización social de los cuidados que concentra esta carga en las familias y en las comunidades, y quienes tienen asignadas las responsabilidades en mayor medida son las mujeres³³.

En el marco de la transición justa hacia una economía baja en carbono, es deseable que los sistemas de protección social busquen la reducción de las vulnerabilidades, transformen las condiciones de desigualdad estructurales e incluyan intervenciones que permitan la preparación de la población más expuesta a las consecuencias negativas mediante el diseño de políticas y programas que contribuyan a reducir los riesgos, daños y la pérdida de activos en las comunidades y territorios claves. Asimismo, es necesario que los programas de protección social se adapten y respondan mejor a las perturbaciones climáticas para proteger a las personas de los efectos tanto del cambio climático como de las políticas necesarias para combatirlo (Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020; OIT/AFD, 2019).

Entre los instrumentos de protección social que pueden contribuir con tal objetivo se encuentran las transferencias monetarias (incluyendo los Pagos por Servicios Ambientales, o PSA) o en especie, con o sin condicionalidades; prestaciones por desempleo; programas de jubilación anticipada para aquellos trabajadores que se encuentran cerca de cumplir la edad o el tiempo requerido para jubilarse; pensiones para trabajadores y población en edad avanzada (contributivas y no contributivas); políticas de inclusión laboral y productiva (en especial, de capacitación laboral, creación directa de empleo y apoyo al trabajo independiente), y acceso universal a la salud, entre otros. Además, es clave que la cobertura y los montos de la protección social cuenten con niveles adecuados de sostenibilidad financiera para permitir que la protección social contribuya a la construcción de resiliencia en los hogares y las poblaciones más vulnerables (CEPAL, 2021). No obstante, vale destacar que las políticas de protección social de mediano y largo plazo deben ser la base para una transición justa.

Las políticas sociales, y en particular la protección social, tiene que verse como "parte de la construcción de las capacidades necesarias para integrar al conjunto de los actores al empleo formal de más alta productividad y a la innovación, acelerando el progreso técnico" (CEPAL, 2020a, pág. 8).

Propuesta analítica de un marco de protección social y trabajo decente frente a una transición justa

En línea con lo señalado anteriormente, uno de los ejes de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI) destaca la necesidad de fortalecer en la región "sistemas de protección social universales e integrales para erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades" (CEPAL, 2020b, pág. 19).

La integralidad de los sistemas implica considerar en el "diseño los distintos componentes que forman parte de la protección social y que incluyen aquellos de índole contributiva y no contributiva, de regulación de los mercados laborales y las políticas de cuidado" (CEPAL, 2020b, pág. 21). Es deseable buscar la articulación entre dichos componentes. En esta línea, existe un vínculo entre la protección social y las

Las políticas públicas de cuidados deben tener en cuenta a dos segmentos claves de la población: a las personas que cuidan y a quienes requieren de cuidados (niños y niñas, personas con discapacidad o enfermedades crónicas, y personas adultas mayores, entre otros)

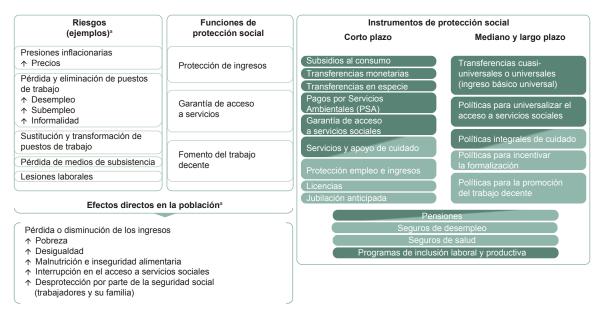
A esta sobrecarga del trabajo de cuidados "se suma el factor de desprotección total en que se realizan dichas labores, no sólo en el contexto del trabajo doméstico no remunerado (cuidado directo), sino que también para aquellas labores de cuidado que se realizan dentro del contexto remunerativo (cuidado indirecto), dando lugar a la precariedad laboral y la subvaloración social de dicha actividad económica" (Sáez, 2015, pág. 13).

políticas de inclusión social y laboral (véase el diagrama 2), otro de los cuatro ejes de la ARDSI, el cual "abarca la inclusión social y laboral desde una perspectiva amplia, que incluye la protección y promoción social sin limitarse a ellas" (CEPAL, 2020b, pág. 23). Entre las dimensiones de este eje se pueden encontrar "el acceso a servicios de educación y salud y la inclusión laboral, incluidas la autonomía económica y financiera, estimular la participación laboral en empleos decentes y formales, el cumplimiento de leyes de igualdad laboral y la generación de posibilidades de movilidad laboral ascendente" (CEPAL, 2020b, pág. 26).

Además de las medidas para garantizar los ingresos, el acceso a servicios de salud, educación y vivienda son fundamentales, no sólo para compensar a las poblaciones afectadas "sino también para no ampliar o generar nuevas brechas de desigualdad" (CEPAL, 2022a, pág. 122). Por otro lado, en el marco de una transición justa hacia economías bajas en carbono es necesario fortalecer los vínculos entre las políticas de protección social y las de inclusión laboral y productiva, para además de garantizar mecanismos para superar la pobreza, crear y fomentar capacidades de resiliencia, transformación y adaptación en los hogares y poblaciones más vulnerables, estimular la creación de nuevos puestos de trabajo decentes y potenciar la capacitación de la población trabajadora en riesgo de perder sus puestos actuales (CEPAL y otros, 2022).

Las políticas de protección social ofrecen "un mecanismo de adaptación para evitar que los hogares pierdan ingresos o entren en situación de pobreza, en particular hogares rurales. La protección social es también clave para proteger a trabajadores, hogares y comunidades que dependen de industrias que se verán disminuidas por una transición hacia una economía medioambientalmente sostenible" (CEPAL/OIT, 2018, pág. 32). Lo anterior significa que la protección social no debe ser sólo reactiva, preventiva y adaptativa, sino que también debe ser cada vez más anticipatoria (CEPAL, 2022b)¹⁴. La inversión en protección social como herramienta de, por un lado, transición y mitigación y, por otro, de adaptación, contribuye a reducir tanto los impactos directos como los indirectos en los trabajadores, hogares y comunidades durante el tránsito hacia una sociedad y economía baja en carbono (véase el diagrama 2).

Diagrama 2 Funciones e instrumentos de la protección social para una transición justa hacia economías bajas en carbono



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2020b), C. Robles y C. Rossel (2021), OIT/AFD (2019) y S. Cecchini y R. Martínez (2011).

Riesgos y efectos generados tanto por las políticas de mitigación al cambio climático como por los efectos propios del cambio climático.

[■] Componente de la protección social contributiva y no contributiva
■ Componente de la protección social no contributiva

Componente de la protección social contributiva.

¹⁴ Véase el recuadro 1 para la definición de protección social adaptativa.

Bajo un marco de protección social universal e integral, los instrumentos deben garantizar el acceso universal a la salud y a la educación, además de garantizar ingresos a quienes pierden el empleo o ven afectados sus medios de subsistencia a causa de los ajustes estructurales necesarios hacia una economía baja en carbono (CEPAL, 2020a). Los instrumentos deben ser flexibles para adaptarse y articularse con las demás políticas relevantes en el marco de una transición justa, como aquellas sugeridas en las Directrices de la OIT (OIT, 2015) (véase el diagrama 1). Los instrumentos de los sistemas de protección social también deben considerar las características del mercado laboral y de la población, que para el caso particular de América Latina implica considerar también el alto porcentaje de trabajadores informales y en sectores de baja productividad (CEPAL/OIT, 2018). Por lo tanto, como se señala en la línea de acción 1.9 de la ARDSI, es necesario tener "en cuenta las antiguas y nuevas formas de informalidad ante los cambios en el mundo del trabajo, y los desafíos en el tránsito hacia una economía ambientalmente sostenible, promoviendo estrategias para su formalización y la extensión de su acceso a la seguridad social" (CEPAL, 2020b, pág. 34).

2. Principales instrumentos de la protección social frente a una transición justa hacia economías baja en carbono

a) Transferencias monetarias

En el marco de una transición justa hacia una economía baja en carbono, las transferencias monetarias son un instrumento fundamental para hacer frente a un eventual incremento de precios, por ejemplo, ante un impuesto al carbono o la eliminación de subsidios energéticos, y de esta manera compensar a los hogares afectados. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe cuentan con algún programa de este tipo y, como se demostró con la emergencia ocasionada para la pandemia por COVID-19, son una herramienta clave para la resiliencia del sistema económico y social que pueden ampliarse con facilidad, para llegar a poblaciones tradicionalmente no cubiertas (como los trabajadores informales o el segmento de la clase media) (Salazar, 2022; Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020)¹⁵.

b) Transferencias en especie

Con el fin de proteger a los hogares vulnerables por un aumento en los precios (de alimentos, transporte y combustibles fósiles) y para no afectar su acceso y cobertura de las necesidades básicas, los subsidios, vales y canastas de alimentos se presentan como herramientas indispensables, en particular, para contrarrestar los riesgos en el corto plazo (Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020).

c) Pagos por Servicios Ambientales (PSA)

Los pagos por servicios ambientales (PSA) son instrumentos claves para vincular la protección social con el cuidado del medio ambiente. Mediante estos se apoya, de manera directa y condicionada, la conservación ambiental llevada a cabo por pequeños y medianos propietarios de la tierra, quienes "se convierten en proveedores de servicios ecosistémicos (servicios hidrológicos, biodiversidad y secuestro de carbono), a cambio de transferencias monetarias o en especie que financian el costo de oportunidad que implican las decisiones de uso de la tierra que frenan el deterioro de los ecosistemas locales, en línea con los intereses sociales en la gestión de los recursos naturales" (CEPAL, 2021, pág. 108). Este instrumento tiene un efecto triple que se puede resumir en conservación de ecosistemas, generación de oportunidades de desarrollo local y reducción de la pobreza (MinAmbiente, 2021).

d) Educación y desarrollo de competencias

Como se señala en la sección I.A., los cambios en la estructura productiva que se requieren para una transición hacia una economía sostenible implican, a su vez, cambios en las competencias requeridas en los mercados laborales (CEPAL/OIT, 2018). Entre los desafíos del sistema educativo se identifica que además de garantizar que las personas que ingresan al mercado laboral adquieran las habilidades necesarias, se debe volver a capacitar a los trabajadores existentes (quienes han perdido sus puestos de

Para más información sobre las respuestas de protección social como respuesta a la pandemia por COVID-19 y las innovaciones implementadas para ampliar el alcance de la cobertura de los programas permanentes véase B. Atuesta y T. Van Hemelryck (2022). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48199/1/S2200801_es.pdf.

trabajo, o han sido desplazados y deberán cambiar de ocupación y sector, o quienes necesitan actualizar sus conocimientos para que sus actividades transiten a la reducción de emisiones). En este sentido, es deseable poner en marcha un enfoque de aprendizaje permanente que abarque el aprendizaje formal e informal desde la primera infancia hasta la edad adulta, es decir, a lo largo del ciclo de vida, lo cual facilitaría la reconversión laboral de la población trabajadora y la continua capacitación de la población general (Salazar, 2022; Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020).

e) Salud

El acceso universal a la salud y a la atención primaria en salud que incorpore los determinantes sociales a sus intervenciones¹6, así como a las prestaciones laborales, como las relacionadas con riesgos laborales, continuarán siendo fundamentales. Como se ejemplifica en CMNUCC (2020), un cambio a la energía renovable evitará problemas para la salud asociados con la minería del carbón. No obstante, en una economía baja en carbono hay algunos peligros nuevos que deben ser atendidos, como las exposiciones a sustancias tóxicas y riesgos eléctricos a los que están expuestos los trabajadores que producen, por ejemplo, paneles solares fotovoltaicos.

f) Seguros de desempleo y enfermedad

Es necesario poner en marcha y ampliar prestaciones contributivas que aún son inexistentes o tienen déficits de cobertura en la región, incluidos los seguros de desempleo y por enfermedad, entre otras prestaciones de la seguridad social (CEPAL, 2022a).

g) Sistemas de cuidado

Como señala CEPAL/OIT (2018), la contaminación del aire tiene impactos negativos en la salud de las personas, especialmente en niños, niñas y la población adulta mayor. Dado que son las mujeres quienes más se hacen cargo del cuidado, lo anterior aumenta la carga que recae sobre ellas. Asimismo, los servicios de cuidado resultan un elemento fundamental al facilitar la participación en las actividades de capacitación y formación, y que permite la inclusión de las mujeres en ocupaciones generalmente dominadas por hombres (como las energías renovables). Los sistemas integrales de cuidado son necesarios como medida de mitigación y de adaptación.

h) Programas de inclusión laboral y productiva

Para el caso de los trabajadores que han perdido su empleo, es fundamental que las políticas de protección social se coordinen con las políticas y programas de inclusión laboral y productiva (en particular, con los programas de capacitación técnica y profesional) para garantizar la dimensión social de una economía sostenible. Los programas de inclusión laboral y productiva pueden ayudar a las empresas y los trabajadores, incluidos los desempleados, a afrontar estos desafíos. Es deseable que los programas formen parte de un sistema integrado que permita a los destinatarios progresar hacia niveles más avanzados y hacia una variedad de servicios enfocados en capacidades específicas que coincidan con las que se han priorizado como parte de una estrategia de recuperación transformadora con igualdad (Salazar 2022; CMNUCC, 2020; CEPAL, 2021).

Capacitación técnica y profesional

Una sociedad y economía ambientalmente sostenible debe centrarse en el desarrollo de habilidades, por lo tanto, es necesaria una sinergia entre el mundo del trabajo y el mundo de la educación y la formación. El acceso a la capacitación es esencial para que los trabajadores desarrollen las habilidades necesarias para la transición a nuevos sectores y tipos de trabajos, o para que trabajen con nuevos materiales, procesos y tecnologías en los sectores y puestos actuales. Asimismo, son necesarios programas de formación que permitan el desarrollo de la innovación a nivel empresarial (CMNUCC, 2020).

¹⁶ Para más información sobre atención primaria en salud (APS), véase [en línea] https://www.paho.org/es/temas/atencion-primaria-salud.

La educación y la formación para los empleos verdes presupone un enfoque basado en un aprendizaje integral a lo largo de toda la vida, por ejemplo, es fundamental integrar la educación para la conciencia ambiental con desarrollo de capacidades técnicas (CMNUCC, 2020; Saget, Voqt-Schilb y Luu, 2020).

En un marco de transición justa los sistemas de educación y formación deberían diseñarse para satisfacer las necesidades de destinatarios como población trabajadora desplazada y que perdió sus puestos, los trabajadores vulnerables y de zonas rurales, los hogares de más bajos ingresos, las mujeres y jóvenes (CMNUCC, 2020).

• Intermediación laboral

Bien articulados, los servicios de empleo y de intermediación laboral son importantes para, idealmente, mejorar la concordancia entre la oferta y la demanda laboral y negociar la transición de la fuerza laboral hacia ocupaciones más ecológicas y en un marco de trabajo decente (CMNUCC, 2020).

• Apoyo al trabajo independiente

En un marco de transición justa, el apoyo al trabajo independiente debería fomentar la creación de negocios en sectores verdes y con potencial creación de empleo.

Generación directa de empleo

Estos programas se presentan como una medida efectiva para generar empleos verdes, centrándose en las personas que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad que tienen dificultades para acceder a puestos de trabajo (CEPAL, 2021; Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020). Los programas de generación directa de empleo pueden presentarse como una fuente de empleo para las comunidades más afectadas si sus actividades se basaban en combustibles fósiles o ganadería tradicional. Asimismo, los bienes o servicios públicos proporcionados mediante estos programas pueden incorporar un componente medio ambiental, por ejemplo, "a través de la construcción de infraestructura de adaptación o mediante proyectos de conservación, preservación o mitigación medioambiental" (CEPAL/OIT, 2018, pág. 33).

• Generación indirecta de empleo

Entre las opciones de política se encuentra proporcionar subsidios a la contratación de personas en situación de vulnerabilidad, como jóvenes y mujeres. Estos subsidios podrían direccionarse hace las empresas públicas o privadas de los sectores verdes.

i) Formalización laboral

Según CMNUCC (2020) y CEPAL/OIT (2018), la informalidad laboral es común en la mayoría de los sectores que son esenciales para lograr un desarrollo bajo en carbono (como la gestión y el reciclaje de residuos, la construcción y la agricultura).

Entre las estrategias exitosas para extender la cobertura de protección social a los trabajadores informales se encuentran: organización de cooperativas de recicladores (Argentina, Brasil y Colombia); simplificar las normas tributarias y fortalecer los regímenes de inspección laboral (El Salvador, Honduras y República Dominicana, entre otros) (CMNUCC, 2020; CEPAL/OIT, 2018).

Además, como una lección extraída de las medidas implementadas en respuesta a la pandemia de COVID-19, aunque se crearon o reforzaron los programas de transferencias monetarias ampliando la cobertura a trabajadores informales, muchas de estas medidas carecieron de vínculos con los programas de inclusión laboral y productiva (CEPAL, 2022a).

II. Sistema de protección social en Colombia

Ante la búsqueda de un sistema de protección social para toda la población, Colombia avanzó en la construcción de dos pilares, uno contributivo, para proteger fundamentalmente a los trabajadores formales y otro no contributivo, que agrupa diferentes tipos de prestaciones para dar acceso a niveles básicos de protección a poblaciones vulnerables, tales como las personas en situación de pobreza, trabajadores informales, independientes y población desempleada (Acosta, Forero y Pardo, 2015). El sistema de protección social en Colombia se ha desarrollado y establecido a partir de diversas leyes, como se presenta con más detalle en la sección II.A.1.

El sistema de protección social actual responde a las definiciones y estructuras proporcionadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 Estado comunitario: desarrollo para todos, en el PND 2010-2014 Prosperidad para todos, y el PND 2014-2018 Prosperidad para todos (González, 2022)¹⁷. Mediante estos, se estructura el sistema de protección social en cinco componentes, los cuales se presentan en el diagrama 3: i) seguridad social integral, que se puede dividir en dos grandes subgrupos, a) el empleo y seguridad social, y b) el acceso universal a la salud, incluye estrategias de promoción, prevención y atención médica, riesgos laborales y protección frente al desempleo (para trabajadores formales) y falta de ingresos, pensiones y subsidios para adultos mayores, así como servicios sociales complementarios; ii) acceso a activos, instrumento clave para mejorar las condiciones de vida de las personas, busca promover la obtención de recursos físicos, como acceso a la vivienda, a servicios públicos y a servicios financieros, entre otros; iii) formación en capital humano, principal herramienta para la generación de competencias y capacidades, incluye la atención a la primera infancia (principalmente mediante la estrategia integral De cero a siempre), educación formal (inicial, básica, media, y superior) y la formación para el trabajo; iv) manejo de riesgos en crisis, considera acciones para ofrecer apoyo oportuno frente a los eventos que afectan las condiciones de vida de la población, por ejemplo, mecanismos de compensación a las familias y de prevención de desastres, y v) promoción social, que constituye la atención integral prioritaria mediante programas para el bienestar familiar y subsidios, en un marco de corresponsabilidad, focalizados a las personas en mayor vulnerabilidad.

Para consultar el PND 2006-2010, véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25932.
Para los PND de los otros periodos señalados, véase [en línea] https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx.



Fuente: DNP (2015).

La promoción social es transversal a los otros cuatros componentes y se articula con estos con el objetivo de fortalecer las capacidades y promover el desarrollo en la población objetivo, consolidando su inclusión social y laboral. Además, cabe señalar que en cada uno de los componentes se reconocen las características diversas de la población, tales como género, condición de discapacidad, étnico-racial y edad, entre otras. Por lo tanto, el sistema así concebido y dirigido a toda la población se destaca por su universalidad bajo los enfoques de derechos y del ciclo de vida, así como por su orientación integral de los servicios y promocional de los programas asistenciales (Acosta, Forero y Pardo, 2015; DNP, 2015).

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia*, *pacto por la equidad*, aprobado mediante la Ley 1955 de 2019¹⁸ no hace mención al sistema de protección social, crea el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) (artículo 194) con el objetivo de alinear la educación y la formación a las necesidades sociales y productivas del país. Entre los subsistemas se encuentra el Subsistema de Formación para el Trabajo, el Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias, y el Subsistema de Normalización de Competencias. Además, como parte del SNC se crea el Esquema de Movilidad Educativa y Formativa con el fin de facilitar la movilidad educativa de las personas entre las diferentes vías de cualificación (educativa, formación para el trabajo y la certificación o normalización de competencias).

Hasta el momento, en el PND 2022-2026 *Colombia, Potencia Mundial de la Vida*, presentado al Congreso de la República para su discusión y aprobación, se señala que es necesario un rediseño del sistema de protección social para asegurar "la oferta necesaria, pertinente y de calidad y de una reforma a la seguridad social que garantice una protección universal frente a los riesgos en salud, desempleo y la vejez" (Gobierno de Colombia, 2023, pág. 53). Además se señala que por primera vez los servicios de cuidado harán parte del sistema de protección social. El documento de proyecto del PND plantea un sistema de protección social con cobertura universal de riesgos y el cuidado como pilar de bienestar. Se destacan los esfuerzos de articulación institucional y sectorial que se identifican como necesarios. Por lo tanto, el sistema de protección social colombiano "debe ser universal, adaptativo y brindar respuesta oportuna a los riesgos sociales, económicos y ambientales que afectan el bienestar y calidad de vida de la población a lo largo del ciclo de vida" (González, 2022, pág. 15).

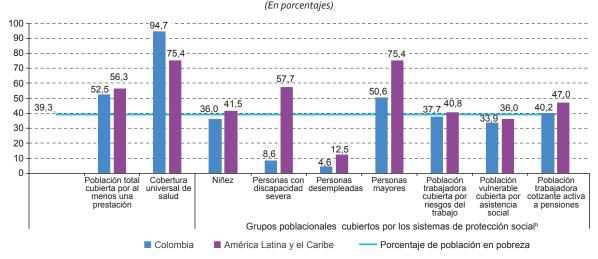
Pese a que en la estructura del sistema de protección social en Colombia se espera cubrir a la totalidad de la población (véase el diagrama 3), se aprecia que en la práctica esto no se ha conseguido. Por ejemplo, según información de la OIT en 2020, 52,5% de la población está cubierta por al menos una prestación monetaria contributiva o no contributiva, o contribuía activamente a pensiones; 94,7% goza de cobertura en salud; 37,7% de la población trabajadora se encuentra cubierta por riesgos laborales; tan solo 8,6% de la población que tiene algún tipo de discapacidad severa cuenta con cobertura de los

¹⁸ Para más información véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970.

sistemas de protección social y 4,6% de la población desempleada recibe alguna prestación monetaria (véase el gráfico 1) (OIT, 2021). Como se apreciará con más detalle a lo largo de esta sección, en el sistema de protección social colombiano existen brechas, tanto en términos de cobertura (con excepción de salud) como de suficiencia (montos adecuados)¹⁹.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe (33 países y 12 territorios)^a y Colombia: cobertura efectiva de la protección social, total y por grupo poblacional, alrededor de 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OIT (2021). Véase [en línea] https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=629#stat.

^a Promedio ponderado. Los 33 países incluidos considerados son Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. De). Los 12 territorios son Anguila, Aruba, Bermuda, Curazao, Guadalupe, Guyana Francesa, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de Estados Unidos, Islas Turcas y Caicos, Martinica, Puerto Rico y San Martín (parte francesa).

^bPara las definiciones utilizadas por la OIT para los cálculos véase [en línea] https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=13.

A continuación, se presenta un mapeo actualizado del sistema de protección social en Colombia. Además, a partir de la disponibilidad de datos oficiales, se presentan las estimaciones de la cobertura y suficiencia de las prestaciones. Queda por fuera del alcance de esta sección realizar una descripción detallada de los programas de cada componente y de otros programas de protección social implementados desde los gobiernos subnacionales. Esto último se aborda en el capítulo III, con un enfoque en los ocho departamentos intensivos en carbón y petróleo, claves en la transición hacia una economía baja en carbono.

A. Estructura institucional de la protección social

La estructura institucional de la protección social en Colombia está conformada por diversas entidades públicas sectoriales y también, como se señala a lo largo de este capítulo, por un conjunto de normativas. Con el objetivo de presentar de manera sintetizada, pero buscando abarcar las características centrales que permitan visualizar la articulación y complementariedad institucional, esta sección se organiza según las cuatro dimensiones de la institucionalidad social señaladas en Martínez y Maldonado (2019), a saber, jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y de financiamiento.

La suficiencia hace referencia al valor per cápita de la transferencia como porcentaje de la línea de pobreza extrema y/o de la línea de pobreza. A modo de ejemplo, véase la sección II.C. y el gráfico 11.

1. Dimensión jurídico-normativa

Esta primera dimensión se conforma, por un lado, por la normativa nacional, que integra el conjunto de marcos constitucionales, leyes, reglamentos y decretos de cada país y, por otro lado, por la normativa internacional, es decir, los compromisos internacionales que ha asumido cada país mediante la firma o ratificación de los tratados y acuerdos internacionales (Martínez y Maldonado, 2019).

a) Instrumentos internacionales

Colombia ha ratificado y se ha adherido a diversos pactos, convenciones y convenios a nivel internacional en relación con diversos ámbitos de la protección social, como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Convención sobre los Derechos del Niño, diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tales como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, entre otros. El cuadro A2 del Anexo presenta los instrumentos de la OIT que han sido ratificados por Colombia y que además pueden ser pertinentes para una transición justa. En la misma línea, en la sección I se señalan los principales instrumentos internacionales.

b) Instrumentos nacionales

También a nivel constitucional y en los marcos normativos nacionales se hace mención explícita a la protección de diversos grupos y segmentos poblacionales (véase el cuadro 1), así como a temas sectoriales claves para garantizar el acceso a los componentes e instrumentos de la protección social (véase el diagrama 4).

Cuadro 1 Grupos poblacionales considerados en la Constitución Política de Colombia de 1991 o en las normativas nacionales

Grupo/Segmento	Mención constitucional (art.)	Normativa (año)
Niños, niñas y adolescentes	Directa (arts. 44 y 45)	Ley 1098 (2006) - Código de Infancia y Adolescencia
Jóvenes	Directa (art. 45)	Ley 1622 (2013)
Personas mayores	Directa (art. 46)	Ley 1850 (2017) Ley 1251 (2008)
Mujeres	Directa (art. 43)	Ley 1257 (2008) Ley 906 (2004) Ley 360 (1997)
Personas con discapacidad	Directa (art. 47)	Ley 1618 (2013) Ley 1346 (2009) Ley 1145 (2007) Ley 361 (1997)
Personas afrodescendientes	Indirecta (art. Transitorio 55)	Decreto-Ley 4635 (2011) Ley 70 (1993) Ley 21 (1991)
Personas indígenas	Directa	Decreto 1953 (2014) Decreto 1088 (1993)
Personas migrantes	Indirecta (art. 100)	Ley 2136 (2021)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de "Base de datos de institucionalidad social, División de Desarrollo Social, CEPAL" [en línea] https://dds.cepal.org/bdips y Constitución Política de Colombia de 1991.

Diagrama 4 Temas sectoriales considerados en la Constitución Política de Colombia de 1991 y ejemplos de normativas nacionales



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de "Base de datos de institucionalidad social, División de Desarrollo Social, CEPAL" [en línea] https://dds.cepal.org/bdips.

Asimismo, como se señaló, el sistema de protección social en Colombia se ha estructurado a partir de diversas leyes. Por ejemplo, la Ley 7 de 1979 crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar²⁰. La Ley 60 de 1993²¹ regula competencias y recursos para la provisión de servicios sociales de forma descentralizada. Mediante la Ley 100 de 1993²² se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, en la cual se entiende como "el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que dispone la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida" (Acosta, Forero y Pardo, 2015), con el objetivo de garantizar el acceso universal a la salud y, a la pensión y trabajo. La Ley 115 de 1994²³ regula el servicio público educativo y la Ley 119 del mismo año²⁴ reglamenta la formación profesional. La Ley 387 de 1997²⁵ creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, y el Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Acosta, Forero y Pardo, 2015).

Con relación a la atención y los servicios proporcionados a la población en situación de vulnerabilidad, el CONPES 2722 de 1994 crea la Red de Solidaridad Social, parte integral de la política social pública. Los distintos programas llegaron a la población en pobreza y pobreza extrema durante 1994 y 1998²⁶. Por su lado, los CONPES 3075²⁷ y 3081²⁸ de 2000 establecieron la Red de Apoyo Social, cuyos programas se dirigían a la población más vulnerable²⁹.

Con estos antecedentes, en la Ley 789 de 2002³⁰ se definió el sistema de protección social colombiano como un conjunto de acciones públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de la población, mediante la garantía de derechos a la salud, pensión y trabajo. En consecuencia, el sistema de protección social colombiano estaba estructurado alrededor de los siguientes componentes: i) el Sistema General de Seguridad Social Integral, que gestiona acciones en el área de salud, pensiones

- ²⁰ Para más información véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13506.
- ²¹ Para más información véase [en línea] https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/LEY%200060%20DE%201993.pdf.
- Para más información véase [en línea] https://oig.cepal.org/sites/default/files/colombia_-_ley_100.pdf.
- ²³ Para más información véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=292.
- ²⁴ Para más información véase [en línea] https://agenciapublicadeempleo.sena.edu.co/Normatividad/Ley%20119%20de%201994.pdf.
- Para más información véase [en línea] https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-387-de-1997/13661.
- La Red de Solidaridad estaría compuesta por los programas: empleo solidario, asistencia alimentaria, apoyo a mujeres jefas de hogar con hijos en edad escolar, programa "Revivir" (auxilio para adultos mayores en indigentes), programa "Vivir mejor" (programa de vivienda rural), vivienda urbana y mejoramiento del entorno, programa "Recrear" (construcción de parques y zonas recreativas) y el programa "Talentos deportivos y artísticos". Para más información véase [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2722.pdf.
- Para más información véase [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3075.pdf.
- Para más información véase [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3081.pdf.
- La Red de Apoyo Social se formuló sobre la base de los programas Manos a la obra (programa de empleo temporal y de generación de recursos, compuesto por los subprogramas Proyectos Comunitarios y Vías para la paz), Subsidios condicionados (para familias con hijos menores de 17 años escolarizados) y Capacitación para jóvenes entre 18 y 25 años de bajos recursos en desempleo.
- Para más información véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6778.

y cuidados para la población adulta mayor; ii) el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, liderado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), es el conjunto de entidades para la protección integral de niños, niñas y adolescentes, y para el fortalecimiento familiar; iii) el Sistema de Protección Laboral, con tres elementos centrales: cesantías, seguro de desempleo y prevención de accidentes profesionales; iv) el Sistema de Formación Profesional, coordinado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), mediante la oferta de formación profesional integral para el desarrollo e incorporación de las personas en actividades productivas, y v) el Sistema de Compensación Familiar, orientado a mejorar las condiciones de vida de los afiliados con sus componentes de subsidio familiar en dinero (para la población trabajadora de más bajos ingresos) y otros servicios proporcionados por las Cajas de Compensación Familiar (Mina, 2013; Acosta, Forero y Pardo, 2015). Finalmente, como ya se mencionó, el sistema de protección social actual sigue la definición desarrollada y fortalecida mediante los Planes Nacional de Desarrollo del período 2006 a 2018, que estructura el sistema de protección social en cinco componentes (véase el diagrama 3).

2. Dimensión organizacional

De acuerdo con Maldonado y Martínez (2019), derivada del marco jurídico-normativo y de la organización general de cada país, esta dimensión se refiere a las distintas instituciones que ejercen la autoridad y, en consecuencia, son responsables de la coordinación e implementación de políticas en materia social. La dimensión organizacional se relaciona con la estructura formal y la distribución de funciones, así como con los modelos de toma de decisiones, comunicación y coordinación existentes entre los diversos actores. Por ejemplo, en el plano nacional involucra los niveles nacional, subnacional y local, así como las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la propia población destinataria.

a) Autoridad social y organizaciones

El sistema de protección social colombiano carece de una institución o mecanismo que actúe como ente rector de este. Del mismo modo, si bien han existido arreglos institucionales encaminados a la coordinación intersectorial del sistema, estos no han logrado su consolidación como instancias de alto nivel y, por lo tanto, no cuentan con capacidad de incidencia (González, 2022). No obstante, la gestión de la protección social en Colombia se ha visto beneficiada por la consolidación institucional a través del tiempo. Se destaca, en particular, la creación del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, así como la creación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) en 2011³¹ (Acosta, Forero y Pardo, 2015). El DPS es el ente líder del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, al cual están adscritas las siguientes entidades: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (o Unidad de Víctimas) y el Centro de Memoria Histórica, estas dos últimas entidades fueron creadas a partir de la Ley 1448 de 2012, más conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras³². En el cuadro 2 se presentan las principales instituciones, pero no las únicas, a nivel nacional de los componentes de la protección social. Esta amplia participación de instituciones resalta la urgencia de la necesidad de una instancia rectora y de efectiva coordinación intersectorial en materia de protección social en el país (González, 2022).

Para más información véase el Decreto 4155 de 2011, disponible [en línea] https://www.unidadvictimas.gov.co/es/decreto-4155-de-2011/13622.

La Ley 1448 de 2011 considera como víctimas "aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno". Las personas que fueron victimizadas a partir del 1 de enero de 1985 tienen derecho a una reparación económica. Para más información véase [en línea] https://www.unidadvictimas.gov. co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf.

Cuadro 2 Organismos responsables de la protección social en Colombia, vigencia 2022

Principal instancia de coordinación intersectorial (instancia colegiada)			Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)/ Departamento Nacional de Planeación Mesa de la Equidad Comisiones Intersectoriales		
Principal instancia	dedicada al desarroll	lo social	Departamento Adn	ninistrativo para la Prosperidad Social	
Principales instanci	as dedicadas a la pro	otección social	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social Ministerio de Salud y Protección Social Ministerio de Trabajo		
Componente de la protección social	Sistema	Nivel ministerial	Nivel sub- ministerial	Tipo de programa	
Sistema de pensiones, salud, prestaciones familiares y riesgos	de pensiones Trabajo Departamento Administrativo para la Prosperidad ⁻ Social (DPS)	Trabajo Departamento	Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)	- Pensiones contributivas	
laborales		Fondo de Solidaridad Pensional	- Subsidio al aporte pensional - Pensiones no contributivas		
	Sistema de salud	Ministerio de Salud y Protección Social		- Contributivo y no contributivo	
	Sistema de Protección Laboral	Ministerio de Salud y Protección Social Ministerio de Hacienda y Crédito Público		- Cesantías	
Educación	Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)	Ministerio de Educación Nacional	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	- Atención a la primera infancia - Programa de Alimentación Escolar (PAE)	
	Sistema general de educación	-	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)	- Subsidios educativos - Gratuidad - Programa de Alimentación Escolar (PAE)	
	Sistema Nacional de Educación Terciaria	Ministerio de Educación Nacional	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	- Formación técnica y profesional ^a - Servicios de Acompañamiento - Servicio Público de Empleo ^a	
	Sistema Nacional de Cualificaciones	Ministerio de Trabajo		- Programas de formación dual	
Vivienda		Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Fondo Nacional del Ahorro (FONVIVIENDA)	- Subsidio de vivienda - Gratuidad	

CEPAL

Protección social no contributiva/ Asistencia social ^b	Sector de la Inclusión Social y Reconciliación (Sistema Nacional de Bienestar	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)	Instituto	 Programas de transferencias monetarias condicionadas Pensiones no contributivas Acompañamiento familiar Servicios integrales a la primera
	Familiar (SNBF)		Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	infancia, niñas, niños y adolescentes y jóvenes - Alimentación escolar
			Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	- Transferencias monetarias - Asistencia alimentaria de emergencia - Acompañamiento psicosocial
		Departamento Nacional de Planeación (DNP)		- Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén)
Inclusión laboral y productiva		Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)		 Políticas de generación de ingresos (programas de inclusión laboral y productiva) Acompañamiento familiar
		Ministerio de Trabaj	0	 Políticas de generación de ingresos (programas de inclusión laboral y productiva)
Manejo de riesgos en crisis	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres		Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)	- Apoyos económicos y subsidios - Asistencia alimentaria de emergencia - Entrega de viviendas
	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas		Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (junto a más de 40 entidades)	_

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de González T., M.P. (2022), Acosta, O. L., N. Forero y R. Pardo (2015) y base de "Base de datos de institucionalidad social, División de Desarrollo Social, CEPAL", disponible [en línea] https://dds.cepal.org/bdips. Nota: Para más información sobre los programas véanse el cuadro 5 y el cuadro A3 del anexo.

b) Organizaciones y grupos poblacionales

Diversas organizaciones ejercen la rectoría en los asuntos relacionados con un segmento poblacional determinado, como infancia, mujeres, migrantes y otros (véase el cuadro 3).

En esta línea, el nuevo gobierno (período 2022-2026) ha propuesto la creación del Ministerio de la Igualdad y la Equidad (véase el recuadro 2), lo que significaría un cambio institucional importante en el país. La Ley 222 de 2022 para su creación fue aprobada el 12 de diciembre de 2022 y entró en vigor a partir del 4 de enero de 2023. La estructuración del Ministerio se dará durante el primer semestre de 2023.

^a Estos tipos de programas también pueden clasificarse bajo el componente de inclusión laboral y productiva, específicamente bajo el ámbito de capacitación técnica y profesional.

b Además, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el responsable de la implementación del Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales. Para más información, véase [en línea] https://www.minambiente.gov.co/negocios-verdes/programa-nacionalde-pagos-por-servicios-ambientales/#tabs-1.

Cuadro 3
Instituciones rectoras que articulan la protección de segmentos poblacionales específicos, vigencia 2022

Grupo/Segmento	Principal instancia	Autoridad coordinadora o que ejerce la rectoría
Niños, niñas y adolescentes	Comisión Intersectorial de Primera Infancia	Presidencia de la República
Jóvenes	Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud	Presidencia, Vicepresidencia o delegado presidencial
Personas mayores	Consejo Nacional del Adulto Mayor	Ministerio de Salud y Protección Social
Mujeres	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Presidencia de la República
Personas con discapacidad	Consejo Nacional de la Discapacidad	Ministerio del Interior
Personas afrodescendientes	Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras	Ministerio del Interior
Personas indígenas	Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías	Ministerio del Interior
Personas migrantes	Migración Colombia	Ministerio de Relaciones Exteriores

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de "Base de datos de institucionalidad social, División de Desarrollo Social, CEPAL", disponible [en línea] https://dds.cepal.org/bdips.

Nota: También hay organizaciones a nivel subnacional con autoridad en asuntos relacionados con los segmentos poblacionales.

Recuadro 2 Creación del Ministerio de la Iqualdad y la Equidad

La Ley 222 de 2022 señala que el objetivo del Ministerio de la Igualdad y la Equidad sería "formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas, proyectos y medidas para promover la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales; impulsar el goce del derecho a la igualdad; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucionala y de grupos discriminados o marginados".

Los grupos poblacionales en el ámbito de competencias del Ministerio serían, entre otras:

- Mujeres en todas sus diversidades
- Población LGBTIQ+
- Pueblos afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros, indígenas y Rom
- Campesinos y campesinas
- Niños y niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores
- Miembros de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema
- Personas con discapacidad
- Habitantes de calle
- Territorios excluidos

A su vez, se crearía el Sector Administrativo de la Igualdad y la Equidad, al cual se adscribirán los ministerios y las instituciones pertinentes.

Mediante la creación del Ministerio se espera alcanzar un mayor impacto de las políticas sociales; una mejor articulación de las políticas públicas nacionales, regionales y locales; lograr la interoperabilidad de los sistemas de información de destinatarios de las prestaciones sociales; evitar la duplicación de recursos públicos y generar transformaciones a largo plazo, entre otros.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Congreso de la República de Colombia (2022), Proyecto de Ley 222 de 2022 "Por medio del cual se crea el Ministerio de la Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones, disponible [en línea] http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2022-2024/2800-proyecto-de-ley-222-de-2022.

^a Sujetos de protección especial: primera infancia, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, mujeres, adultos mayores, indígenas, afrocolombianos y víctimas del conflicto armado interno.

3. Dimensión técnico-operativa

La dimensión técnico-operativa atañe al conjunto de instrumentos, herramientas y tecnología con los cuales se implementan las políticas sociales. Posibilita que la política sea más efectiva, eficiente, transparente y participativa. La dimensión considera los procedimientos, recursos físicos y capacidades técnicas para la implementación de las políticas públicas (Maldonado y Martínez, 2019).

a) Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento formal y legal por medio del cual se traza la dirección y las metas de corto, mediano y largo plazo del Gobierno, permitiendo la posterior evaluación de gestión. La normatividad que le dio origen al PND es la Constitución Política de 1991 y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) es la entidad responsable de dirigir y coordinar su proceso de formulación. La temporalidad del PND es el período de gobierno (es decir, cuatro años), por esto se aprecian distintos énfasis y prioridades entre los PND, aunque también se destaca la continuidad en temas claves, como el crecimiento económico, reducción de la pobreza y desigualdades, seguridad, acceso y mejora de los servicios sociales, temas territoriales y desarrollo regional, entre otros (Mejía y otros, 2020).

El PND actual es "Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022)". A noviembre de 2022 se realizaron en total 51 Diálogos Regionales Vinculantes que aportarán a la construcción del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, potencia mundial de la vida", el cual fue presentado al Congreso en febrero de 2023. El Congreso dispone de tres meses para su aprobación. Los temas de sostenibilidad y cambio climático tendrán un rol relevante en ese nuevo PND, además se hace mención del concepto de transición energética justa y se propone un rediseño al sistema de protección social, incluyendo el cuidado como un pilar fundamental (Gobierno de Colombia, 2023).

b) Sistemas de información social

Con relación a la dimensión técnico-operativa se destaca la fortaleza del país en el desarrollo de los registros de destinatarios y los sistemas de información. La mayoría de los programas de promoción social utilizan el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) para focalizar sus entregas. El Sisbén es una herramienta estatal que permite clasificar a los hogares de acuerdo con sus características económicas y sociales. Desde 1997 es utilizado con el objetivo de focalizar el gasto social hacia la población en condición de pobreza y vulnerabilidad. Recientemente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) actualizó este instrumento, transitando de un enfoque centrado en las condiciones de vida a uno de inclusión social (estándar de vida) y productiva (generación de ingresos). Así, la metodología IV del Sisbén (o Sisbén IV) busca evaluar la capacidad de generación de ingresos de los hogares a partir de factores socioeconómicos como educación, empleo, salud, composición y características del hogar y características de la vivienda, así como con variables relacionadas con el entorno (DNP, s.f. y 2016).

Desde 2017 las entidades territoriales empezaron a aplicar encuestas a nivel nacional bajo la metodología del Sisbén IV. Este levantamiento de información era necesario para contar con información actualizada y confiable que reflejara los cambios en las condiciones de vida de los hogares. Además, según el DNP (2016), en 2016 aproximadamente 74% de los registros del Sisbén contaba con información desactualizada que fue recolectada entre 2009 y 2011. En el primer trimestre de 2021, el DNP presentó oficialmente la base certificada de la población bajo el Sisbén IV. A abril de 2022 se encontraban registradas más de 29 millones de personas, lo que representa 56,5% de la población total del país, de las cuales 65,8% están en condición de pobreza extrema y pobreza (véase el cuadro 4) (DNP, 2022).

No obstante, el proceso de encuesta es permanente ya sea para las personas que la realizan por primera vez o para aquellas que habiéndola realizado deben actualizar la información (corregir información, cambios en los miembros que conforman el hogar, cambio de municipio de residencia o cambios en la condición socioeconómica, entre otras). La información del Sisbén IV será integrada en el nuevo Registro Social de Hogares (véase el recuadro 3).

Recuadro 3 Registro Social de Hogares

La pandemia de COVID-19 aceleró la necesidad de crear un sistema que permita que la inversión social llegue efectivamente a la población que más la necesita. El Decreto 812 de 2020 y el Decreto 890 de 2022 reglamentan la creación, administración e implementación del Registro Social de Hogares.

El Registro Social de Hogares permitirá unificar la información socioeconómica de la población y de la oferta de los programas sociales a nivel nacional y subnacional, contando así con un sistema integrado para mejorar la identificación de la población destinataria, evaluación y seguimiento, facilitando la inclusión y exclusión de los destinatarios de los programas sociales, así como fortalecer la eficiencia y efectividad de las asignaciones de inversión social. Además, será una herramienta clave para evitar que la información de la población se desactualice, será alimentada por fuentes primarias (información autorreportada) y secundarias (registros administrativos) mediante procesos de interoperabilidad con las diferentes entidades públicas en todo el territorio.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es la entidad encargada de crear, administrar e implementar el Registro Social e Hogares. Cabe mencionar que el Registro Social de Hogares no remplazará al Sisbén, pero sí se plantea una transición para que se convierta en la herramienta para la elegibilidad de destinatarios de la oferta social por parte de las entidades públicas y privadas que ejerzan funciones públicas de oferta social. Asimismo, la base creada por el DNP y utilizada para la identificación de los destinatarios de las medidas de emergencia a raíz del COVID-19 es el primer consolidado de información para la estructuración del Registro Social de Hogares.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Presidencia de la República (2022), Decreto 890 de 2022, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=187246#o; Presidencia de la República (2020), Decreto 812 de 2020, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=127603#.

Con la nueva metodología del Sisbén IV, los potenciales destinatarios de los programas sociales se clasificarán en grupos denominados por letras y no por puntajes. Además, esta agrupación considera también las diferencias que existen en el poder adquisitivo entre las regiones del país. Con los grupos se simplifica el sistema de información y se avanza a unas clasificaciones que tienen relación directa con la medición de la pobreza en Colombia (DNP, 2016). Además, los subgrupos permiten establecer las diferencias en un determinado grupo poblacional para que los programas sociales direccionen mejor sus apoyos (véase el cuadro 4).

Cuadro 4 Grupos de clasificación bajo la metodología IV del Sisbén, abril 2022

Grupo	Subgrupos	Características de la población	Número de personas	Porcentaje de la población en Sisbén IV	Porcentaje del total de la población
Α	Desde A1 hasta A5 (5 subgrupos)	Pobreza extrema	8,8 millones	30,1	17,0
В	Desde B1 hasta B7 (7 subgrupos)	Pobreza moderada	10,4 millones	35,6	20,1
С	Desde C1 hasta C18 (18 subgrupos)	Vulnerabilidad	7,6 millones	26,0	14,7
D	Desde D1 hasta D21 (21 subgrupos)	No pobreza ni vulnerabilidad	2,4 millones	8,2	4,6
Total		-	29,2 millones	100,0	56,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de DNP (s.f. y 2022).

Esta nueva metodología también hace uso de tecnologías de la información para la recolección de información. Las encuestas se realizan con dispositivos celulares condicionados con un software especializado desarrollado por el DNP (SisbenAPP), lo que aumenta la calidad de la información (por ejemplo, es posible escanear los documentos de identidad y el registro de la firma digital del integrante del hogar que responde la encuesta), y además permite georreferenciar los hogares encuestados, calcular el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel municipal, departamental y nacional, y construir mapas de pobreza por municipios (DNP, s.f.).

Cabe señalar que si bien, en la actualidad, el Sisbén es el principal instrumento de identificación de la población destinataria de los programas públicos sociales, algunos programas se apoyan de otras herramientas tales como: listados indígenas o Censo Indígena (por ejemplo, Colombia Mayor), listado de la Red Unidos, Registro Único de Victimas (RUV)³³ (por ejemplo, Familias en Acción) o listado del ICBF (por ejemplo, Jóvenes en Acción).

c) Sistemas de seguimiento y evaluación

Los artículos 343 y 344 de la Constitución de 1991 establecen la base para la implementación de sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión. Por su lado, la Ley 152 de 1994³⁴ le otorga al Departamento Nacional de Planeación (DNP) la responsabilidad de gestionar y coordinar la implementación de dichos sistemas. Así, en 1995 surge el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)³⁵. Mediante SINERGIA, el DNP realiza seguimiento y evaluación de la implementación y el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) a nivel nacional y territorial, análisis y evaluación de las principales políticas públicas de diversas instituciones y el monitoreo de los avances hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

4. Dimensión de financiamiento

Esta dimensión permite analizar la magnitud de los recursos destinados a financiar las políticas sociales y, de esta manera, estimar la prioridad que tienen las distintas áreas sociales y el margen de maniobra de los funcionarios públicos (Maldonado y Martínez, 2019).

La CEPAL define el gasto público social como el volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes funciones: i) protección social, ii) educación, iii) salud, iv) vivienda y servicios comunitarios, v) actividades recreativas, cultura y religión, y vi) protección del medio ambiente (CEPAL, 2022b). En 2020, siguiendo la tendencia de los países de la región, el gasto público social de Colombia experimentó un aumento significativo como proporción del PIB, con un aumento de tres puntos porcentuales en comparación con el nivel de 2019, al pasar de 12,5% a 15,5% (véase el gráfico 2). Como señala la CEPAL (2022b), este nivel de gasto social responde al aumento como respuesta a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19³⁶, empujado, en particular, por las medidas de protección social no contributiva y al incremento del gasto en salud, además de la tasa de variación anual negativa que registró el crecimiento del PIB durante ese primer año de pandemia.

³³ Para más información, véase [en línea] https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394.

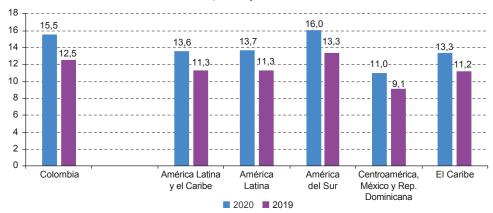
³⁴ Para más información, véase [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Ley%20152%20de%201994.pdf.

Para más información, véase [en línea] https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx.

³⁶ En 2020 se consolidó el gasto social como el principal componente del gasto público total. Por ejemplo, en América Latina (promedio de 17 países) pasó de 52,6% en 2019 a 55,4% en 2020 (CEPAL, 2022b).

Si bien, Colombia tuvo un gasto social por encima del promedio del conjunto de los países de América Latina y el Caribe en 2020 (de 15,5% y 13,6%, respectivamente) y al promedio de las subregiones de Centroamérica y el Caribe, este nivel se encuentra medio punto porcentual por debajo del promedio de los nueve países de la subregión de América del Sur³⁷ (véase el gráfico 2).

Gráfico 2 América Latina y el Caribe (22 países)^a y Colombia: gasto social del gobierno central, 2019 y 2020 (En porcentajes del PIB)



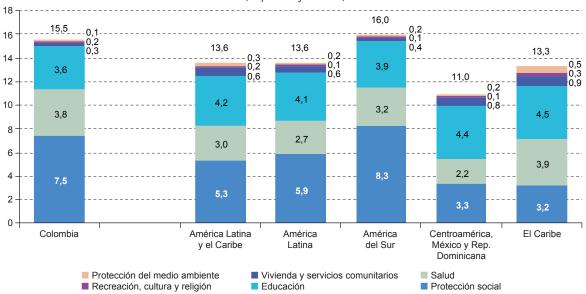
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2022b).

^aLos promedios corresponden a la media aritmética. Los 22 países considerados de América Latina y el Caribe se dividen en dos grupos: 17 países de América Latina y cinco países del Caribe (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). Los países de América Latina se dividen en dos subgrupos: nueve países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana.

Al analizar la distribución del gasto social como porcentaje del PIB, se aprecia que Colombia, siguiendo la tendencia de los demás países de la región, destinó la mayoría de los recursos a las funciones de protección social, educación y salud en 2020. En cuanto a educación, Colombia se acerca al mínimo sugerido en el Marco de Acción para la Educación 2030 de la UNICEF, en el cual se propone asignar al menos entre el 4% y 6% del PIB. Por otro lado, pese a que Colombia está 2,4 puntos porcentuales por debajo a la recomendación de la Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030 de la OPS, la cual indica que para avanzar hacia la salud universal se requiere un gasto público de al menos 6% del PIB, como se presenta en la sección II.D.1, en el país se han realizado importantes avances al respecto (CEPAL, 2022b). Finalmente, al comparar la distribución proporcional del gasto público social entre las diversas funciones sociales, se aprecia que, si bien Colombia en 2020 se encontró por encima de los promedios subregionales con relación a los recursos destinados para la protección social, prioriza muchos menos recursos para la protección del medio ambiente (véanse los gráficos 3 y 4).

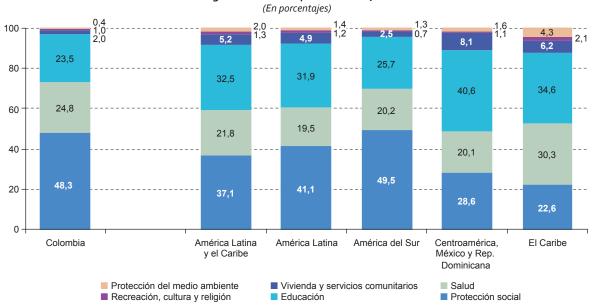
³⁷ Como señala la CEPAL (2022b), esta subregión se mantiene como la de mayor nivel de gasto social promedio, sin embargo, al interior de la subregión se observa una alta heterogeneidad entre los países, al mostrar una diferencia de 11,1 puntos porcentuales entre los países de mayor y menor nivel de gasto social. Por ejemplo, mientras que el Ecuador y el Paraguay alcanzan niveles de gasto público social alrededor de 11,5% del PIB, el Brasil alcanza 22,5% del PIB y Chile, 20,2% del PIB.

Gráfico 3 América Latina y el Caribe (22 países)^a y Colombia: gasto social del gobierno central por funciones, 2020 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2022b).

Gráfico 4 América Latina y el Caribe (22 países)^a y Colombia: distribución del gasto social del gobierno central por funciones, 2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2022b).

^a Los promedios corresponden a la media aritmética. Los 22 países considerados de América Latina y el Caribe se dividen en dos grupos: 17 países de América Latina y cinco países del Caribe (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). Los países de América Latina se dividen en dos subgrupos: nueve países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana.

^a Los promedios corresponden a la media aritmética. Los 22 países considerados de América Latina y el Caribe se dividen en dos grupos: 17 países de América Latina y cinco países del Caribe (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago). Los países de América Latina se dividen en dos subgrupos: nueve países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y la República Dominicana.

Cabe también destacar que en CEPAL (2022b) se presenta un ejercicio de estimación del gasto público en políticas laborales para 15 países de la región, en donde señala que, en 2020, Colombia destinó 0,74% del PIB al financiamiento de 31 programas laborales y de mercado de trabajo (67% de estos programas son incentivos al emprendimiento) y que el 60% de los recursos se dirigió a los programas de incentivos laborales (es decir, medidas que facilitan la contratación de personas en situación de desempleo u otras o que ayudan a la continuidad en el empleo de personas en riesgo de perder su empleo).

Cuadro 5
Componentes y programas del sistema de protección social en Colombia y su relevancia ante una transición justa hacia una economía baja en carbono, vigencia 2022

Componente		Subcomponente/Programa		Relevante en el marco de una transición justa hacia economías bajas en carbon		
				Mediano plazo	Largo plazo	
Sistema de pensiones, salud, prestaciones familiares y riesgos laborales	Sistema de protección a la vejez – contributivo	 Régimen de Prima Media (RPM) (Vejez, discapacidad, sobrevivencia) Ahorro individual (Vejez, discapacidad) Regímenes Exceptuados Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)- Anualidades vitalicias 		Sí	Sí	
	Sistema de protección a la vejez – no contributivo	- Colombia Mayor		Sí	Sí	
	Salud	Régimen contributivoRégimen subsidiadoExcepción y especiales	Sí	Sí	Sí	
	Trabajo	 Sistema General de Pensiones (Afiliados al Régimen de Prima Media o Ahorro Individual) Sistema General de Riesgos Laborales Cesantías (públicas obligatorias y voluntarias, privadas) Cajas de Compensación Familiar (CCF) (Subsidio de desempleo) 	Sí	Sí	Sí	
	Servicios sociales complementarios	- Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP)	Sí	Sí	Sí	
Educación	Atención Integral Niños, Niñas y Adolescentes	 Programa de prevención- Nutrición (Mil días para cambiar el mundo, alimentos de alto valor nutricional y otros) Programa de Prevención- Desarrollo infantil en establecimientos de reclusión Registro civil, Vacunación, Nutrición, Salud, Recreación y Alimentación escolar, entre otros Servicios para la primera infancia ICBF- Modalidades de Educación inicial Niños y niñas en preescolar con educación inicial Educación inicial- Cobertura de las Cajas de Compensación Familiar Atención media jornada – infancia con discapacidad Generación Explora Generaciones Étnicas con Bienestar Katünna Atención media jornada – Adolescentes con discapacidad Generaciones "Sacúdete" (adolescentes, Fondo Colombia en Paz, Virtual) Generaciones "Sacúdete" (étnico) 			Sí	

Componente		Subcomponente/Programa		Relevante en el marco de una transición justa hacia economías bajas en carbono		
				Mediano plazo	Largo plazo	
Educación	Educación formal	 Programa de Alimentación Escolar (PAE) Preescolar, educación básica y media (Gratuidad) Educación superior-Política gratuidad Subsidio de Sostenimiento Condonación parcial de créditos Generación E Ser Pilo Paga Educación Superior- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) 		Sí ^b	Sí ^b	
	Capacitación para el trabajo ^a	 Programas de capacitación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (Técnica laboral, formación complementaria, formación virtual, emprende rural, bilingüismo) Apoyo sostenimiento SENA (regular y FIC) Servicio Público de Empleo (Intermediación laboral) 	Sí ^b	Sí ^b	Sí ^b	
Vivienda	Vivienda	 Bolsa Desastres Naturales Bolsa Desplazados Bolsa Única Nacional Casa Digna Vida Digna Fenómeno de la Niña Macroproyecto Mi Casa Ya Programa Vivienda Gratuita Semillero de Propietarios Ahorro Semillero de Propietarios Arriendo Vivienda de Interés Prioritario (VIP) – Subsidios Subsidios de Vivienda – Cajas de Compensación Familiar 			Sí	
Protección social no contributiva/ asistencia social	Transferencias condicionadas	 Familias en Acción Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales^c 	Sí	Sí	Sí	
	Transferencias no condicionadas	- Ingreso solidario - Devolución del IVA (Compensación del IVA)			Sí	
	Promoción social- Bienestar Familiar	- Estrategia UNIDOS	Sí	Sí		
Inclusión laboral y productiva	Transferencias condicionadas	 Jóvenes en Acción Jóvenes transformadores (programa piloto en Valle del Cauca) 	Sí	Sí	Sí	
	Generación de ingresos y empleabilidad	 Mi Negocio Emprendimiento colectivo Iraca Empléate Estrategia Sacúdete (2021) Manos que alimentan Tiendas para la Gente 	Sí ^b	Sí ^b	Sí ^b	
	Promoción social- Bienestar Familiar	- Red de Seguridad Alimentaria - Familias en su tierra	Sí	Sí	Sí	
Manejo de riesgos en crisis	Desastres Naturales Atención a víctimas	 Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres Giros de indemnización 	Sí	Sí Sí	Sí Sí	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Para más información sobre la cobertura y montos véase el cuadro A3 del anexo.

^a Estos tipos de programas también pueden clasificarse bajo el componente de inclusión laboral y productiva, específicamente bajo el ámbito de capacitación técnica y profesional.

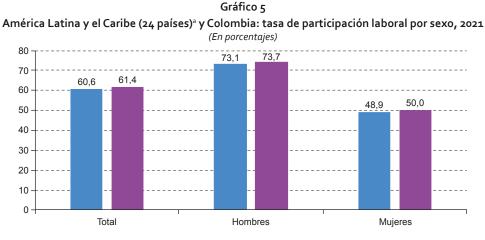
bSi responden a las necesidades específicas para una economía baja en carbono y para proteger a los trabajadores y comunidades más afectadas.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la entidad responsable de la implementación. Para más información véase [en línea] https://www.minambiente.gov.co/negocios-verdes/programa-nacional-de-pagos-por-servicios-ambientales/#tabs-1.

B. Protección social contributiva

La desigualdad y heterogeneidad de la estructura productiva se reproduce también en el mercado de trabajo, reflejándose en la desigualdad de la distribución del ingreso y en las posibilidades de acceso a la protección social (CEPAL, 2016). A continuación, se presenta un breve panorama del mercado laboral colombiano a partir de los indicadores seleccionados.

La tasa de participación laboral de Colombia presenta un comportamiento muy similar al promedio de América Latina y el Caribe (tan solo un punto porcentual por abajo), apreciándose alrededor de 20 puntos porcentuales en la brecha de participación laboral de las mujeres³⁸ (véase el gráfico 5).



■ Colombia ■ América Latina y el Caribe

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

Además, en América Latina casi la mitad de la población urbana ocupada trabaja en empleos que pueden incluir características de precariedad desde el punto de vista de los salarios, duración en el tiempo y seguridad social. Colombia se encuentra 6 puntos porcentuales por encima del promedio regional, existiendo una mayor precariedad en la inserción laboral de las mujeres (véase el gráfico 6). Datos del DANE señalan que, para enero de 2023, la proporción de informalidad laboral en Colombia a nivel nacional fue de 57,9%, en las 23 ciudades y áreas metropolitanas de 44%, mientras que en los centros poblados y rural disperso (delimitación geográfica definida por el DANE) de 85,1%³⁹.

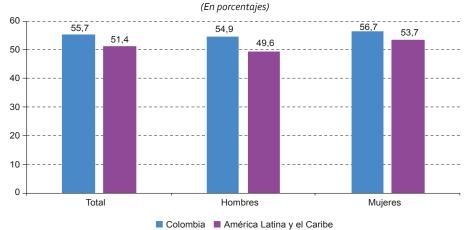
Como se señala en el capítulo II, en un marco hacia una economía baja en carbono, en el sector agrícola se podrían presentar tanto pérdidas de empleo, dada la dependencia de este sector a los recursos medioambientales, como creación de nuevos puestos, como respuesta a las políticas que será necesario implementar. Datos de 2019 muestran una brecha de más de 30 puntos porcentuales en la tasa de informalidad entre el sector agrícola y el no agrícola (véase el gráfico 7).

^a Promedio ponderado de Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Asimismo, en 2020, datos de CEPALSTAT para Colombia muestran que la tasa de participación económica de la población de 15 y más años presenta una brecha de 10 puntos porcentuales entre la población en situación de pobreza y aquella no pobre (56,7% y 67%, respectivamente). Además, 27,5% de la población ocupada se encontraba en pobreza (casi cuatro puntos porcentuales por arriba de la región) y 10,7% en pobreza extrema (alrededor de dos puntos porcentuales más que la región).

Las 23 ciudades y áreas metropolitanas (A.M.) incluyen: Bogotá D.C., Medellín A.M., Cali A.M., Barranquilla A.M., Bucaramanga A.M., Manizales A.M., Pasto, Pereira A.M., Cúcuta A.M., Ibagué, Montería, Cartagena, Villavicencio, Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Quibdó, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Armenia y Sincelejo.

Gráfico 6 América Latina (17 países)^a y Colombia: ocupados urbanos en sectores de baja productividad^b del mercado del trabajo según sexo, 2021

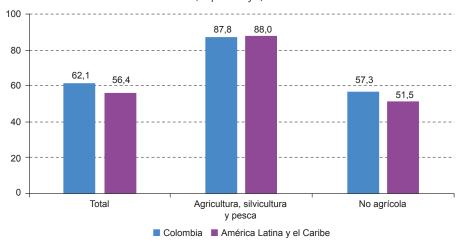


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

^a Promedio ponderado de Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (Rep. Bol. de).

^bSe entiende como ocupada en el sector de baja productividad (informal) aquella persona que es empleador o asalariado (profesional y técnico o no) que trabaja en empresas con hasta 5 empleados (microempresas), que trabaja en el empleo doméstico o que es trabajador independiente no calificado (cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica).

Gráfico 7 América Latina y el Caribe (23 países)^a y Colombia: proporción de empleo informal, según actividad^b, 2019 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

^a Argentina, Barbados, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Suriname y Uruguay.

^b Datos armonizados de la Organización Internacional del Trabajo.

1. Pensiones

Con relación al sistema de protección social contributivo, se destaca la alta desigualdad de la proporción de ocupados que realizan aportes, principalmente de acuerdo con el quintil de ingresos. Datos de 2021 muestran que las brechas de género son pronunciadas en el quintil 3, equivalente a cinco puntos porcentuales, mientras que en los quintiles 4 y 5 se aprecia que hay una mayor proporción de mujeres ocupadas aportando al sistema previsional (véase el gráfico 8)⁴⁰.

(En porcentajes) 44 2 43.1 25.2 14,7 13,1 10,3 10 2,6 Mujeres Total Hombres Mujeres Total Hombres Mujeres Mujeres Total Hombres Mujeres Total Total Hombres Quintil III Quintil IV Quintil II Quintil V

Gráfico 8

Ocupados que aportan a un sistema previsional en Colombia, según sexo y quintil de ingresos, 2021

(En parcentaies)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

El Sistema General de Pensiones colombiano fue creado a través de la Ley 100 de 1993⁴¹ para proporcionar protección ante eventualidades como vejez, discapacidad y muerte, para los sobrevivientes dependientes de la persona afiliada. El sistema está compuesto por dos regímenes: el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, administrado por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), entidad de carácter público, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (AFP), instituciones financieras de carácter privado. La afiliación al sistema de pensiones es obligatoria para trabajadores asalariados e independientes, así como servidores públicos, quienes pueden escoger el régimen de preferencia y también están habilitados a trasladarse de régimen (Mina, 2013). En el caso de las personas que no alcanzan a pagar las contribuciones del sistema de pensiones debido a su situación socioeconómica, pueden recibir un subsidio de pensión mediante los programas de servicios sociales complementarios del Fondo de Solidaridad Pensional⁴².

En el Régimen de Prima Media las personas afiliadas aportan a una "bolsa común". El monto de la pensión es equivalente al promedio de los salarios de los últimos 10 años sobre los cuales se realizó la cotización. La participación al Régimen de Prima Media asegura el acceso a varias prestaciones como pensión de vejez, discapacidad y muerte. En el Régimen de Ahorro Individual los miembros manejan sus cuentas, las cuales incluyen aportes propios provenientes de los empleadores, las contribuciones voluntarias, el bono pensional y los subsidios del Estado, entre otros. Los miembros de este régimen también pueden hacer contribuciones voluntarias. El monto final de la pensión depende del capital acumulado en la cuenta individual y la edad en la que se solicitan los recursos.

Sumado a lo anterior, la relación entre la proporción del ingreso total acumulado por los hogares del quintil 5 y el monto del ingreso acumulado por los hogares del quintil 1 es: 19.2 a nivel nacional, 17.8 en zonas urbanas y 13.7 en zonas rurales. En los tres casos, los niveles están por encima del promedio de América Latina y el Caribe (datos para 2021, CEPALSTAT).

Para más información, véase [en línea] https://oig.cepal.org/sites/default/files/colombia_-_ley_100.pdf.

⁴² Para más información, véase la Ley 797 de 2003. Disponible [en línea] https://oig.cepal.org/sites/default/files/colombia_-_ley_797.pdf.

Para poder pensionarse de cualquiera de los dos regímenes, la persona debe haber cotizado durante 1.300 semanas y tener 57 años si es mujer o 62 años si es hombre. En el Régimen de Ahorro Individual existe la posibilidad de pensionarse con 1.150 semanas cotizadas y si no se cuenta con los recursos suficientes para pensionarse, la persona puede acceder al fondo de garantía de pensión mínima que se obtiene a través de una contribución solidaria efectuada por el Gobierno Nacional (Mina, 2013).

Además, se implementa el Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), administrado por Colpensiones. El BEPS es un programa de ahorro voluntario para la vejez, flexible tanto en su monto como en su periodicidad. Mediante el BEPS se logra la cobertura de la población que devenga ingresos menores al salario mínimo mensual o en la informalidad, que no cuentan con los recursos para cotizar a una pensión o que comenzaron a cotizar y por distintos motivos no cumplen con los requisitos para obtenerla⁴³. Al cumplir la edad para pensionarse, las personas reciben este ingreso cada dos meses hasta el momento en que fallecen. El monto de la pensión dependerá de los aportes realizados por cada participante del programa, además el gobierno proporciona un 20% adicional al valor ahorrado y el monto se incrementa anualmente según el costo de vida.

Asimismo, vale señalar que Colpensiones y el DPS han realizado un trabajo articulado para alcanzar a más personas que no cuentan con garantías de protección económica en la vejez y lograr su vinculación al BEPS. Con corte a abril de 2022, 908.752 personas que hacen parte de la oferta del DPS accedieron al BEPS. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 puso en marcha el Piso de Protección Social para trabajadores con ingresos menores a un salario mínimo (véase el recuadro 4).

Recuadro 4 Piso de protección social para trabajadores con bajos ingresos

Las personas con menos de un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), es decir, un millón de pesos, deberán vincularse al Piso de Protección Social, el cual está integrado por: i) Régimen subsidiado en salud; ii) Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y iii) Seguro inclusivo, que ofrece protección al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por los BEPS.

En estos casos, el aporte al programa BEPS debe ser asumido en su totalidad por el empleador, el monto equivale al 15% del ingreso mensual del trabajador. Para aquellas personas sin una vinculación laboral o contrato por prestación de servicios y no cuenten con capacidad de pago para cotizar al sistema de seguridad social, pueden afiliarse bajo la modalidad de protección social y deben realizar el aporte correspondiente al BEPS.

Fuente: Ley 1955 de 2019; Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) (s.f.), ¿Qué es el piso de protección social? Disponible [en línea] https://www.colpensiones.gov.co/pps/publicaciones/4721/que-es-el-piso-de-proteccion-social/.

En abril de 2022, alrededor de 25 millones de personas se encontraban afiliadas al Sistema General de Pensiones, de las cuales 27% cotizaba al Régimen de Prima Media y 73% al Régimen de Ahorro Individual. Mediante el Fondo de Solidaridad Pensional, ciertos grupos poblacionales que no tienen acceso al sistema de seguridad pensional, tales como personas mayores de 40 años, personas con discapacidad, madres sustitutas y comunitarias del ICBF⁴⁴, pueden participar en el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP). Bajo este programa, la temporalidad del subsidio se determina por el grupo poblacional al que pertenezca la persona afiliada, ubicándose en un rango de 500 y 800 semanas subsidiadas y/o hasta que cumpla 65 años, edad máxima para participar en el programa. Asimismo, según el grupo poblacional, el subsidio oscila entre el 70% y el 95% del monto total de la cotización. Para participar en el PSAP, las

Estas personas deben trasladar los recursos al programa BEPS para así recibir la pensión.

El programa de hogares sustitutos, creado en 1970, es una modalidad de atención interdisciplinaria del ICBF que corresponde a una medida administrativa provisional de restablecimiento de derechos y que consiste en la ubicación de un niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios de manera provisional, hasta que su situación se resuelva y pueda ser reintegrado a su familia de origen o entregado en adopción. Las madres sustitutas son las encargadas del hogar sustituto. Por su lado, las madres comunitarias son agentes educativos comunitarios responsables del cuidado de los niños y las niñas de primera infancia que participan en el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, que se implementa en Colombia desde 1986.

personas deben estar afiliadas a salud en cualquiera de sus dos regímenes (véase sección II.D.1), ser mayores de 40 años y menores de 65, cumplir con los requisitos específicos del grupo poblacional al que pertenece y estar clasificado bajo los grupos A, B o C (hasta el C12) del Sisbén IV. A agosto de 2021, se encontraban participando en el programa 148.679 personas, de las cuales 57% son mujeres y 89,7% son trabajadores independientes de áreas urbanas.

Por su lado, cifras de agosto de 2022 señalan que aproximadamente 2,7 millones de personas reciben una pensión contributiva, 72% mediante el Régimen de Prima, 10% mediante el Régimen de Ahorro Individual y 2% mediante el BEPS. El 16% restante son pensionados por parte del antiguo Régimen Exceptuado a quienes se les mantiene el derecho adquirido. En cuanto al Régimen de Prima Media, según datos de Colpensiones, cabe señalar que 54% de la población recibe una pensión equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), mientras que 24% recibe entre uno y dos SMMLV⁴⁵.

2. Sistema de riesgos profesionales

La Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Riesgos Laborales y a las actuales entidades ejecutoras del mismo, las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), instituciones privadas o públicas (Mina, 2013). Mediante las ARL se presta atención a la población trabajadora de los efectos de las enfermedades o accidentes que pueden sufrir debido al desarrollo de la actividad laboral. Las personas empleadoras (o contratistas, para el caso de los empleados por prestación de servicios) tienen la obligación de afiliar a las ARL a su planta de trabajadores y de cubrir la totalidad de los gastos de afiliación a estas. La cobertura de estos riesgos incluye los gastos de salud y el pago de los días no trabajados, auxilio funerario, indemnización por incapacidad parcial o permanente, así como las pensiones de sobrevivencia (Mina, 2013).

3. Subsidio Familiar

El Ministerio de Trabajo es el ente rector del Sistema de Subsidio Familiar (SSF) en Colombia. El subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios (como salud, educación, recreación y turismo, entre otros), a través de las Cajas de Compensación Familiar (CCF). Las personas afiliadas son trabajadores que se vinculan a la CCF bajo una categoría que corresponde al monto de sus ingresos⁴⁶, así quienes tienen menores ingresos pueden acceder a tarifas más económicas y a mayores beneficios bajo el principio de "compensación" (Rivera, 2022). Aquellas personas afiliadas con ingresos de hasta cuatro SMMLV tienen derecho a la cuota monetaria (o subsidio monetario), según el número de personas dependientes que tengan a cargo⁴⁷. Este subsidio tiene como objetivo aliviar las cargas monetarias de la población trabajadora que devenga menores ingresos.

A junio de 2022, en las 43 CCF que conforman el SSF se encontraban afiliadas 10,3 millones de personas (44% mujeres y 56% hombres), 96% de las cuales trabajan en el área urbana, 74% pertenecen a la categoría A y el 15% a la categoría B. Por otro lado, la cuota monetaria mensual para 2022 oscila entre 37.000 y 63.000 pesos colombianos⁴⁸. Aproximadamente, mediante las CCF se entregan cinco millones de cuotas monetarias para las personas dependientes de las y los trabajadores afiliados.

⁴⁵ Para 2022 el valor de un salario mínimo mensual legal vigente es de un millón de pesos colombianos.

⁴⁶ Categoría A: personas trabajadoras con ingresos de hasta dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV); Categoría B: personas con ingresos entre dos y cuatro SMMLV; Categoría C: personas con ingresos superiores a cuatro SMMLV; Categoría D: personas no afiliadas que hacen uso de los servicios de la CCF.

⁴⁷ Las personas a cargo pueden ser hijos e hijas menores de 18 años; padres mayores de 60 años que no reciban pensión ni otro ingreso; hermanos o hermanas menores de 18 años, huérfanos de padres, que convivan y dependan de la persona afiliada, y personas dependientes en situación de discapacidad o con capacidad física reducida.

⁴⁸ El monto es diferente según el departamento y si la persona afiliada se encuentra en área rural o urbana.

4. Protección al cesante

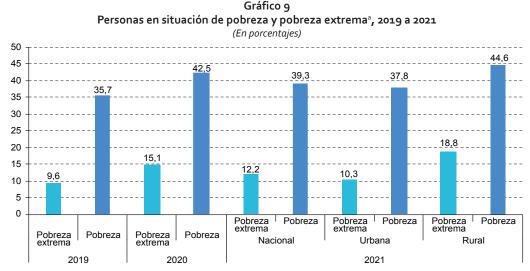
Por medio de las Cajas de Compensación Familiar (CCF) se opera el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), el cual articula políticas activas y pasivas del mercado laboral. El MPC fue creado por la Ley 1636 de 2013, la cual indica que las CCF deben brindar beneficios sociales y económicos para la población cesante a través del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) (Rivera, 2022). La afiliación es obligatoria para las y los trabajadores afiliados a las CCF, excepto para los trabajadores de salario integral e independientes quienes pueden afiliarse de manera voluntaria. Esta medida garantiza protección en caso de caer en desempleo, manteniendo el acceso a los servicios de salud, cotización a pensiones, goce del subsidio familiar y el acceso a servicios de intermediación y capacitación laboral. Además, la Ley 2225 de 2022⁴⁹ incluyó el pago de una transferencia económica por un valor de 1,5 SMMLV para los afiliados en las categorías A y B. La totalidad será entregada en un período de cuatro meses y de forma decreciente.

Para acceder al Mecanismo de Protección al Cesante, las y los trabajadores debieron haber estado vinculados a una CCF durante uno o dos años, en el caso de los trabajadores dependientes e independientes, respectivamente, en los tres años previos a realizar la solicitud El pago de los beneficios se realiza durante seis meses o antes si la persona afiliada logra emplearse de nuevo. A junio de 2022, por medio de las CCF se había pagado 288.938 subsidios.

C. Protección social no contributiva

Los programas y estrategias para la inclusión social de las familias, además de brindar transferencias monetarias ofrecen servicios de promoción, prevención, acompañamiento familiar y asesoría. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) es la entidad encargada de la implementación de diversos programas sociales. Además, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene bajo su responsabilidad la implementación del Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales, el cual se describe al final de esta sección.

Con respecto al impacto de los distintos programas públicos (entre los que destacan Ingreso Solidario, Colombia Mayor, Compensación del IVA y Familias en Acción), según el DANE, sin estos la incidencia de la pobreza monetaria hubiera llegado a 42,9% en 2021, esto es 3,6 puntos porcentuales más de lo registrado; y la pobreza monetaria extrema hubiera sido de 16,2%, es decir, 4 puntos porcentuales más de lo que fue efectivamente la incidencia (véase el gráfico 9).

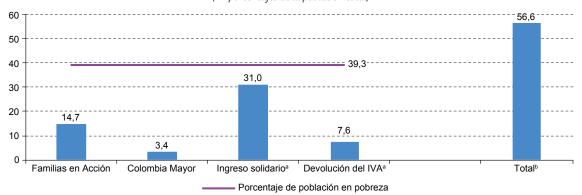


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT. ^a Datos oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Para más información, véase [en línea] https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202225%20DEL%2030%20 DE%20JUNIO%20DE%202022.pdf.

Alrededor de 29 millones de personas, esto es 57% de la población total, se encontraba cubierta por alguna transferencia monetaria no contributiva en 2022. Este nivel de cobertura responde principalmente al alcance del programa Ingreso Solidario, implementado para contrarrestar los efectos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19 sobre la población en mayor vulnerabilidad (véase el gráfico 10). Sin embargo, la mayoría de estas transferencias no alcanzan siquiera un monto mensual equivalente a una línea de la pobreza extrema, con excepción del programa Ingreso Solidario (véase el gráfico 11).

Gráfico 10
Personas en hogares receptores de transferencias monetarias, 2022
(En porcentajes de la población total)

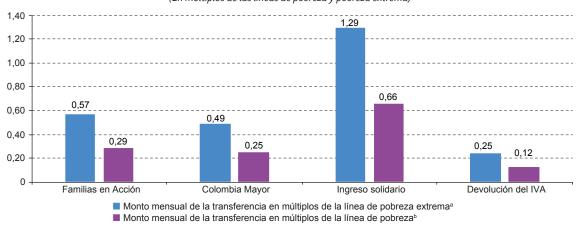


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial.

Nota: Para más información sobre la cobertura y montos véase el cuadro A3 del anexo.

Gráfico 11

Monto mensual de las transferencias monetarias, 2022
(En múltiplos de las líneas de pobreza y pobreza extrema)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial.

^a Estos programas fueron implementados como respuesta a la emergencia sanitaria del COVID-19;.

^bEsta estimación se construyó teniendo en cuenta la posible complementariedad entre los diferentes programas, con el fin de minimizar la duplicidad en el cálculo de la cobertura total.

^a La línea de pobreza extrema equivale a 162.634 pesos colombianos (CEPALSTAT, datos de 2020).

^b La línea de pobreza (urbana) equivale a 320.564 pesos colombianos (CEPALSTAT, datos de 2020).

1. Estrategia UNIDOS

La Estrategia de Superación de Pobreza Extrema UNIDOS (Estrategia UNIDOS), puesta en marcha en 2007⁵⁰, tiene como propósito asegurar que los hogares en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, es decir, aquellos con la clasificación más baja del Sisbén IV, fortalezcan sus capacidades para el desarrollo y ejercicio de sus derechos. En 2016, la Estrategia UNIDOS se eleva a política de Estado⁵¹. La Estrategia UNIDOS es coordinada por el DPS y gracias a su carácter transversal e intersectorial ofrece a sus usuarios acompañamiento familiar y acceso preferente a la oferta social de diversas instituciones en ámbitos como identificación, salud, educación, vivienda e ingresos y trabajo. Además de coordinarse con diversas instituciones nacionales y territoriales, la Estrategia UNIDOS se articula con los demás programas y servicios a cargo del DPS. El tiempo máximo de permanencia es de cinco años.

Mediante la Estrategia UNIDOS se establece un conjunto de "logros" o indicadores a nivel hogar e individual, estos últimos según las características del integrante del hogar (menor de 6 años, entre 6 y 18 años, mayor de 18 años o mayor de 65 años). Los logros son definidos por el DPS y permiten la medición del avance en la superación de la pobreza y las necesidades de acceso a servicios públicos y privados. Estos logros están agrupados en nueve dimensiones, a saber: i) ingresos y trabajo; ii) habitabilidad; iii) bancarización y ahorro; iv) nutrición; v) dinámica familiar; vi) salud; vii) identificación; viii) acceso a la justicia y ix) educación. Por ejemplo, entre los logros del hogar se considera el acceso a agua, saneamiento básico, paredes adecuadas y ausencia de hacinamiento, entre otros. Por otro lado, entre los logros de los integrantes del hogar se encuentra la afiliación a salud, ausencia de trabajo infantil, escolarización y desempeñar una actividad productiva, entre otros. En 2021 se acompañó a un total de 919.995 hogares (de los cuales 32% contaba con alguna persona víctima del conflicto armado interno) y 3.601.479 personas (6% corresponde a personas con discapacidad y 17% a mujeres jefas de hogar).

2. Familias en Acción

Familias en Acción es el principal programa de transferencias monetarias condicionadas en Colombia (Mina, 2013) y se implementa en el país desde 2001. Desde 2012 el programa fue elevado a política de Estado⁵². Familias en Acción ofrece la posibilidad de recibir una transferencia monetaria a los hogares con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años en condición de vulnerabilidad, pertenecientes a los grupos A y B (hasta el B4) del Sisbén IV, familias registradas en el Censo indígena o en el Registro Único de Víctimas (RUV)⁵³. Según la Ley 1532 de 2012, el programa privilegiará el acceso a las mujeres jefas de hogar, como una medida de discriminación positiva y de empoderamiento del rol de la mujer al interior de la familia.

La transferencia monetaria está condicionada a la asistencia escolar y a atenciones de salud de niñas, niños y adolescentes. Según la Ley 1948 de 2019⁵⁴, el objetivo del programa es contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano, mediante el apoyo monetario directo a la familia participante. A partir de 2006, Familias en Acción forma parte de la Estrategia UNIDOS. El ente rector de este programa es el DPS y en su ejecución participan las entidades territoriales.

El monto de la transferencia varía de acuerdo con el área geográfica y la edad de elegibilidad. Se destaca que, desde un enfoque territorial, Familias en Acción cuenta con una clasificación de municipios dividido en cuatro grupos que permite diferenciar las acciones en territorio, según grado de urbanización y pobreza multidimensional (véase el cuadro 6). La cobertura del programa incluye a todos los departamentos, municipios, distritos y corregimientos departamentales del país. Para la población indígena, Familias en Acción alcanza a los resquardos y cabildos indígenas reconocidos por el Ministerio del Interior.

Para más información véase el documento CONPES 102 de 2006 disponible [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/ Social/102.pdf.

⁵¹ Para más información véase la Ley 1785 de 2016 disponible [en línea] https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30021681

Para más información, véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47730#:~: text=Programa%2oFamilias%2oen%2oAcci%C3%B3n%3A%2oConsiste,condici%C3%B3n%2ode%2opobreza%2C%2oy%2ovulnerabilidad.

Destacándose así por la inclusión de las familias desplazadas por la violencia interna.

⁹⁴ Para más información, véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/qestornormativo/norma.php?i=90183#6.

En general, el bono de salud se otorga a las familias con niños y niñas menores de 6 años, con el fin de complementar el ingreso familiar y mejorar la salud durante esta etapa crítica del crecimiento y desarrollo. Se entrega una sola transferencia por familia, independientemente del número de niños y niñas. Para recibirla los hogares deben cumplir con el 100% de la asistencia a las citas de control programadas por la entidad de salud. Por otro lado, el bono de educación se otorga a las familias con niñas, niños y adolescentes en edad escolar, que cursen los grados de transición a once, con el fin de estimular la asistencia, aumentar los años de escolaridad y reducir la deserción escolar. Se entrega un incentivo por cada niña, niño o adolescente, con un máximo de tres receptores por familia. Las niñas, niños y adolescentes con discapacidad son potenciales de la entrega del incentivo escolar, independientemente del número de niñas, niños y adolescentes del grupo familiar y del grado escolar. Asimismo, en los casos de rezago escolar, los estudiantes de grado décimo pueden tener entre 18 y 19 años, y los de grado once hasta 20 años. Para recibir la transferencia, la asistencia escolar debe ser de mínimo 80% y no se puede reprobar más de dos años escolares. Asimismo, para la recepción de cualquiera de los bonos, las personas titulares, así como demás miembros de la familia, asumen el compromiso de asistir a los espacios de encuentro, capacitación y a las jornadas de atención programadas por el municipio. Las transferencias pueden suspenderse en caso de tres incumplimientos continuos o cuatro discontinuos durante un año.

Cuadro 6 Pagos según grupos de municipios y grado escolar, vigencia 2022 (Montos mensuales, cifras en pesos colombianos)

Salud	Educación				
Sisbén y UNIDOS	Población indígena y desplazada				
174 650	203 700	Grupo 1ª	Grupo 2 ^b	Grupo 3°	Grupo 4 ^d
Grado escolar					
Transición		No aplica	58 250	58 250	58 250°
1º a 5º		No aplica	29 150	43 800	43 800e
6º a 8º		72 750	72 750	72 750	101 950
9° a 10°		87 400	87 400	87 400	116 400
110		131 050	131 050	131 050	160 050

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de DPS, disponible [en línea] https://prosperidadsocial.gov.co/. Nota: Para más información sobre la cobertura véase el cuadro A3 del anexo.

A agosto de 2022, alrededor de 1.941.000 hogares se encontraban participando en el programa. De estos, aproximadamente 700 mil son hogares víctimas de desplazamiento interno forzado (36%), 120 mil hogares indígenas (6%) y 500 mil son hogares de la Estrategia UNIDOS (26%). En los recuadros 5 y 6 se presenta más información sobre la participación de estos grupos poblacionales en los programas implementados por el DPS.

^a Bogotá

^b 21 ciudades: Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, San Andrés, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar y Villavicencio.

^c Municipios con incidencia de la pobreza por IPM inferior al 70% (datos censo 2005).

^d Municipios con incidencia de la pobreza por IPM del 70% o superior (datos censo 2005). En este grupo se incluye a los corregimientos departamentales. Asimismo, los grupos poblacionales pertenecientes a comunidades indígenas y población víctima del desplazamiento, reciben los montos definidos para los municipios de este grupo, sin importar su ubicación geográfica.

^e La población indígena y desplazada no recibe estos pagos si reside en Bogotá (Grupo 1), para los otros grupos de municipios sí aplica.

Recuadro 5 Participación de la población víctima de desplazamiento interno en los programas sociales

Según el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), gracias al trabajo de la Unidad de Víctimas, mediante la atención humanitaria, giros de indemnización y otras medidas, al cierre de diciembre de 2021, alrededor de 2,9 millones de personas víctimas de desplazamiento interno forzado superaron su situación de vulnerabilidad. Con relación a lo anterior, vale mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" señala que las entidades territoriales en primera instancia y la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Victimas deben brindar alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas a la población en condición de desplazamiento.

Por otro lado, desde agosto de 2018 a abril de 2022, 2,3 millones de víctimas han participado en los programas de transferencias monetarias a cargo del DPS. Asimismo, 145 mil víctimas de la violencia han participado en los programas de inclusión productiva del DPS (Familias en su Tierra, Red de Seguridad Alimentaria, Iraca, Emprendimiento Colectivo, Mi Negocio y Tiendas para la Gente). Finalmente, para el mismo periodo, 5 mil hogares participaron de los programas de mejoramiento de vivienda.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de DPS (2022), "Prosperidad Social acompaña a víctimas con programas de inclusión productiva y transferencias monetarias", disponible [en línea] https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/prosperidad-social-acompana-a-victimas-con-programas-de-inclusion-productiva-y-transferencias-monetarias/; DPS (2022), Sector de la Inclusión Social rinde cuentas, disponible [en línea] https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/somos-la-transformacion-social-de-este-gobierno-sector-de-la-inclusion-social-rinde-cuentas/; DNP (2015), Ley 1753 de 2015, disponible [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Ley%201753%20de%202015.pdf.

^aLa Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es una entidad con autonomía administrativa y patrimonial, creada en 2011 mediante la Ley 1448, perteneciente al Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación. Su objetivo es coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado a las víctimas, además de articular a las entidades parte del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

Recuadro 6 Participación de la población indígena en los programas sociales

Según el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), en 2022 se ha atendido a 251.078 hombres y mujeres pertenecientes a pueblos indígenas; de estos, 76.462 son además víctimas del desplazamiento interno. Este grupo poblacional participa principalmente en los programas de transferencias monetarias (75% en Familias en Acción) y de atención integral con enfoque diferencial. Entre los usuarios de los programas, cabe destacar que 133.534 mujeres indígenas son receptoras de las transferencias de Familias en Acción, Compensación del IVA o de Ingreso Solidario.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de DPS (2022), disponible [en línea] https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/los-programas-de-prosperidad-social-han-atendido-a-251-078-hombres-y-mujeres-indigenas-en-lo-que-va-de-2022/.

Por último, cabe destacar que mediante Familias en Acción se adelantan continuamente procesos de bancarización en los municipios del país, promoviendo así la inclusión financiera de las familias en condición de vulnerabilidad. En la actualidad, aproximadamente 90% de las familias receptoras de la transferencia se encuentran bancarizadas.

3. Programa Colombia Mayor

Colombia Mayor opera desde 2012, es financiado por el Fondo de Solidaridad Pensional y actualmente es ejecutado por el DPS⁵⁵. Este programa es sucesor del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) creado en 2003. Por medio de Colombia Mayor se busca brindar a la población adulta mayor en condiciones de extrema pobreza una transferencia monetaria que les permita financiar sus necesidades básicas. La transferencia se focaliza a las personas adultas mayores que se encuentren clasificadas en los grupos A, B y C (hasta el C1) del Sisbén IV. Los participantes deben tener mínimo tres años menos de la edad que se requiere para pensionarse por vejez (es decir, 54 años para mujeres y 59 para hombres).

El monto de la transferencia es de 80.000 pesos colombianos mensuales para la totalidad de participantes⁵⁶. La transferencia se entrega bajo dos modalidades: Subsidio económico directo y Subsidio económico indirecto. En la primera modalidad, la transferencia se entrega directamente a la persona adulta mayor destinataria (por medio de operadores de pago), mientras que en la segunda, los recursos son girados al Centro de Protección Social al Adulto Mayor (CPSAM) o al Centro Diurno, los cuales utilizan los recursos para financiar los servicios sociales básicos (tales como alimentación, hospedaje, higiene, medicamentos y dispositivos) y complementarios (por ejemplo, recreación y deporte, cultura, educación y proyectos productivos) que son proporcionados a la población usuaria. Con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 estos servicios complementarios tendrán una fuente adicional de financiación, a través de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor (Villar y otros, 2020).

A abril de 2022, Colombia Mayor atendía a 1,7 millones de adultos mayores, de los cuales 45 mil son adultos mayores pertenecientes a pueblos indígenas.

4. Ingreso solidario

Junto con las diversas medidas de emergencia puestas en marcha (véase el recuadro 7), el programa Ingreso Solidario fue implementado para responder a los efectos socioeconómicos de la pandemia en la población en informalidad y que no se encontraba cubierta por programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y Compensación del IVA⁵⁷. Mediante la Ley 2155 de 2021 (o Ley de Inversión Social)⁵⁸ quedó reglamentada la ejecución del programa hasta diciembre de 2022, realizando así un total de 33 pagos. El programa prioriza a los hogares registrados en condición de pobreza extrema en Sisbén IV (Grupo A) y, desde 2022, realiza pagos diferenciados dependiendo tanto del número de miembros en el hogar como del grupo de clasificación del Sisbén IV (véase el cuadro 7).

Para el último año de ejecución se logró ampliar la cobertura de 3 millones a 4,1 millones de hogares participantes. Cabe destacar que 64,1% de los hogares receptores de la transferencia está representado por mujeres cabeza de hogar.

Véase la Resolución 2958 de 2012, disponible [en línea] https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/index. php?option=com_docman&view=download&alias=61-resolucin-2958-de-2012-ampliacin-de-cobertura-cm&category_slug=resoluciones&Itemid=189.

⁵⁶ En enero de 2020 se unificó el valor de la transferencia monetaria para todos los municipios del país, el cual anteriormente variaba (Villar y otros, 2020).

⁵⁷ Véase el Decreto 518 de 2020, disponible [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=111656.

Para más información, véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170902.

Recuadro 7

Medidas de emergencia implementadas en Colombia para responder a los efectos socioeconómicos del COVID-19

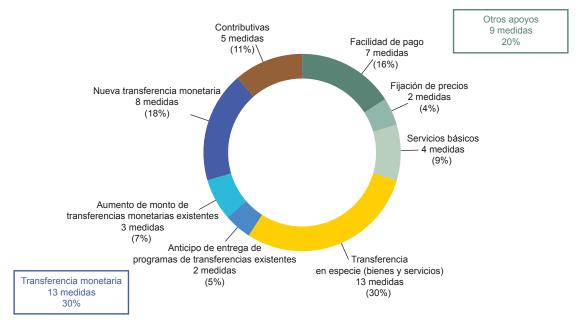
Como respuesta a la crisis socioeconómica originada por la pandemia de COVID-19, Colombia implementó un total de 44 medidas de emergencia, siendo en su mayoría medidas de protección social no contributiva (30 medidas en total) distribuidas así: i) 13 transferencias monetarias, en su mayoría nuevos programas (18%), como el programa Ingreso Solidario; ii) 13 transferencias en especie, las cuales incluyen la entrega de alimentos (como el Programa de Alimentación Escolar), medicamentos y materiales educativos (como los entregados por el programa Computadores para Educar- Aprender Digital) así como apoyos para la inclusión laboral y productiva, como becas de capacitación en línea o formación (como la Iniciativa de Recuperación de Fuerza Laboral- Coursera) y entrega de insumos para el emprendimiento (por ejemplo, Manos que Alimentan), y iii) cuatro medidas dirigidas al aseguramiento y facilitación del acceso a los servicios básicos (agua, energía, teléfono e Internet) mediante la prohibición del corte de servicios, la reconexión por falta de pago y la entrega de subsidios.

Asimismo, el país puso en marcha al menos cinco medidas de protección social contributiva, tales como el Subsidio de emergencia "Mecanismo de protección al cesante", el retiro parcial de cesantías y el Subsidio de conectividad digital.

Finalmente, nueve medidas estuvieron dirigidas a la contención y reducción del gasto de los hogares, tales como medidas de fijación y control de precios de los productos de la canasta básica y alquileres, y facilidades de pago (como alivios de deudas).

Gráfico

Colombia: medidas de protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tipo de medida, del 1 de marzo de 2020 al 31 de diciembre de 2021 (En número de medidas y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; CEPAL, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] https://www.cepal.org/es/temas/covid-19; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php.

Cuadro 7 Ingreso Solidario: pagos según número de integrantes del hogar y grupos de clasificación del Sisbén IV, vigencia 2022

(En montos bimestrales, cifras en pesos colombianos)

Personas por hogar	Grupo A (En pesos)	Grupo B (En pesos)	Grupo C (En pesos)
1	420 000	410 000	400 000
2 o más	435 000	420 000	400 000

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de DPS, disponible [en línea] https://prosperidadsocial.gov.co/.

5. Compensación del Impuesto sobre las Ventas (IVA)

El programa entrega una transferencia monetaria no condicionada con la finalidad de proteger y mejorar el consumo de los hogares receptores. Este esquema se diseñó para ser implementado de manera gradual, como medida de apoyo económico para la población en pobreza y pobreza extrema y generar mayor equidad en el sistema del IVA⁵⁹. Debido a los impactos de la pandemia de COVID-19 se adelantó su ejecución⁶⁰. Los destinatarios reciben 80.000 pesos colombianos cada dos meses. El DPS es la entidad encargada de la administración, ejecución y operación de este programa.

Actualmente, el programa tiene una cobertura de 2 millones de hogares, de los cuales 700 mil corresponden a los hogares en mayor situación de pobreza de Familias en Acción y 300 mil de la lista de priorizados del programa Colombia Mayor.

6. Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales (PSA)

La entidad responsable de la coordinación de este programa es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mientras que su operación está a cargo de la Corporación Autónoma Regional (CAR) y las entidades territoriales. En Colombia, mediante el PSA se busca priorizar como destinatarios de los proyectos a la población campesina y perteneciente a grupos étnicos. El PSA funciona sobre la base de los siguientes ejes estratégicos: i) fortalecimiento de capacidades; ii) instrumentación jurídica; iii) gestión y articulación institucional; iv) evaluación y seguimiento; y v) sostenibilidad financiera. Según datos del MinAmbiente (2021), en 2020 se reportó un total de 24 proyectos, los cuales comprendieron 79.414 nuevas hectáreas en procesos de conservación bajo PSA, cubriendo a 3.780 familias nuevas en 10 departamentos y 120 municipios. Para 2022 se proyecta una cobertura acumulada de 17 mil familias (MinAmbiente, 2021). La forma de pago, en efectivo o en especie (asistencia técnica e insumos, entre otros) será negociada con las personas participantes y se define en la fase de formulación del proyecto. El pago se reconoce mediante un acuerdo condicionado a resultados, que es un tipo de instrumento contractual. De acuerdo con el CONPES 3886⁶¹, para 2030 el país deberá contar con un millón de hectáreas bajo este esquema y un acumulado de 25 mil familias participantes.

D. Políticas de acceso a servicios sociales

1. Salud

El acceso a la salud en Colombia presenta avances significativos hacia la cobertura universal. Mientras que en la región el promedio de la población sin seguro médico es de 33,5%, Colombia se encuentra muy por debajo con 9,2%. Esta tendencia se mantiene a lo largo de todos los quintiles, donde Colombia está, en promedio, 25 puntos porcentuales por abajo. Cabe destacar que hay una menor proporción de mujeres sin seguro médico (véase el gráfico 12).

⁵⁹ Para más información, véase el Documento CONPES 3986 [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/ Econ%C3%B3micos/3986.pdf.

Véase el Decreto 419 de 2020 [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110474.

Para más información, véase [en línea] https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC191818/.

50 45 40 35 30 25 20,9 20 13,5 15 9.2 10.2 8,1 9,4 10 5 0 Total Mujeres Hombres Total quintiles Quintil I Quintil III Quintil V ■ Colombia
■ América Latina y el Caribe

Gráfico 12 América Latina (16 países)^a y Colombia: población sin seguro médico por quintiles de ingresos per cápita, 2020 (En porcentajes)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de fuentes oficiales, CEPALSTAT.

^a Promedio ponderado de Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En Colombia, el acceso a los servicios de salud se realiza a través del régimen contributivo o subsidiado (no contributivo), ambos coordinados y regulados por el Ministerio de Salud y Protección Social. Las Empresas Promotoras de Salud (EPS) son las instituciones encargadas de gestionar las afiliaciones al régimen, que luego contratan los servicios de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) (Mina, 2013). De acuerdo con información a julio de 2022, Colombia cuenta con una cobertura universal de salud al alcanzar al 98% de la población (véanse el gráfico 13 y el cuadro A3).

El régimen contributivo está diseñado para proporcionar acceso a las personas que tienen una vinculación laboral, es decir, personas con cierta capacidad de pago, incluyendo trabajadores formales e independientes, empleadores y pensionados. La persona trabajadora que cotiza al régimen contributivo también puede afiliar por extensión a los miembros de su familia que dependen de ella. Las personas afiliadas al régimen contributivo están sujetas a realizar copagos y pagos de cuotas moderadoras, calculadas en función de los ingresos.

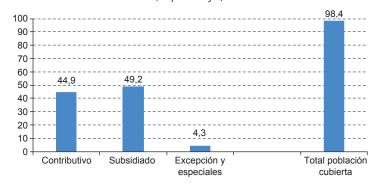
Por otro lado, el régimen subsidiado es la vía de acceso para la afiliación y atención de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. La población que puede acceder al régimen subsidiado son aquellas clasificadas en los grupos A, B o C del Sisbén IV⁶², y las poblaciones especiales prioritarias, como la población desplazada o comunidades indígenas. Además, la población migrante colombiana repatriada que ha retornado voluntariamente o ha sido deportada o expulsada de Venezuela (Rep. Bol. de) y las personas migrantes venezolanas con Permiso Especial de Permanencia (PEP) en condición de pobreza y vulnerabilidad, que no tengan capacidad de pago, podrán afiliarse al régimen subsidiado junto con su núcleo familiar mediante el listado censal, el cual será elaborado por las alcaldías municipales o distritales y departamentos que tienen a cargo corregimientos⁶³. Estos grupos perciben un subsidio total y no deben realizar ningún tipo de contribución; no obstante, deben pagar algunas cuotas moderadoras (copagos) en algunos servicios médicos.

El personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, del Magisterio, miembros de Ecopetrol y de universidades públicas y sus familiares tienen acceso a servicios de salud suministrados mediante Regímenes Especiales. Para estos grupos, a diferencia de los afiliados al régimen contributivo, la atención médica es libre de copagos, cuotas moderadoras y otras restricciones en términos de patologías y período mínimo de contribución al régimen (Mina, 2013). La cobertura de este régimen es considerablemente baja en comparación con la de los otros (véase el gráfico 13).

Las personas que se encuentren en el régimen subsidiado producto de metodologías Sisbén III y anteriores continuarán afiliadas al Sistema de Salud bajo las mismas condiciones y tendrán plazo hasta el 5 de marzo de 2023 para que les sea aplicada la última metodología (es decir, la encuesta Sisbén IV). Para más información, véase la Resolución No 1870 de 2021 [en línea] https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%c3%b3n%2oNo.%2o1870%2ode%2o2021.pdf.

⁶³ Para más información, véase el artículo 3 del Decreto o64 de 2020 [en línea] https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Decreto%20No.%20064%20de%202020.pdf.

Gráfico 13 Población cubierta por los servicios de salud, según régimen, julio de 2022 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Salud y Protección Social (2022), disponible [en línea] https://www.minsalud. gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx y Portal de Datos Abiertos del Gobierno Nacional (2022), disponible [en línea] https://www.datos.gov.co/Salud-y-Protecci-n-Social/Poblaci-n-Base-de-Datos-nica-de-Afiliados-BDUA-del/d7a5-cnra. Nota: Para más información sobre la cobertura véase el cuadro A3 del anexo.

En el caso de la población que si bien no está en condición de pobreza ni vulnerabilidad (es decir, correspondiente al grupo D según la clasificación del Sisbén IV) y, por lo tanto, no cumple con las condiciones para afiliarse al régimen subsidiado, pero que tampoco tiene capacidad de pago para asumir el valor total de la cotización al régimen contributivo, cuentan con el mecanismo de "Contribución solidaria"⁶⁴, bajo el cual deberá contribuir solidariamente al sistema mediante una tarifa establecida y de acuerdo con su capacidad de pago⁶⁵. Esta población será afiliada al régimen subsidiado de salud a través del mecanismo de contribución solidaria.

La cobertura de los servicios de salud para las personas afiliadas al régimen subsidiado es más reducida que la de los afiliados al régimen contributivo, además, experimentan mayor tiempo de espera para acceder a especialistas, aunque miembros del régimen contributivo también tienen ciertas limitaciones en acceso a servicios de salud, si estos requieren un alto costo (Mina, 2013). En el régimen subsidiado en salud no se pagan incapacidades por enfermedad, ni licencias por maternidad o paternidad, ni licencias por accidentes o enfermedades laborales. Solamente las personas trabajadoras afiliadas al régimen contributivo tienen derecho a este tipo de prestaciones.

2. Programas integrales para la infancia y adolescencia

La protección integral de los niños, niñas y adolescentes es responsabilidad del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)⁶⁶. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es el ente rector, coordinador y articulador de las entidades que forman parte del SNBF. La población objetivo del SNBF comprende la primera infancia (desde la gestación hasta los 5 años), la infancia (de 6 a 11 años) y la adolescencia (de 12 a 17 años). El ICBF es una entidad autónoma, adscrita desde 2011 al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). El SNBF reconoce la necesidad de un enfoque diferencial, teniendo en cuenta el género, edad, etnia, raza, condición de discapacidad, área geográfica (urbana o rural) y condiciones sociales (PNUD/ICBF, 2013). El SNBF en las últimas décadas, ha logrado importantes avances en materia de política pública para la niñez y la adolescencia (véase el recuadro 8).

Fara más información, véanse el Decreto 616 de 2022 [en línea] https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Decreto%20 No.%20616%20de%202022.pdf y la Resolución 925 de 2022, [en línea] https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%c3%b3n%20No.%200925%20de%202022.pdf.

Para más información véanse el Artículo 242 de la Ley 1955 de 2019 [en línea] https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Ley%201955%20de%202019.pdf y la Resolución 939 de 2022 [en línea] https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%c3%b3n%20No.%20939%20de%202022.pdf.

⁶⁶ Para más información sobre el marco normativo del SNBF, véase [en línea] https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/direccion-snbf/que-es-el-snbf.

Recuadro 8 Políticas públicas para la infancia y la adolescencia

La Ley 1804 de 2016 estableció la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre", cinco años después de haber sido lanzada la estrategia del mismo nombre^a. Por medio de esta política se asegura la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de las mujeres embarazadas y de los niños y niñas desde los o hasta los 6 años. Por otro lado, la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030 tiene como finalidad contribuir al desarrollo integral de las niñas y niños entre los 6 y 12 años y adolescentes entre los 12 y 17 años.

Ambas políticas promueven un conjunto de acciones para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes mediante la atención integral derivada de un trabajo articulado de carácter intersectorial (salud, nutrición, educación y cultura, entre otros) en los distintos niveles del gobierno (nacional, departamental y municipal), bajo los enfoques de derechos humanos, del ciclo de vida, género, interseccional y de desarrollo humano. Asimismo, se consideran los diversos entornos en donde este grupo poblacional vive, se desarrolla y transita, tales como el hogar, el educativo, el comunitario y espacios públicos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Gobierno de Colombia (2018), Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/politica_nacional_de_infancia_y_ adolescencia_2018_-_2030_2.pdf; Congreso de Colombia (2016), Ley 1804 de 2016, Bogotá D.C. [en línea] https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30021778.

^aUna evaluación de impacto de la Estrategia de Cero a Siempre muestra efectos positivos sobre el lenguaje, lo que implica una reducción de aproximadamente 25% en la brecha de desarrollo entre los niños y niñas de hogares en quintiles más altos y más bajos de ingreso. Para más información véase [en línea] https://www.icbf.gov.co/system/files/evaluacion_de_impacto_de_cero_a_siempre_-_elca_uniandes_2017_1.pdf.

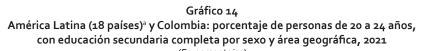
El ICBF es la institución que coordina la mayoría de los programas de asistencia social para niñas, niños y adolescentes en mayor condición de vulnerabilidad y expuestos a riesgos. Por lo tanto, principalmente se ofrecen servicios con énfasis en los componentes nutricional, desarrollo cognitivo y psicosocial, así como acompañamiento familiar con enfoque territorial mediante el programa Mi Familia. Los programas dirigidos a la primera infancia se desarrollan en cuatro modalidades: i) institucional, ii) familiar, iii) propia e intercultural, y iv) comunitaria. Entre los servicios más importantes se encuentran: Familia, Mujer e Infancia (FAMI); Centro de Desarrollo Infantil; desarrollo infantil en establecimientos de reclusión; Hogares Comunitarios de Bienestar; Hogares Infantiles- Lactantes y Preescolares, Jardines Sociales y diversos servicios para la promoción de la lectura (véase el cuadro A3). El servicio FAMI tiene énfasis en las mujeres gestantes, madres lactantes y niños y niñas menores de 2 años. Mientras que la atención de niños y niñas de hasta 3 años en establecimientos de reclusión de mujeres presta servicios a las madres o cuidadoras internas y sus hijos o hijas, mujeres gestantes o madres internas en período de lactancia. La primera infancia también cuenta con diversas medidas que garantizan su seguridad alimentaria y nutricional.

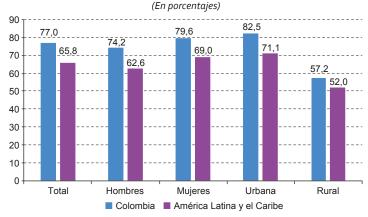
Entre los servicios destinados al desarrollo integral de niños y niñas entre 6 y 13 años se encuentran la prevención de riesgos específicos, como trabajo infantil, situación de calle, violencia doméstica y sexual (bajo la Modalidad Katünaa); el programa "Generación Explora" para el desarrollo integral a través del deporte, la recreación, la ciencia y tecnología, la cultura y las artes; el programa Generaciones Étnicas con Bienestar; y la atención a niñas, niños y adolescentes con discapacidad (modalidad De Tú a Tú). También en el caso de la población adolescente (entre 14 y 17 años), el ICBF cuenta con la estrategia de prevención de riesgos específicos, tales como violencia sexual, embarazo adolescente, trata de personas, vinculación a grupos armados y delictivos organizados, entre otras (véase el cuadro A3). Asimismo, ofrece diversos servicios especializados para adolescentes con discapacidad; promoción de la salud mental; fortalecimiento de capacidades y habilidades y libertad vigilada asistida para adolescentes declarados penalmente responsables, entre otras.

3. Educación

Actualmente, existe consenso de que la culminación de la enseñanza secundaria constituye un piso mínimo para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, construir trayectorias hacia un trabajo decente, aunque no lo garantice, y hacer frente a los desafíos de los cambios tecnológicos y de los nuevos paradigmas productivos (CEPAL/UNFPA, 2020). Asimismo, bajo el marco de transición justa hacia economías ambientalmente sostenibles existe el consenso del rol clave de la educación y del desarrollo de habilidades tanto para la población trabajadora actual como para la mano de obra futura.

Con relación a educación, datos de 2020 muestran que Colombia presenta una mayor proporción de personas que cuentan con la educación secundaria completa en contraste con los promedios de la región. Al igual que el comportamiento de América Latina y el Caribe, se observan mejores resultados para las mujeres (con una diferencia de 5 puntos porcentuales con los hombres) y en las áreas urbanas (una brecha de 30 puntos porcentuales con respecto a las áreas rurales) (véase el gráfico 14).





Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)/CEPALSTAT.

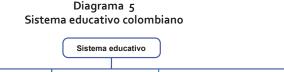
^a Promedio simple de Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

El Ministerio de Educación Nacional es la entidad rectora del sector. El artículo 44 de la Constitución de 1991⁶⁷ declara la educación como un derecho fundamental de los niños y niñas, mientras que el artículo 67 señala que la educación es un derecho de las personas y garantiza la gratuidad del servicio en las instituciones públicas. Para acceder a la educación superior en las instituciones públicas hay que pagar un monto variable, dependiendo de la situación socioeconómica de los hogares de las y los estudiantes. Por su parte, quienes asisten a instituciones privadas deben pagar tasas de matrícula (Mina, 2013).

La educación inicial es un eje clave de la atención integral contribuyendo al desarrollo integral de las niñas y niños desde su nacimiento hasta los 6 años, cuyo objetivo es ofrecer intervenciones para impulsar su desarrollo. Hasta 2015, la educación era obligatoria entre los 5 y los 15 años, comprendiendo como mínimo un año de preescolar y nueve años de educación básica. Sin embargo, la Ley 1753 de 2015 declara la obligatoriedad también de la educación media, esto es hasta el grado once. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 115 de 1994⁶⁸, la educación formal en Colombia está organizada en tres niveles: i) el preescolar que comprende como mínimo un grado obligatorio; ii) la educación básica con una duración de nueve años y desarrollada en dos ciclos, la educación básica primaria de cinco grados y la básica secundaria de cuatro; y iii) la educación media, con una duración de dos grados (véase el diagrama 5).

⁶⁷ Para más información, véase [en línea] http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf.

Para más información, véase [en línea] https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf.





Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los marcos normativos. Nota: Para más información sobre la cobertura véase el cuadro A3 del anexo.

La Ley 30 de 1992⁶⁹ regula la educación superior. Las instituciones de educación superior están conformadas por las universidades, instituciones técnicas profesionales y escuelas tecnológicas o instituciones universitarias. Finalmente, a partir del Decreto 4904 de 2009⁷⁰, la Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH) donde se ofrecen programas de formación laboral y académica entró a formar parte del servicio público educativo. Este tipo de formación previamente se conocía como educación no formal (distinto a los cursos que se proporcionan bajo la educación informal). Estas instituciones ofrecen programas de formación laboral, académica y en asignaturas conducentes a la validación de niveles o grados de la educación formal. Las Secretarías de Educación de las entidades territoriales son responsables de otorgar el aval de operación a las instituciones de ETDH, mientras que los departamentos, distritos y municipios se encargan de ejercer la inspección y supervisión de este servicio.

Por su lado, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), institución pública y con autonomía administrativa, adscrita al Ministerio del Trabajo, ofrece educación gratuita en programas técnicos, tecnológicos y complementarios, enfocados en la formación profesional integral para contribuir con la inclusión laboral de las personas y a las necesidades del sector productivo. Entre los programas del SENA se destacan: Educación superior, Programa de articulación con la educación media, Técnica laboral y otros, Formación complementaria, Formación virtual, Programa de Bilingüismo, Programa SENA Emprende Rural⁷¹ y la estrategia Futuro para los jóvenes, entre otros (véase el cuadro A3). En 2021 el SENA expidió 4,4 millones de certificaciones académicas, de las cuales 92% corresponde a formación complementaria, 6% a formación técnica laboral y otros, mientras que 2% corresponde a educación superior. Además, para evitar la deserción escolar, el SENA ofrece acompañamiento y apoyos de sostenimiento económicos para aprendices en situación de vulnerabilidad social e inseguridad económica. Durante 2021, el SENA entregó 24.728 apoyos de sostenimiento económico (véase el cuadro A3).

Según cifras del Ministerio de Educación Nacional, en 2021 se graduaron 525.000 personas del nivel superior, de las cuales 43% corresponden al sector público (incluyendo 88.400 personas graduadas del SENA). Por otro lado, cifras preliminares de 2022 (a agosto del año correspondiente), señalan que en todo el país existen 4.176 instituciones de ETDH, públicas y privadas, con una oferta de 22.183 programas. Al cierre de 2021 se encontraban matriculados 503.586 estudiantes y alrededor de 150.000 se habían certificado.

Para garantizar el derecho a la educación, el programa Gratuidad ha sido implementado y cubre a los estudiantes de las instituciones educativas públicas desde preescolar hasta el último año de educación media. Según el Decreto 4807 de 2011⁷², la gratuidad educativa se entiende como la exención del pago

⁶⁹ Para más información, véase [en línea] https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-86437.html.

Para más información, véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38477#:~: text=Reglamenta%2ola%2ocreaci%C3%B3n%2C%2oorganizaci%C3%B3n%2oy,trabajo%2oy%2oel%2odesarrollo%2ohumano.

⁷¹ En febrero de 2023, bajo el Programa SENA Emprende Rural, e inició la estrategia CampeSENA cuyo objetivo es facilitar la participación de las campesinas, campesinos, asociaciones campesinas, cooperativas y organizaciones que les representan en la oferta de programas del SENA y acceder a una atención integral.

⁷² Para más información, véase [en línea] https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1551775.

de derechos académicos y servicios complementarios. Además, para mejorar el acceso y la retención escolar, así como el desempeño escolar, el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con las Entidades Territoriales Certificadas en Educación operan el Programa de Alimentación Escolar (PAE) "Alimentos para Aprender". Por medio del programa para niñas, niños y adolescentes entre 5 y 17 años, estudiantes de instituciones de educación pública reciben un complemento alimentario. En 2021 el PAE logró una cobertura de 5.846.755 estudiantes entre 5 y 17 años, lo que representa una cobertura de 70% de los estudiantes en instituciones públicas.

Asimismo, mediante la Ley 2155 de 2021⁷³ se adoptó la matricula cero y la Política de Gratuidad para la educación superior, el cual consiste en el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas que tengan entre 14 y 28 años y pertenezcan a las familias en vulnerabilidad socioeconómica de los estratos 1, 2 y 3. A partir de 2023 el programa se focalizará a la población joven de las familias más vulnerables clasificados en los grupos A, B y C de la nueva metodología del Sisbén IV. Según datos del Ministerio de Educación, tras la implementación de la Política de Gratuidad en el primer semestre del año 2022, al 19 de agosto de 2022 se ha cubierto a más de 720 mil estudiantes de los estratos 1, 2 y 3 que realizan sus estudios en 64 Instituciones de Educación Superior (IES) públicas del país. Previamente se habían implementado los programas Generación E y Ser Pilo Paga.

El Instituto Colombiano de Crédito educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), entidad financiera de naturaleza especial vinculada al Ministerio de Educación⁷⁴, proporciona el Subsidio de Sostenimiento para apoyar los gastos personales en los que incurren las y los estudiantes para poder asistir a clases. Este subsidio es equivalente a 955.618 pesos colombianos por semestre y se incrementa anualmente según el Índice de Precios al Consumidor (IPC). El subsidio de sostenimiento se otorga a estudiantes con créditos de pregrado en algunas de las líneas del ICETEX y debe encontrarse en los grupos de clasificación A, B y C (hasta C7) del Sisbén IV. Para la asignación de los subsidios se prioriza a la población víctima del conflicto armado interno, pueblos indígenas, participantes de la Red Unidos y población reintegrada.

4. Vivienda

La Ley 1537 de 2012⁷⁵ y el Decreto 1921 del mismo año⁷⁶ ofrecen el marco normativo a los subsidios de vivienda. A partir 2020 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) administra y ejecuta los recursos asignados para los programas sociales de vivienda urbana y rural. Los hogares que devengan en total ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), es decir 4 millones de pesos colombianos entre todos sus miembros, pueden acceder a diversos subsidios y programas proporcionados por el Gobierno, tanto para la compra de Vivienda de Interés Social (VIS), Vivienda de Interés Prioritario (VIP) o de vivienda No VIS. Además, por medio del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se brinda acompañamiento familiar a los hogares en condición de pobreza que sean destinatarios de los programas de vivienda⁷⁷. Entre los programas se destacan Mi Casa Ya, Casa Vida Digna, Jóvenes Propietarios, Vivienda Rural, Semillero de Propietarios y Cobertura No VIS. Según el programa, el monto del subsidio va desde 20 a 42 millones de pesos colombianos (véase el cuadro 8). Junto con ello, los hogares vulnerables formales pueden recibir los subsidios de vivienda que proporcionan las Cajas de Compensación Familiar (CCF) (véase la sección II.B.3).

De conformidad con el actual Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el valor de la VIS oscila entre los 135 SMMLV y los 175 SMMLV como máximo, mientras que el valor de la VIP se encuentra entre los 90 SMMLV y los 110 SMMLV.

Para más información, véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170902.También véase el Decreto 1667 de 2021 [en línea] https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201667%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%20201.pdf.

Véase la Ley 1002 de 2005 [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Ley_1002%20de%202005.pdf.

⁷⁵ Para más información, véase [en línea] https://www.minvivienda.gov.co/normativa/ley-1537-2012.

Para más información, véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49407.

Para más información, véase la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022).

los 150 y 500 millones)

Población objetivo Monto del subsidio Programa Destino Mi Casa Ya - Cuota inicial Hogares con ingresos - 20 millones (para hogares con ingresos entre inferiores a 4 SMMLV^a 2 y 4 SMMLV) - 30 millones (para hogares con ingresos entre oy2SMMLV) - Cobertura de la tasa de interés durante los primeros siete años del crédito, del 4% y 5% para las VIP y VIS, respectivamente - Mejoras del inmueble Casa Digna, Hogares con ingresos - Según destinatario Vida Dignab inferiores a 4 SMMLV. (cofinanciamiento) Propietarios del inmueble desde hace cinco años Jóvenes Población entre 18 y - Condiciones preferenciales en el crédito. - Compra de VIS Propietarios 28 años con ingresos - Garantía para el crédito hipotecario 100% inferiores a 2 SMMLV subsidiada Vivienda Rural Hogares vulnerables en - Subsidio en especie de hasta 70 millones de - Compra de vivienda o zonas rurales mejoramiento pesos Semillero de Hogares con ingresos - Seis millones de pesos (suponiendo el ahorro - Compra de vivienda Propietarios inferiores a 2 SMMLV mínimo de 4,5 millones). Por cada 300 pesos - Subsidio de arrendamiento (o clasificación en ahorrados, el gobierno otorga 400 más vulnerabilidad según el Al completar el ahorro, se puede acceder Sisbén). Deben ahorrar a "Mi Casa Ya" 4,5 millones de pesos en - 500 mil pesos mensuales por dos años 18 meses - 42 millones durante un periodo de siete años Cobertura Personas que no han - Intereses corrientes del No VIS accedido a programas (500 mil mensuales) crédito hipotecario por públicos compra de vivienda (cuyo valor se encuentre entre

Cuadro 8
Programas de vivienda, noviembre de 2022

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, disponible [en línea] https://www.minvivienda. qov.co/viceministerio-de-vivienda/programas-de-vivienda.

Nota: Para más información sobre la cobertura y montos promedios véase el cuadro A3 del anexo.

Asimismo, se implementa el programa de las viviendas 100% subsidiadas o Vivienda Gratuita, para atender a los hogares que viven en situación de pobreza extrema y no están en condiciones de acceder a créditos.

En 2021 se asignaron en total 87.154 subsidios de vivienda (véase el cuadro A3) y en 2022 (con corte a agosto) se han entregado aproximadamente 57.500. Según datos de la Superintendencia de Subsidio Familiar, a junio de 2022, por medio de las CCF se había entregado 19 mil subsidios de vivienda.

E. Programas de inclusión laboral y productiva

En esta sección se presentan los programas sociales vigentes en Colombia, cuyo objetivo es fomentar la inclusión laboral y productiva de jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad, facilitando su vinculación con el mercado laboral y promoviendo la generación de ingresos autónomos y el desarrollo de actividades productivas (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Las acciones de estos programas se pueden clasificar según la tipología presentada en el diagrama 6, en la que se consideran, por una parte, los programas de mejoramiento de la oferta de trabajo y, por otra, los programas que buscan ampliar la demanda laboral. La vinculación entre oferta y demanda se realiza mediante los servicios de intermediación laboral.

^a Para 2022, el valor de un salario mínimo mensual legal vigente es de un millón de pesos colombianos.

^b Implementado en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Diagrama 6 Programas de inclusión laboral y productiva en Colombia según tipología y ejemplos de articulación con la protección social, noviembre 2022



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL/OIT (2014)), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago; DPS, disponible [en línea] https://prosperidadsocial.gov.co/. Nota: Para más información sobre la cobertura y montos véase el cuadro A3 del anexo.

Si bien estas medidas no solucionan los problemas más estructurales del mercado laboral, pueden transformar la trayectoria laboral de los participantes a corto y mediano plazo (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Además, su articulación concreta con los sistemas de protección social se podría presentar por ejemplo mediante:

- i) Políticas de protección de ingresos que conllevan un componente de activación laboral (por ejemplo, articulados con capacitaciones y/o empleos de emergencia, entre otros). Como lo ha demostrado la experiencia en la pandemia de COVID-19, en contextos de emergencias este vínculo es clave. Además, estos programas pueden proporcionar una transferencia monetaria a las personas destinatarias, con la finalidad de fomentar su participación.
- ii) Políticas de protección social que incorporan un componente productivo para personas en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, programas de transferencias monetarias condicionadas que incluyen un componente productivo).
- iii) Instrumentos de la protección social contributiva, ya sea mediante incentivos a la formalización o el acceso a un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades y riesgos de trabajo.
- iv) Políticas de cuidado, que permiten el acceso de las y los participantes a guarderías o sala cunas, o de ser el caso, a apoyos económicos para contratar estos servicios.

1. Jóvenes en Acción

El programa Jóvenes en Acción, creado en 2001, pretende mejorar las capacidades y oportunidades de movilidad social de las y los jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad. Jóvenes en Acción incentiva la permanencia en los procesos de formación en educación superior, la mejora en los logros educativos y el desarrollo de competencias técnicas y transversales. Como complemento, los participantes reciben cada dos meses una transferencia monetaria condicionada equivalente a 400 mil pesos colombianos. Cabe destacar la alta bancarización de los destinatarios de Jóvenes en Acción, 70% del pago de las transferencias se realizan a través de transferencias bancarias.

^a El programa proporciona una transferencia monetaria a los participantes.

^b El programa tiene más de un ámbito de acción.

A junio de 2022, 319 mil estudiantes estaban habilitados para recibir la transferencia, de estos 76% pertenecen a Instituciones de Educación Superior (IES) y 24% son aprendices del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Asimismo, aproximadamente, 87 mil jóvenes provienen de un hogar participante en Familias en Acción (desde el año 2000), 67 mil son desplazados, 14 mil provienen de la Estrategia UNIDOS, 9 mil son jóvenes indígenas, y 900 jóvenes provienen de servicios del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF).

2. Jóvenes transformadores

Este es un programa piloto que el DPS ejecuta en alianza con ProPacífico y opera en el departamento del Valle del Cauca desde noviembre de 2021. El programa Jóvenes Transformadores es una intervención integral, enfocada en la generación de empleo formal y de emprendimiento para la población joven entre 18 y 28 años en situación de pobreza y pobreza extrema. El programa ofrece formación y capacitación en diversas habilidades para fortalecer la empleabilidad de los participantes y sus capacidades para emprender. Asimismo, las personas participantes reciben acompañamiento psicosocial para desarrollar su proyecto de vida.

Mediante el programa, las y los jóvenes participantes reciben una transferencia monetaria condicionada mensual de 500 mil pesos. A abril de 2022 se encontraban participando 6.700 jóvenes.

3. Mi Negocio

El programa Mi Negocio promueve la inclusión productiva de la población vulnerable, víctima de la violencia, en situación de pobreza o en vulnerabilidad. A través de Mi Negocio se promueven y fortalecen emprendimientos individuales (nuevos o existentes). En una primera fase se proporciona capacitación en competencias productivas y laborales (en áreas administrativas, comerciales, financieras y mercadeo, entre otras), con la finalidad de que el o la participante construya su propio plan de negocio. Una vez aprobado el plan de negocios, se realiza la compra de maquinaria, equipos o insumos de hasta por 3 millones de pesos. Finalmente, las y los destinatarios acceden a un proceso de acompañamiento técnico personalizado, para hacer seguimiento oportuno a los planes de negocio y contribuir a la sostenibilidad de estos. Los participantes estarán vinculados al programa mínimo durante 15 meses.

4. Familias en su Tierra (FEST)

El programa Familias en su Tierra es un esquema especial de acompañamiento familiar destinado a la población víctima de desplazamiento (retornados o reubicados) en zonas rurales. Familias en su Tierra es ejecutado por el DPS, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a la Víctimas (UARIV). El objetivo del programa es contribuir a mejorar las condiciones de vida de esta población, mediante una intervención integral que incluye: fortalecimiento del capital humano y social, la seguridad alimentaria a través del acceso a alimentos para autoconsumo, la mejora de las condiciones de la vivienda y la creación o fortalecimiento de proyectos productivos, así como el fortalecimiento del liderazgo. El programa proporciona formación en técnicas agropecuarias, temas empresariales y hábitat y habitabilidad.

5. Servicio Público de Empleo (SPE)

La Ley 1636 de 2013 creó el Servicio Público de Empleo (SPE) como herramienta para articular las políticas pasivas y activas del mercado laboral que contribuyan al encuentro entre oferta y demanda de trabajo, a facilitar la inserción laboral y a fortalecer el trabajo independiente. La población usuaria del SPE es, por un lado, las y los buscadores de empleo y, por el otro, las personas empleadoras. La población usuaria accede a servicios gratuitos de registro (de perfil y de vacantes), orientación, preselección de candidatos y remisión de perfiles preseleccionados. La red de prestadores del SPE está conformada por: el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), alcaldías y gobernaciones, Cajas de Compensación Familiar, agencias privadas y bolsas de empleo de las universidades.

61

Los Centros de Empleo también pueden ofrecer servicios de capacitación, certificación de competencias, subsidio al desempleo y apoyo al emprendimiento. Además, el Servicio Público de Empleo ofrece atención especializada a poblaciones vulnerables, como las víctimas del conflicto armado interno⁷⁸. Durante enero de 2018 y mayo de 2022, el SPE logró la colocación de 5.151.772 personas.

6. Intervenciones Rurales Integrales (IRACA)

El programa IRACA está dirigido a hogares de comunidades indígenas y afrocolombianas. El programa es ejecutado por el DPS y busca contribuir al desarrollo integral y recuperar las tradiciones, mediante la gestión del acceso a alimentos para autoconsumo, promoción de iniciativas productivas y el fortalecimiento del liderazgo y el empoderamiento de las comunidades objetivo del programa. En junio de 2022, a través del programa se estaban atendiendo 9.543 hogares en 27 municipios y 53 territorios colectivos (de los cuales, 5.843 son hogares indígenas pertenecientes a 34 resquardos).

7. Emprendimiento Colectivo

Mediante este programa el DPS contribuye al fortalecimiento de las organizaciones productivas formalmente constituidas, con una antigüedad mínima de seis meses, y conformadas por lo menos por diez integrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, pobreza extrema y/o desplazamiento forzado. El programa Emprendimiento Colectivo proporciona asistencia técnica para evaluar aspectos administrativos, comerciales y productivos, así como acceso a maquinaria y equipos. Como resultado del acompañamiento técnico, las organizaciones pueden recibir hasta 30 millones de pesos.

8. Red de Seguridad Alimentaria (ReSa) y Manos que Alimentan

La Red de Seguridad Alimentaria (ReSa), ejecutado por el DPS, tiene como objetivo promover la seguridad alimentaria de los hogares en situación de pobreza, contribuyendo al acceso y consumo de alimentos mediante la producción de alimentos para el autoconsumo y el uso de productos locales. ReSA tiene tres líneas: Especial, Étnico y Rural. El programa también proporciona acompañamiento a los hogares participantes a través de visitas de asistencia técnica, participación en ferias agroalimentarias y entrega de insumos agrícolas, entre otros. La permanencia máxima en el programa es de 12 meses para el ReSa Rural y de 13 meses para el ReSa Étnico.

El programa Manos que Alimentan, con una duración de seis meses, es la intervención exprés del ReSa que se puso en marcha para contrarrestar la inseguridad alimentaria generada por la pandemia. Manos que Alimentan se desarrolla en los departamentos Tolima, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Santander, La Guajira y Magdalena, con una cobertura de 15.280 hogares, en la modalidad rural y étnico. Por otro lado, el programa ha llegado a 92 mil hogares ubicados en centros urbanos con más de 150 mil habitantes de 31 departamentos.

9. Tiendas para la Gente

Este programa del DPS busca fortalecer a 5.700 tiendas de barrio de 12 ciudades afectadas por la pandemia, contribuyendo de esta manera el restablecimiento de las condiciones socioeconómicas de la población más vulnerable, mediante formación y capitalización. Los negocios participantes pueden recibir hasta dos millones de pesos en víveres, abarrotes y productos de aseo. Además, el programa proporciona formación en mercadeo digital, formalización y administración, gerencia e inclusión financiera, así como tres visitas para el monitoreo del avance de la reactivación del negocio.

Entre enero de 2021 y julio de 2022, 2.700 personas víctimas del conflicto armado interno (65% mujeres) lograron su inclusión laboral en empleos formales. Para más información, véase [en línea] https://www.serviciodeempleo.gov.co/prensa/noticias/2022/2-700-victimas-lograron-ubicarse-en-un-trabajo-for.

10. Empléate

El programa Empléate tiene como objetivo el acceso y permanencia al mercado laboral de la población en pobreza y pobreza extrema, mediante la ejecución de proyectos de empleo que contribuyan a la generación de ingresos de la población. Para poder participar en el programa se debe acreditar la situación de desempleo por un período mínimo de cuatro meses previos al momento de la inscripción en el programa y pertenecer a los subgrupos A27 y B28 del Sisbén IV, además, de no ser participante de otros programas del DPS.

Según datos del DPS, en 2020 el programa logró la vinculación laboral de 1.264 participantes, mientras que en 2021 llegó a 729 personas. Del total de las 1.993 personas vinculadas a empleos formales, 60,7% son mujeres, 60% son jóvenes entre 18 y 29 años, aproximadamente el 10% se autorreconoce como afrocolombiana o negra. Entre 2020 y 2021 Empléate ha contado con la participación de alrededor de 450 empresas en 14 departamentos Colombia.

Además, el programa ha entregado otras prestaciones a 7.662 personas, tales como apoyo en los procesos de selección, fortalecimiento de perfiles laborales y formación, consejería para fomentar el desarrollo de habilidades y competencias de los participantes y, por lo tanto, su vinculación laboral futura.

11. Sacúdete

Mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se estableció la creación de la Estrategia Sacúdete. El objetivo de Sacúdete es desarrollar las capacidades y habilidades de los jóvenes para facilitar su inserción productiva.

Además, en 2021, mediante el decreto 68879 se incluyó el apoyo para la generación de empleo mediante la cual se entrega durante un año un aporte mensual equivalente a 25% de 1 SMLMV, por cada trabajador adicional contratado entre los 18 y 28 años. Entre julio de 2021 y septiembre de 2022, 523.195 jóvenes se han beneficiado del programa. El apoyo para la generación de empleo está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

12. Incentivo a la generación de Nuevos Empleos

Fue creado mediante la Ley 2155 de 2021⁸⁰ con el propósito de mitigar los efectos socioeconómicos asociados a la pandemia de COVID 19 y reactivar la generación del empleo formal. El programa estará vigente hasta agosto de 2023. Nuevos Empleos está dirigido a empleadores que generen nuevos empleos mediante la contratación de trabajadores adicionales. Es responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El subsidio que se recibe depende de las características de los trabajadores contratados: 10% de 1 SMLMV para trabajadores adicionales hombres mayores de 28 años que devenguen máximo de 3 SMLMV y 15% de 1 SMLMV para trabajadoras adicionales mujeres mayores de 28 años que devenguen máximo 3 SMLMV. Entre julio de 2021 y agosto de 2022 con el programa se cubrió a 91.104 mujeres mayores de 28 años y a 77.760 hombres mayores de 28 años.

F. Políticas de cuidado

Como se señaló, la actual organización social de los cuidados asigna estas responsabilidades mayormente a las mujeres. Las políticas y los servicios de cuidado contribuyen a aliviar estas cargas, a promover la permanencia de las mujeres en el mercado laboral y a proporcionar condiciones laborales de calidad a quienes ofrecen los servicios de cuidado de forma remunerada, entre otros. Por ejemplo, Cano (2023) analiza la penalidad a la maternidad en el mercado laboral colombiano. Los resultados muestran que el nacimiento del primer hijo o hija reduce la participación laboral en 35% y la cantidad de horas trabajadas

⁷⁹ Para más información, véase [en línea] https://paef.ugpp.gov.co/ver2o/anexos/DECRETO-688-2021.pdf.

Para más información, véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170902.

a la semana en 5% durante el primer año. Asimismo, a los dos años del nacimiento de su hijo o hija aumenta la tasa de informalidad en 16% y la ocupación por cuenta propia en 34%, esto por la mayor flexibilidad que necesitan para conciliar el trabajo remunerado y el trabajo doméstico no remunerado. Además, los resultados de Cano (2023) muestran que durante el primer año se da un aumento significativo en el número de horas que dedican las madres a trabajos domésticos no remunerados. Con relación al cuidado de su hijo o hija, las madres experimentan un aumento de 35 horas semanales (en comparación con el aumento de 10 horas semanales para los padres); en cuanto a los oficios del hogar, se presenta un aumento de aproximadamente 2 horas semanales durante el primer año.

En Colombia, la discusión y promoción de una política integral de cuidados ha sido impulsada desde los mecanismos de adelanto para la mujer y otras entidades técnicas, y se apoya en los mecanismos de coordinación interinstitucional que facilitan su debate (Rico y Robles, 2019). La Ley 1413 de 2010⁸¹ institucionalizó la Encuesta de Uso del Tiempo y la Cuenta Satélite de economía del cuidado. También se le otorgó el mandato al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) de integrar una Comisión Multisectorial que defina la forma de inclusión de la información sobre trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales (Rico y Robles, 2019).

Tras avances en la producción de información y visibilidad estadística, a partir de 2016, la Comisión participaba junto al Departamento Nacional de Planeación (DNP) en la creación de las bases del Sistema Nacional de Cuidados de Colombia, según establece el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Este Sistema adopta un enfoque de corresponsabilidad social en el cuidado y busca la articulación de la oferta de servicios, regulación, formación y gestión de la información vinculada a las políticas de cuidado (DANE, 2017; Perfetti, 2016; citados por Rico y Robles, 2019). Asimismo, el artículo 222 de dicho Plan Nacional de Desarrollo crea el Sistema Nacional de las Mujeres y, más recientemente, el Decreto 1228 de 202282 crea la Comisión Intersectorial de la Política Nacional de Cuidado (CIPNC), que tendrá como propósito la coordinación y articulación intersectorial para la implementación de la Política Nacional de Cuidado. La CIPNC será liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y estará integrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). También participarán sin derecho a voto el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia, Consejería Presidencial para las Personas con Discapacidad y el Consejo Nacional de Personas Mayores. Finalmente, el Proyecto de Ley 222 de 2022⁸³ propone la creación del Sistema Nacional de Cuidado con el objetivo de reconocer, reducir, redistribuir y recompensar el trabajo de cuidado, mediante un modelo de corresponsabilidad entre familias, Estado, sociedad, el mercado, hombres y mujeres.

Con relación a las licencias maternales, Colombia cuenta con un período de 18 semanas, con remuneración total, superior a las 14 semanas mínimas establecida por el Convenio 183 de la OIT. Solamente en casos excepcionales es posible transferir el periodo de licencia de maternidad a los padres. Asimismo, las madres adoptivas gozan de los mismos derechos de licencia que las madres biológicas, por lo menos en relación con el período postnatal. No obstante, las trabajadoras cotizantes, dependientes o independientes, son elegibles a la licencia tras acumular mínimo nueve meses de aportes antes de la fecha prevista de nacimiento o adopción. Además, para la lactancia materna exclusiva, las madres tienen derecho a dos descansos diarios con una duración total de una hora, hasta que el hijo o hija cumpla los seis meses de edad; no obstante, si se presenta un certificado médico existe la posibilidad de ampliar el número de descansos diarios. Asimismo, los padres pueden participar en el cuidado de sus hijos e hijas al contar con ocho días de licencia de paternidad remunerada (Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022; UNICEF, 2020; Rico y Robles, 2019). Además, mediante disposiciones legales se brinda protección a los

⁸¹ Para más información, véase [en línea] https://oig.cepal.org/sites/default/files/2010_ley1413_col.pdf.

⁸² Para más información, véase [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=189964.

⁸³ Para más información, véase [en línea] http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2022-2024/2800-proyecto-de-ley-222-de-2022.

padres y madres contra la terminación discriminatoria de la relación de trabajo durante la licencia y un periodo adicional tras la vuelta al trabajo (Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022). Vale resaltar que, a agosto de 2022, el país no cuenta con licencias parentales.

Asimismo, existen disposiciones que obligan a las empresas de más de 50 trabajadoras a establecer instalaciones de cuidado, lactancia y alimentación (Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022). Finalmente, desde 2016 el país cuenta con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre (véase el recuadro 8). También los trabajadores vulnerables del sector formal reciben subsidios familiares por sus hijos e hijas menores de 18 años u otros dependientes mediante las Cajas de Compensación Familiar (CCF) (véase la sección II.B.3) (UNICEF, 2020; Rico y Robles, 2019). Además, recientemente, mediante la Ley 2225 de 2022⁸⁴ ha quedado reglamentada la entrega de la cuota monetaria para cónyuges de trabajadores afiliados a las CCF que no cuentan con vinculación laboral ni devengan ingresos y que realizan actividades de cuidado a cualquiera de las personas con discapacidad a cargo del trabajador o la trabajadora afiliada.

Finalmente, cabe mencionar que, de los programas de inclusión laboral y productiva analizados, no fue posible encontrar información sobre algún servicio o programa de cuidado complementario ofrecido por estos programas.

Para más información, véase [en línea] https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202225%20DEL%2030%20 DE%20JUNIO%20DE%202022.pdf.

III. Una mirada a los departamentos claves ante una transición hacia una economía baja en carbono

A partir de las micro y macro simulaciones realizadas por el DNP (2023) se identificó que, de los 32 departamentos de Colombia, ocho son claves en el tránsito hacia una economía baja en carbono debido a que son intensivos en carbón y petróleo y que, potencialmente son los que podrían experimentar los mayores impactos como consecuencia de las políticas de mitigación al cambio climático. Estos son: Cesar, La Guajira y Norte de Santander, que son departamentos carboníferos; y Arauca, Casanare, Meta, Putumayo y Santander, que corresponden a departamentos principalmente petroleros⁸⁵.

Con la finalidad de contar con más herramientas para entender e identificar el grado de preparación de estos departamentos para una transición justa desde el ámbito de la protección social, en esta sección se presenta un breve panorama socioeconómico según la disponibilidad de datos a nivel regional, seguido por un mapeo actualizado del sistema de protección social y los programas en curso en cada uno de estos departamentos, incluyendo los programas de pagos por servicios ambientales. Posteriormente, se presenta una estimación de una transferencia monetaria mínima para la población trabajadora que perdería su empleo.

A. Breve caracterización socioeconómica de los ocho departamentos intensivos en carbón y petróleo

La población total de los ocho departamentos intensivos en carbón y petróleo, claves en la transición hacia una economía baja en carbono, representaba en 2021 el 16% de la población total de Colombia. La proporción entre ambos subgrupos es casi homogénea, 7,7% en los carboníferos y 8,3% en los petroleros (véase el gráfico 15).

⁸⁵ Cabe resaltar que las estimaciones realizadas en DNP (2023) no consideran actividades offshore.

Putumayo Santander



TCasanare^b

Meta

Petroleros

.2 306_ 2 500 2 000 1 500 1 000 439 (0,3%) 359 500 (0,1%)85 (0,2%) 0

Gráfico 15

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del DANE (2022). Véase [en línea] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema; Asamblea Departamental de Casanare (2020); Asamblea Departamental de Putumayo (2020).

Departamentos

Arauca^a

Notas: Las estimaciones del DANE arrojan que la población total en 2021 es 51.328.449 personas.

Norte de Santander

Cesar

La Guajira

Carboníferos

La producción económica en Colombia estáz muy concentrada geográficamente. Con relación al Producto Interno Bruto (PIB), datos de 2021 señalan que, de los grupos de departamentos analizados, los petroleros son los que mayor participación tienen en el PIB nacional con una contribución de 12%, mientras que los carboníferos contribuyen con un poco menos de 5%. Cada uno de los tres departamentos carboníferos considerados tiene una participación menor a 2% en el PIB nacional. Por su lado, de los cinco departamentos petroleros, tres departamentos tienen una participación menor a 2%, Meta de más de 3% y Santander de más de 6%. Estos dos últimos ocupan, respectivamente, la octava y cuarta posición a nivel nacional en cuanto a su contribución al PIB nacional (véase el cuadro 1).

Los datos del ingreso per cápita muestran que Casanare (departamento petrolero) cuenta con el más alto de los ocho departamentos analizados, con un ingreso per cápita anual de 40,5 millones de pesos por persona. A Casanare le siquen de cerca Meta y Santander, donde cada persona recibe un ingreso por encima al nivel nacional. Los departamentos restantes tienen un PIB per cápita inferior al nacional, siendo Putumayo y Norte de Santander los de niveles más bajos (véase el cuadro 9).

Cuadro 9 Colombia: PIB y PIB per cápita según departamentos, 2021

			PIB (En miles de millones de pesos)	Participación PIB nacional (En porcentajes)	Posición a nivel nacional	PIB per cápita (En pesos)
Departamentos	Carboníferos	Cesar	23 244	1,9	11	17 576 567
		La Guajira	14 503	1,2	21	14 681 981
		Norte de Santander	18 598	1,6	17	11 321 032
		Subtotal	56 345	4,7		
	Petroleros	Arauca	6 574	0,6	24	21 819 855
		Casanare	17 810	1,5	19	40 547 389
		Meta	41 923	3,5	8	39 092 585
		Putumayo	4 253	0,4	27	11 681 648
		Santander	74 737	6,3	4	32 403 341
		Subtotal	145 297	12,2		
Total nacional		-	1 192 586	100,0		23 361 366

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del DANE (2023). Véase [en línea] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema.

^a Los datos corresponden a la ciudad capital, Arauca.

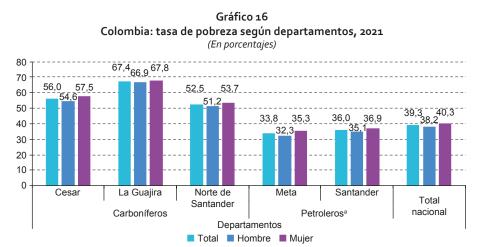
^b Los datos corresponden a la ciudad capital, Yopal.

^c Los datos corresponden a la ciudad capita, Mocoa.

Mientras que Bogotá junto con los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico, contribuyen con más del 50%.

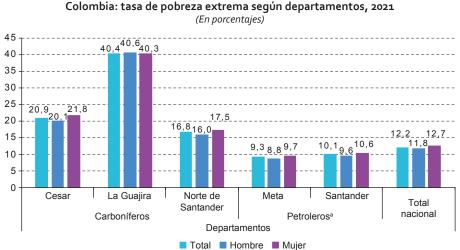
ciudades capitales.

La incidencia de la pobreza y pobreza extrema en Colombia también es muy diferente al desagregar el análisis a nivel departamental. Los datos disponibles para 2021 muestran mayores tasas entre quienes habitan en los departamentos carboníferos y, al igual que la tendencia nacional, es mayor entre las mujeres sin distinción del subgrupo de departamentos. Por ejemplo, en los departamentos carboníferos la tasa de pobreza promedio es de 58,6%, es decir, alrededor de 19 y 23 puntos porcentuales más que de la tasa nacional y del promedio de la tasa de pobreza en los departamentos petroleros, respectivamente. Del mismo modo, el promedio de la incidencia de pobreza extrema es superior en los departamentos carboníferos, ubicándose en 26%, en contraste con la tasa promedio de 9,7% de los departamentos petroleros. Al desagregar la información por sexo de los cinco departamentos para los cuales se tiene información, la mayor brecha de género para la pobreza monetaria se observa en el Meta, con 3 puntos Porcentuales Y la menor en La Guajira con 0,9 puntos porcentuales. En cuanto a la pobreza extrema, el Cesar es el departamento de mayor brecha con 1,7 puntos porcentuales y La Guajira registró la menor brecha (-0,3 puntos porcentuales) (véanse los gráficos 16 y 17). Resumiendo, mientras los departamentos petroleros muestran menores tasas de pobreza y pobreza extrema que el promedio nacional, los departamentos carboníferos muestran mayores tasas.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del DANE (2022). Véase [en línea] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema.
^a Se excluye Arauca, Casanare y Putumayo debido a que no se encuentran datos oficiales disponibles a nivel departamental.

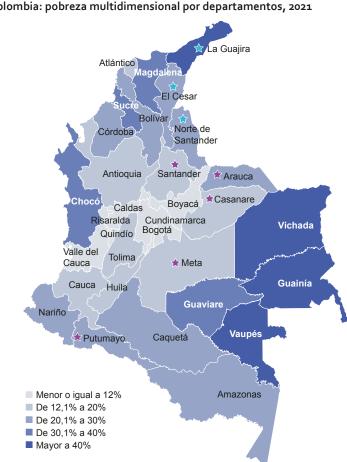
Gráfico 17



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del DANE (2022). Véase [en línea] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema.

3 Se excluye Arauca, Casanare y Putumayo debido a que no se encuentran datos oficiales disponibles a nivel departamental ni para las

Una mirada desde la pobreza multidimensional nos entrega una perspectiva más completa de la vulnerabilidad de las personas en los departamentos carbonífero y petroleros, y matiza la conclusión anterior con respecto a la situación de los departamentos petroleros. En 2021, a nivel nacional, 16% de la población se encontraba en pobreza multidimensional, esto representa una reducción de 2,1 puntos porcentuales con relación a 2020 y de 1,5 puntos porcentuales con respecto a 2019. De los departamentos analizados, los tres pertenecientes al subgrupo de carboníferos se encuentran por arriba del nivel nacional. Por otro lado, de los cinco departamentos petroleros, tan solo dos tienen una menor proporción de población viviendo en pobreza multidimensional en comparación al nivel nacional. De la totalidad de los ocho departamentos, La Guajira es el que presenta una mayor tasa de pobreza multidimensional, donde el 48,7% de su población se encuentra en dicha condición, mientras que el Meta es el departamento que tiene la menor cantidad de personas en situación de pobreza multidimensional (véanse el mapa 1 y el gráfico 18).



Mapa 1
Colombia: pobreza multidimensional por departamentos, 2021

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del DANE (2022). Véase [en línea] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema. Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

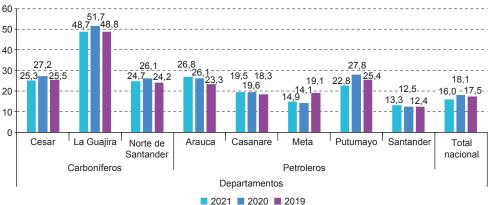
Cabe destacar que en los departamentos alrededor de 60% de pobreza multidimensional está explicada por las dimensiones de educación⁸⁷ y trabajo⁸⁸, con excepción de La Guajira donde las dimensiones que más contribuyen son educación y vivienda. Además, en 2021, se observan mayores niveles de pobreza multidimensional en los centros poblados y rural disperso, en comparación con las tasas registradas en las cabeceras de los ocho departamentos, las brechas oscilan desde 3 puntos porcentuales en Arauca, a 44 puntos porcentuales en La Guajira.

[★]Departamentos carboníferos; ★Departamentos petroleros.

[🛛] La dimensión "condiciones educativas" está conformada por dos indicadores, a saber: analfabetismo y bajo logro educativo.

⁸⁸ La dimensión "trabajo" está conformada por dos indicadores, a saber: trabajo informal y desempleo de larga duración.

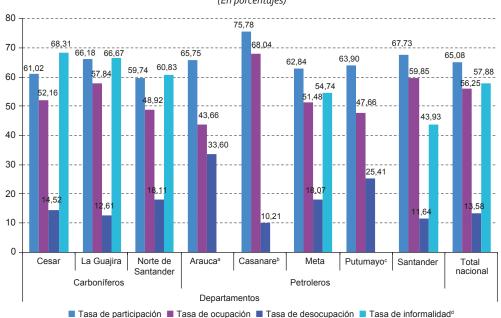
Gráfico 18 Colombia: pobreza multidimensional según departamentos, 2019-2021 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del DANE (2022). Véase [en línea] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema.

Al analizar los indicadores del mercado laboral se aprecia que La Guajira (departamento carbonífero) y el Casanare (departamento petrolero) tienen las mayores tasas de participación y de ocupación al interior de sus respectivos grupos. Con relación a la tasa de desocupación, el Norte de Santander registra la tasa más elevada entre los departamentos carboníferos, mientras que Arauca en los petroleros. Con relación a la propensión a la informalidad, las capitales de los departamentos carboníferos registran tasas superiores al 60%, por encima del promedio nacional (véase el gráfico 19).

Gráfico 19
Colombia: indicadores del mercado laboral según departamentos, 2021
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del DANE (2023). Véase [en línea] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema.

^a Los datos corresponden a la ciudad capital, Arauca.

^bLos datos corresponden a la ciudad capital, Yopal.

^c Los datos corresponden a la ciudad capital, Mocoa.

^d Los datos corresponden a enero de 2023 y a las ciudades capitales, a saber: Valledupar (Cesar), Riohacha (La Guajira), Cúcuta (Norte de Santander), Villavicencio (Meta) y Bucaramanga (Santander).

Para los cinco departamentos que cuentan con información desagregada por sexo (Cesar, La Guajira, Norte de Santander, Meta y Santander), se observa que las mujeres experimentan menores tasas de participación y de ocupación laboral (en promedio 27 puntos porcentuales por debajo de los hombres), mientras que experimentan mayores niveles de desocupación (7 puntos porcentuales más que la tasa registrada para las hombres).

Como se observa en el gráfico 20, la población ocupada se concentra principalmente en las siguientes ramas de actividad: i) comercio y reparación de vehículos; ii) agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (con excepción de Arauca, Casanare y Putumayo) y iii) administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana. De manera particular, la rama de industrias manufactureras es de relevancia para La Guajira, alojamiento y servicios de comida para Casanare, y las actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios para los departamentos de Arauca y Putumayo.

(En porcentajes) 7,27 7,15 7,74 7.54 8,43 8,97 10.25 9,57 90 9,87 9,12 11,06 10,37 11,70 8,40 11,14 10,43 1,70 2,93 80 6,06 5,86 4,32 6,54 6,66 10,33 6,34 5,89 7,46 70 18,65 28,74 7,32 5,70 7,27 8,86 7,40 8,93 7,00 7,09 6,84 5,31 17,79 6,78 50 5,46 12,18 3,88 9 46 21,42 5,15 0,05 40 6.28 6.91 9,16 7,05 16,97 30 7,40 25,70 10.72 10,64 6,77 24.7 11,04 7,40 2,81 20 $2.30 \cdot$ 2,68 2,37 7,96 20.13 10 7,42 18,14 18,59 16.33 17,51 8,64 5,27 0,00 7,13 2.37 0.00 0 Putumayo Cesar La Guajira Norte de Araucaa Casanareb Meta Santander Total Santander nacional Carboníferos Petroleros ■ Otras ramas^d Actividades inmobiliarias Industrias manufactureras Actividades artísticas, entretenimiento, Actividades financieras y de seguros Suministro de electricidad, gas, agua recreación v otras actividades de servicios ■ Información y comunicaciones y gestión de desechos Administración pública y defensa, educación ■ Transporte y almacenamiento Agricultura, ganadería, caza, silvicultura v atención de la salud humana Aloiamiento v servicios de comida y pesca Actividades profesionales, científicas, Comercio y reparación de vehículos técnicas y de servicios administrativos Construcción

Gráfico 20 Colombia: población ocupada por rama de actividad según departamentos, 2021

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del DANE (2023). Véase [en línea] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema.

^a Los datos corresponden a la ciudad capital, Arauca.

^b Los datos corresponden a la ciudad capital, Yopal.

^cLos datos corresponden a la ciudad capital, Mocoa.

dincluye las ramas: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; explotación de minas y canteras; suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos; información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros y actividades inmobiliarias.

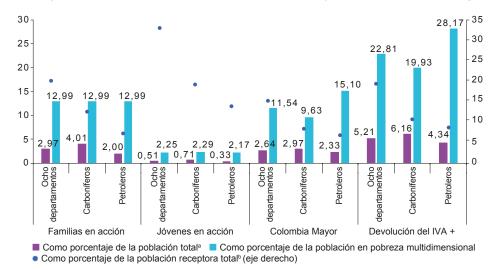
B. Exploración de programas y/o proyectos departamentales de protección social

Las políticas desde el nivel local tienen un peso importante para lograr la efectiva implementación de políticas de protección social y, por ende, para el logro de una transición justa. Como se discute en sesiones previas, la transición hacia una economía baja en carbono tendría impactos en distintos grupos poblacionales, con efectos directos e indirectos en el nivel de empleos, comunidades y territorios cuya economía depende de combustibles fósiles, como lo son el carbón y el petróleo, y sobre la población en situación de pobreza y vulnerabilidad al verse enfrentadas a los efectos de las políticas necesarias para la mitigación del cambio climático. La Agenda 2030 destaca el rol de lo local y subnacional en el fomento de la resiliencia de la población en pobreza frente a desastres; en la mitigación y adaptación al cambio climático, en la gestión del aqua y el saneamiento y el uso eficiente de los recursos y en la implementación de políticas que promuevan un turismo sostenible y que generen empleos, entre otros. En la misma línea, a nivel regional, los principios para las políticas de desarrollo territorial establecidos en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo destacan el peso importante de lo local (Holz y Tromben, 2021). Las políticas de protección social al nivel subnacional durante la transición hacia economías bajas en carbono tienen un rol fundamental en asegurar tanto los ingresos como la seguridad alimentaria y nutricional, el acceso a la salud, la educación y la vivienda, y al trabajo decente, considerando también los riesgos ambientales. En esta sección, sobre la base de la información disponible⁸⁹, se presenta un mapeo de los programas en curso en los ocho departamentos claves en la transición justa. El cuadro A4 del Anexo presenta los programas vigentes para 2023 identificados a partir de la información oficial disponible, además se incluyen datos de cobertura y presupuesto proyectado para 2023.

Al analizar el alcance departamental de los principales programas de transferencias monetarias nacionales se aprecia que, como proporción de la población receptora total, Jóvenes en Acción es el de mayor cobertura en ambos grupos de departamentos, seguido por Familias en Acción en los departamentos carboníferos y por la Devolución del IVA e Ingreso Solidario en los departamentos petroleros. No obstante, al analizar la cobertura como porcentaje de la población en situación de pobreza multidimensional, se aprecia que la Devolución del IVA e Ingreso Solidario tiene un mayor alcance, seguido por Familias en Acción y Colombia Mayor (en particular en los departamentos petroleros) (véase el gráfico 21). De la misma manera que a nivel nacional, los montos promedios mensuales de las transferencias no alcanzan siquiera un monto mensual equivalente a una línea de la pobreza extrema (véase el gráfico 22).

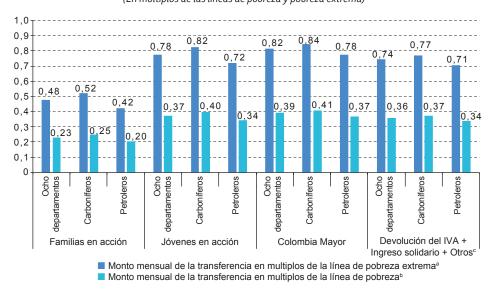
Esta sección se basa en la información disponible en los sitios web de cada Gobernación de los ocho departamentos extractivos claves en el marco de una transición hacia una economía baja en carbono. Debido a la limitación de datos se excluye de este mapeo el alcance territorial de los programas nacionales. Por lo tanto, queda por fuera del alcance de esta sección información de cobertura departamental de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor e Iraca, entre otros, y aquella información en materia de salud o seguridad social.

Gráfico 21
Personas en hogares receptores de transferencias monetarias según grupos de departamentos, 2021
(En porcentajes de la población total, población en pobreza multidimensional y población receptora de cada programa)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) a Los datos utilizados para la población total de Arauca corresponden a la ciudad capital.

Gráfico 22 Monto mensual de las transferencias monetarias según departamentos, 2021 (En múltiplos de las líneas de pobreza y pobreza extrema)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y DANE (2022) [en línea] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema.

^b Sobre la base de las observaciones (expandidas) de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la cobertura en 2021 es: 1.374.159 personas en Familias en Acción, 153.109 personas en Jóvenes en Acción, 1.442.630 personas en Colombia Mayor y 2.220.511 personas en la Devolución del IVA, Ingreso Solidario y otros. "Otros" incluye los programas subnacionales: Bogotá Solidario, Bono vital Bucaramanga y Medellín.

^aEl promedio de la línea de pobreza extrema en los departamentos carboníferos equivale a 145.605 pesos colombianos y en los departamentos petroleros a 171.565 pesos colombianos (DANE, datos de 2021).

^b El promedio de la línea de pobreza en los departamentos carboníferos equivale a 301.283 pesos colombianos y en los departamentos petroleros a 359.737 pesos colombianos (DANE, datos de 2021).

c"Otros" incluye los programas subnacionales: Bogotá Solidario, Bono vital Bucaramanga y Medellín.

Junto con lo anterior, a partir de la revisión de la información oficial disponible para cada departamento, vale la pena destacar la oferta de programas disponibles para los distintos grupos poblacionales, tales como: niños, niñas y adolescentes (por ejemplo, el programa Crecemos Mejor del Cesar); jóvenes; personas mayores (como los Servicios de atención y protección integral al adulto mayor —Programa Centro de Vida en Casa implementado en Arauca); mujeres (como el programa para la nivelación de la primaria y bachillerato para mujeres del Norte de Santander); población víctima del conflicto (por ejemplo, Inclusión productiva de pequeños productores rurales-Víctimas del conflicto del departamento del Meta); personas con discapacidad (por ejemplo, el Servicio de atención integral a población en condición de discapacidad-Vinculación laboral implementado en Norte de Santander); población afrodescendiente; pueblos indígenas (como el Programa de educación étnica— pueblos Nasa, Confán, Kamentsa, Murui-Awa, Inga— del Putumayo); personas migrantes y retornadas (por ejemplo, los Servicios de apoyo financiero para la creación de empresas- población migrante, colombianos retornados, refugiados y comunidad de acogida de Arauca) y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas; entre otros.

Dada la mayor incidencia de pobreza y desocupación en las mujeres, es relevante destacar la existencia de programas dirigidos a la generación de ingresos de las mujeres. Por ejemplo, el departamento de Santander proporciona asistencia técnica y apoyo económico para el emprendimiento y/o fortalecimiento de proyectos productivos a 1.500 mujeres con el objetivo de contribuir con su autonomía económica. Esta intervención prioriza a la mujer rural, perteneciente a poblaciones vulnerables, madres comunitarias, víctimas del conflicto armado y en proceso de reintegración y reincorporación, madres cabeza de familia, entre otras. En esta línea, la gobernación del Norte de Santander tiene en marcha el Programa Mujer Urbana Rural Emprendedora y Productiva, o la gobernación del Cesar que implementa el programa Madres Cabeza de Hogar, cuya meta en 2023 es lograr una cobertura de 288 mujeres.

Por otro lado, cabe resaltar aquellos programas claves para la transición hacia una economía baja en carbono y que además integran componentes de la protección social. Por ejemplo, en La Guajira se implementan: Consolidación productiva del sector minero- Educación para el trabajo en actividades mineras, asistencia técnica para la reconversión sociolaboral de personas dedicadas a la minería, y Apoyo financiero a emprendimientos destinados a negocios verdes. En el Norte de Santander se planea fortalecer las industrias tradicionales como café, cacao y arroz y, por otro lado, implementar la política verde para la recolección de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en instituciones educativas o entidades públicas. Esto último representa una oportunidad para la población trabajadora en reciclaje. En 2023, la gobernación del Meta proyecta atender a 3.000 habitantes de áreas de influencia de la industria de hidrocarburos y actividad de minería en la resolución de conflictos sociales y, además, promover la formalización de la actividad de minería a 601 mineros de subsistencia.

En la totalidad de los planes de desarrollo departamentales revisados, junto con los programas y proyectos sociales de diversos sectores, se identifican intervenciones para la adopción de alternativas energéticas no contaminantes, la formalización de los puestos de trabajo (como aquellos del sector minero), atención para la población trabajadora informal (por ejemplo, el Cesar proyecta desarrollar 5 planes de respuesta integral para mejorar las condiciones de salud y trabajo de la población trabajadora informal), proyectos para una agricultura sostenible y promoción de los sectores turísticos y culturales (el Meta implementa el programa Formación en habilidades y competencias turísticas), entre otros. Además, en seis Planes de Desarrollo Departamentales se hace mención de los esquemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA)⁹⁰, no obstante, el desafío es ampliar su alcance dentro de cada departamento. Por ejemplo, según la Gobernación del Meta (2020), el único municipio del departamento que tiene establecido un PSA es Villavicencio, por lo que se debe avanzar paulatinamente a que los demás municipios adopten esta herramienta. En la misma línea, datos de 2021 de la Gobernación del Cesar dan cuenta de un gasto de 1.581 millones de pesos en los esquemas de PSA para la atención de 29 familias⁹¹.

⁹⁰ No fue posible acceder a los Planes Departamentales de Casanare y Putumayo.

⁹¹ En otros departamentos que están fuera del alcance del estudio, como Amazonas y Guaviare, los PSA tienen una fuerte presencia.

Finalmente, cabe mencionar que, si bien en todos los departamentos se identificaron acciones en materia de seguridad social, el mapeo de los programas de protección social se centra en los siguientes componentes: educación, vivienda, protección social no contributiva o asistencia social, inclusión laboral y productiva y manejo de riesgos en crisis. El departamento del Cesar fomenta el sector turístico como una fuente de empleo y, además, implementa estrategias para minimizar el impacto medioambiental del turismo en los diferentes destinos.

Como se señala en el capítulo I, el tránsito hacia una economía baja en carbono tendría diversos impactos en distintos grupos poblacionales, los cuales se irán presentando de manera gradual, ya sea en la población trabajadora en sectores de energía convencional o en la población en condición de pobreza y vulnerabilidad, debido a las políticas gubernamentales necesarias para mitigar el cambio climático, entre otros. A continuación, como punto de partida y entre el amplio abanico de opciones de política, se presenta un ejercicio de la estimación del gasto adicional de protección social en que incurriría Colombia en caso de implementar una transferencia monetaria dirigida a la población trabajadora que pierda su empleo. Ejercicios similares se podrían realizar costeando, por ejemplo, la puesta en marcha de programas de capacitación y reconversión laboral o empleos de emergencia, y los costos de oportunidad asociados. No obstante, cabe señalar que el objetivo mayor es avanzar hacia mecanismos integrados y universales de protección social.

C. Una transferencia monetaria para la población trabajadora afectada

Como se discute en secciones anteriores, una transición hacia una economía baja en carbono tendría un impacto sobre el nivel de empleo y además podría afectar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Si bien los sectores intensivos en carbón y petróleo no son altamente intensivos en trabajo, la reducción de la producción en estos sectores sobre el empleo podría tener un impacto alto a nivel local (DNP, 2023). La transición hacia una economía baja en carbono será gradual y las necesidades específicas de política irán surgiendo a medida que se avanza en la senda de descarbonización. No obstante, como punto de partida, en esta sección se estima el gasto adicional de protección social si como respuesta de política el país implementa una transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza extrema o a una línea de pobreza dirigida a la población trabajadora que pierda su empleo⁹².

Según estimaciones del DNP (2023), suponiendo una reducción a la mitad de la producción para los sectores de carbón y petróleo, el efecto sobre el mercado de trabajo se traduciría en la pérdida de 147 mil puestos de trabajo en los *departamentos carboníferos*, 117 mil en los *departamentos petroleros* y, además, habría una disminución de 99 mil puestos de trabajo en *otros departamentos*⁹³. Por lo tanto, alrededor de 363 mil personas perderían sus empleos a nivel nacional (véase el cuadro 10), lo cual tendría repercusiones en su acceso a la seguridad social y, en general, en materia de protección social.

Así bien, para que esta transición sea justa, uno de los instrumentos disponibles desde la protección social es una transferencia monetaria, equivalente a una línea de pobreza extrema o de pobreza, como política de corto, mediano y largo plazo para la población trabajadora afectada, para así sostener un nivel de ingreso y consumo en sus hogares mientras logran de nuevo su vinculación con el mercado laboral. No obstante, como se señala en el Capítulo I, en el marco de una transición justa también serán clave los programas de inclusión laboral y productiva que se implementen, para permitir la reconversión laboral de la población trabajadora afectada, por lo que sería deseable que, por ejemplo, estas transferencias se complementen con algún tipo de capacitación laboral. En el cuadro 10 se presenta la información base utilizada para las estimaciones de los distintos escenarios que se proponen más adelante.

⁹² Una vez se cuente con estimaciones sobre impactos en otros grupos poblacionales, los hacedores de política podrían replicar un ejercicio similar.

⁹³ El subgrupo "otros departamentos" considera al resto de la economía, es decir, los departamentos menos dependientes de los sectores extractivos (DNP, 2023).

Cuadro 10 Línea de pobreza extrema, línea de pobreza y reducción de puestos de trabajo en el corto plazo, según departamentos

(En pesos y número de puestos de trabajo)

	Línea de pobreza extrema, 2021 (En pesos)	Línea de pobreza, 2021 (En pesos)	Pérdida de puestos de trabajoª
Carboníferos			
Cesar	147 676	311 719	
La Guajira	139 856	273 479	a (G = G G
Norte de Santander	149 282	318 651	146 766
Promedio	145 605	301 283	
Petroleros			
Arauca	-	-	
Casanare	-	-	
Meta	166 525	336 625	44-0
esar a Guajira orte de Santander romedio etroleros rauca asanare leta utumayo antander romedio	-	-	117 075
Santander	176 605	382 848	
Promedio	171 565	359 737	
Otros ^b			
Otros	161 099	354 031	99 119
	Pérdida total de puestos de trabajo (directos e indirectos)		362 960

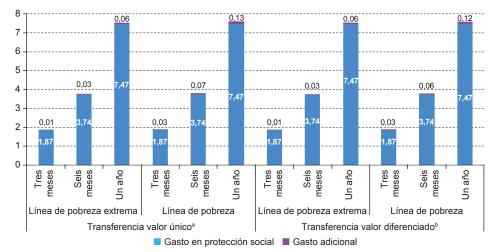
Fuente: Elaboración propia, sobre la base del DANE (2022). Véase [en línea] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema y DNP (2023) ^a Se utilizan los efectos de corto plazo estimados a partir del modelo insumo-producto. Para más información véase DNP (2023).

A continuación, se estima el costo adicional de una transferencia por 3, 6 y 12 meses. En un primer escenario, transferencia de valor único, se considera el total de la población trabajadora potencialmente afectada, y una transferencia equivalente a una línea de pobreza extrema o a una línea de pobreza nacional. Es decir, se asume que la totalidad de los 363 mil trabajadores afectados reciben una transferencia equivalente a una línea de pobreza extrema o a una línea de pobreza nacional (161 mil o 354 mil pesos, respectivamente). En un segundo escenario, transferencia diferenciada según subregión, se considera la reducción de los puestos de trabajo y el valor equivalente al promedio de una línea de pobreza extrema o de una línea de pobreza para cada uno de los subgrupos de departamentos. Por lo tanto, los 147 mil trabajadores que perdieron su empleo en los departamentos carboníferos reciben una transferencia equivalente al promedio de una línea de pobreza extrema o una línea de pobreza del subgrupo (alrededor de 146 mil o 301 mil pesos, respectivamente). Los 117 mil trabajadores afectados en los departamentos petroleros reciben una transferencia equivalente al promedio de una línea de pobreza extrema o una línea de pobreza del subgrupo (172 mil o 360 mil pesos, respectivamente). Por último, para los 99 mil trabajadores afectados en el subgrupo "Otros" se considera una transferencia equivalente a una línea de pobreza extrema o a u

Las estimaciones para los dos escenarios planteados no muestran diferencias significativas. Sin tomar en cuenta lo que Colombia destinó a protección social, alrededor de 7,5% del PIB (véase la sección II.A), a nivel nacional transferir el equivalente a una línea de pobreza extrema nacional o de valor diferenciado según los tres subgrupos de departamentos, la inversión adicional como porcentaje del PIB alcanzaría apenas 0,01% si se entrega por tres meses, 0,03% por seis meses y 0,06% si fuera por un año. Si la transferencia fuese equivalente a la línea de pobreza, la inversión adicional en protección social sería de tan solo 0,03% por tres meses, 0,07% por seis meses y 0,13% por un año. En el caso de una transferencia de valor diferenciado, se aprecia una inversión adicional levemente inferior para las duraciones de seis meses y un año (véase el gráfico 23).

^bEl subgrupo "Otros" considera al resto de la economía, es decir, los departamentos menos dependientes del carbón y petróleo (DNP, 2023).

Gráfico 23 Colombia: estimación del costo adicional de una transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza extrema y a una línea de pobreza para enfrentar la disminución de puestos de trabajo, según duración (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del DANE (2022). Disponible [en línea] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-portema, CEPAL (2022b) y DNP (2023).

^a Primer escenario planteado.

^bSegundo escenario planteado.

IV. Brechas, oportunidades y recomendaciones al sistema de protección social colombiano

En el camino hacia economías bajas en carbono y ambientalmente sostenibles bajo un marco de una transición justa, es imperativo contar con un sistema de protección social universal, integral y de rápida adaptación para atender y contrarrestar los distintos efectos en las poblaciones más vulnerables o compensar las pérdidas en ciertos sectores, que asegure los medios de subsistencia y contención y, a su vez, proteja e incremente la capacidad de recuperación del empleo y las oportunidades de capacitación. La protección social debe garantizar niveles mínimos de bienestar (ingreso), acceso a servicios sociales (en especial educación y salud) y trabajo decente, con la finalidad de no ampliar o generar nuevas brechas de desigualdad que pueden presentarse como un efecto colateral de la transición hacia economías bajas en carbono (CEPAL, 2022ª). Lo anterior requiere la consolidación de sistemas de protección social universales, sensibles a las diferencias, integrales, sostenibles y resilientes (CEPAL, 2021).

En el caso particular de Colombia, la caracterización realizada al sistema de protección social actual pone de relieve tanto fortalezas como fragilidades que sería necesario atender con miras a contribuir a una transición justa, las cuales se presentan a continuación.

A. Coordinación sectorial e institucional

Como se señala en el capítulo I, si bien la protección social está en el centro de toda transición justa, se necesitan intervenciones en distintos sectores y la coordinación entre estos. Las medidas de transición justa hacia una economía baja en carbono deben ir más allá del sector energético e incluir también la agricultura, la silvicultura, la gestión de residuos, la construcción, el transporte, el textil, el turismo y, en general, todos los sectores en los que los trabajadores y comunidades puedan perjudicarse por la transición hacia economías bajas en carbono (ISTAS y Fundación 1º de mayo, 2022; Saget, Vogt-Schilb y Luu, 2020).

En Colombia, algunos pasos se han dado en este sentido. Por ejemplo, la "Estrategia de Largo Plazo para la carbono-neutralidad E2050" ha desarrollado mecanismos para involucrar a los diferentes Ministerios. Dado que es un tema que abarca a toda la economía, se han establecido puntos focales en Ministerios clave como el de Ciencia y Tecnología y Economía, entre otros (ISTAS y Fundación 1º de mayo, 2022). No obstante, en estos esfuerzos se debe considerar aquellos sectores que indirectamente también son fundamentales, como los cuidados, educación, salud y protección social, entre otros.

Por lo anterior, un reto importante es lograr una mayor articulación interinstitucional, especialmente para evitar duplicaciones de esfuerzos y para que las respuestas y medidas ambientales necesarias para la descarbonización se acompañen con políticas sociales y económicas de transición que anticipen cualquier exacerbación de las desigualdades (como las de género o territoriales), tanto en el campo social como en el laboral, y así lograr que la transición sea justa, sin dejar a nadie atrás.

B. Ente rector del sistema de protección social

En la búsqueda de superar la fragmentación de la institucionalidad social, que se expresa en políticas y programas dispersos y segmentados por las dinámicas sectoriales o entre diferentes niveles de gobierno (por ejemplo, véanse los cuadros 2 y 3 del capítulo II), es clave contar con un ente rector del sistema de protección social que facilite la coordinación horizontal y vertical. La existencia de este ente rector es fundamental en el marco de una transición justa, debido a la necesidad de la articulación de políticas sectoriales mencionadas en la sección anterior y para que las intervenciones alcancen con efectividad los resultados planteados (por ejemplo, la reconversión laboral de las y los trabajadores potencialmente afectados en el tránsito hacia una economía baja en carbono, o la garantía de ingresos a los hogares en situación de vulnerabilidad de las comunidades mayormente dependientes de los combustibles fósiles).

Como se identifica en el capítulo II, aunque en Colombia se ha avanzado en el establecimiento de arreglos institucionales encaminados a la coordinación intersectorial del sistema de protección social, el país carece de un ente rector de este tipo. Por lo tanto, en línea con las recomendaciones proporcionadas por González (2022), es fundamental que Colombia avance en la definición de una autoridad social que pueda ejercer la rectoría de la protección social, y que cuente "con poder político, respaldo legal, capacidad de incidencia en la asignación presupuestaria, capacidad técnica y respaldo y legitimidad social" (González, 2022, pág. 44). Posiblemente, y a la luz de los cambios y reformas en curso, esta es una oportunidad para replantear los objetivos del nuevo Ministerio de la Igualdad y evaluar la conveniencia de delegarle la autoridad y las capacidades técnicas para que actúe como la institución necesaria para la articulación intersectorial y rectoría.

C. Articulación de los componentes del sistema de protección social colombiano

Vinculado con los puntos expuestos hasta el momento, y en relación con la actual definición del sistema de protección social y los ajustes previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, existe una oportunidad para lograr una mayor articulación y complementariedad entre los componentes del sistema de protección social colombiano. Por ejemplo, en el camino hacia una economía baja en carbono, dentro del marco de una transición justa es clave repensar en mecanismos de articulación entre la promoción social y formación de los recursos humanos (en particular, con la capacitación para el trabajo), así como entre la promoción social y el manejo de riesgos en crisis, ya que este último considera acciones para ofrecer apoyo oportuno frente a los eventos que afectan las condiciones de vida de la población.

D. Registros de destinatarios y sistemas de información

Se destaca la fortaleza de Colombia en el desarrollo de los registros de destinatarios y sistemas de información. Ello facilita la articulación entre los programas de protección social y la identificación de la población potencialmente afectada en un contexto de transición hacia una economía baja en carbono. El tránsito reciente de un enfoque centrado en las condiciones de vida a uno de inclusión social (estándar de vida) y productiva (generación de ingresos) de su principal instrumento, el Sisbén, provee, en este sentido, un mecanismo de gestión crítica en esta articulación. No obstante, se recomienda que el desarrollo del Registro Social de Hogares incorpore información de la oferta estatal y no se limite a recoger tan solo información desde la demanda (González, 2022).

Lo anterior se relaciona con la importante trayectoria de los programas de transferencias monetarias del componente no contributivo, así como la reciente experiencia (como respuesta a la pandemia) de expansión a poblaciones tradicionalmente no cubiertas, como la población trabajadora informal, Esto representa una gran oportunidad para no solamente identificar las comunidades y segmentos de trabajadores (y empleadores) más afectados por una transición hacia una economía baja en carbono, sino para cubrirles con prestaciones de distinto tipo y en distintas fases de la transición (antes, durante y después), con el objetivo que a medida del tiempo gocen de las oportunidades que ofrece una economía baja en carbono y ambientalmente sostenible.

E. Gasto social y sostenibilidad financiera

Las respuestas de política para una transición justa hacia una economía baja en carbono requieren no solamente analizar la composición del gasto social actual, sino también su financiamiento y alcance futuro. En Colombia, como en el resto de la región, persiste el desafío de sostenibilidad financiera tanto para ampliar la cobertura, mejorar la suficiencia y calidad de los programas de protección social, como para universalizar su acceso (CEPAL, 2022^a). Con relación al gasto social como porcentaje del PIB, se aprecia que Colombia destinó la mayoría de los recursos a las funciones de protección social, educación y salud en 2020, y prioriza menos recursos para la protección del medio ambiente. En cuanto a educación, Colombia destinó 3,6% del PIB, acercándose al mínimo sugerido en el Marco de Acción para la Educación 2030 de la UNICEF, en el cual se propone asignar al menos entre el 4% y 6% del PIB.

En contraste, un ejercicio de estimación del gasto público en políticas laborales señala que Colombia destinó 0,74% del PIB al financiamiento de 31 programas laborales y de mercado de trabajo en 2020 (CEPAL, 2022b). Esta cantidad de programas plantea la importancia de contar con mapeos programáticos que permitan analizar la política sectorial, pues las políticas y programas laborales y los recursos destinados a estas podrían estar siendo ineficientes e ineficaces (CEPAL, 2022b).

Como se señala en el capítulo I, es necesario celebrar un nuevo contrato fiscal de carácter progresivo con apoyo político y social, y que además se acompañe de objetivos concretos, como dar sostenibilidad financiera a los sistemas de protección social para ofrecer servicios públicos de calidad a la población (CEPAL, 2021 y 2022ª). Para ello, será importante avanzar también en la implementación de medidas para el fortalecimiento de la recaudación de los impuestos directos sobre la renta, la propiedad y la riqueza, bajo el principio de mayor equidad fiscal y progresividad (CEPAL, 2022ª). El actual gobierno ha introducido una reforma tributaria que parcialmente va en esta dirección y que, además, busca mayor eficiencia en el sistema impositivo.

F. Cobertura y suficiencia en el sistema de protección social

Avanzar a un sistema de protección social integral y universal no significa construir desde cero. En el país y en los departamentos ya están en marcha diversos programas que pueden fungir como punto de partida y que se pueden utilizar y afianzar de manera anticipada previo a la destrucción efectiva de los puestos de trabajo. Entre las fortalezas del país en cuanto a la cobertura del sistema de protección social se destacan su universalidad en salud, aunque con desigualdades en el acceso y calidad de los servicios, así como la cobertura de las distintas políticas y programas públicos sociales destinados a la protección de niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, entre los desafíos que enfrenta Colombia se encuentra la efectiva transversalización de las necesidades de ciertos segmentos de la población en materia de protección social y, en consecuencia, el logro de su doble inclusión social y laboral. En el país persisten brechas en la garantía de ingresos y de protección. Por ejemplo, como se indica en el capítulo II, datos de 2020 muestran que 47,5% de la población no cuenta con cobertura de al menos una prestación monetaria contributiva o no contributiva o tampoco aporta activamente a pensiones. Asimismo, un 95,4% de la población desempleada no recibe

alguna prestación monetaria, mientras que 91,4% de las personas con algún tipo de discapacidad severa no cuentan con cobertura de los sistemas de protección social. A la luz de los cambios previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 para el sistema de protección social colombiano, se sugiere priorizar la atención en los grupos poblacionales con desprotección.

Por otro lado, como se muestra tanto en el mapeo a nivel nacional como subnacional, los montos de las transferencias monetarias actuales no alcanzan siquiera una línea de pobreza extrema. El país está encaminando esfuerzos para incrementar el nivel de suficiencia de las prestaciones. Por ejemplo, bajo el liderazgo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), se ha puesto en marcha el programa "Tránsito a Renta Ciudadana"⁹⁴, el cual para 2024 armonizará los programas de transferencias monetarias que están bajo el DPS, y entrega hasta 500.000 pesos colombianos (equivalente a 1,41 líneas de pobreza). Es imperativo que los esfuerzos por mejorar los montos de las prestaciones no se realicen en detrimento de los niveles de cobertura de las poblaciones en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.

G. Transferencias monetarias para la población vulnerable

Como señalan Robles y Rossel (2021), la garantía de ingresos para la población vulnerable constituye uno de los desafíos centrales que los países de América Latina y el Caribe deben afrontar. Por ejemplo, el latente riesgo de una reducción de puestos de trabajo pone de relevancia la importancia de contar con seguros de desempleo de carácter solidario, esto es clave además dada la informalidad en, por ejemplo, el sector minero. Sin embargo, ante la ausencia de este, un mecanismo de protección podría ser la entrega de una transferencia monetaria mínima (complementada con formación, capacitación laboral e intermediación) para aquella población trabajadora afectada, puesto que como se muestra en la sección III.C., el esfuerzo fiscal adicional es relativamente bajo, en comparación con otros programas permanentes. No obstante, será necesario evaluar el costo de oportunidad de implementar ciertas medidas con relación a otras opciones de política disponibles.

H. Programas de Inclusión Laboral y Productiva (PILP)

La descarbonización está acompañada de nuevas oportunidades laborales, pero también de desafíos y riesgos de profundización de brechas asociadas a las habilidades y conocimientos. Debido al rol central de la educación y del desarrollo de habilidades, tanto para la población trabajadora actual como para la mano de obra futura, es imperativo el fortalecimiento de los programas de inclusión laboral y productiva (PILP), los cuales deben responder a las necesidades de los mercados laborales, permitiendo la reconversión laboral de los segmentos poblacionales más afectados. Como se señala en el capítulo II, la articulación de los PILP con los sistemas de protección social se puede presentar mediante: políticas de protección de ingresos que incluyen un componente de activación laboral, políticas de protección social que incorporan un componente productivo, incentivos a la formalización laboral y políticas de cuidado, entre otros.

Entre los retos importantes de Colombia se encuentra reducir las brechas en las áreas rurales con relación a la proporción de personas que cuentan con educación secundaria completa (en comparación con las áreas urbanas), así como fortalecer los sistemas educativos y de formación técnico y profesional. Si bien la mayoría de los programas de inclusión laboral y productiva de Colombia se concentran en la capacitación técnica y profesional, se necesita un sistema de formación que responda a las habilidades requeridas por el mercado laboral, para así garantizar que los segmentos de la población afectados de forma negativa puedan aprovechar las nuevas oportunidades, tanto en los sectores emergentes como en los tradicionales. Es necesario considerar que para estas personas el costo de volver a capacitarse podría ser significativo e incluso una carga sobre sus ingresos, por lo que es deseable que estos programas ofrezcan alguna transferencia monetaria (a modo de incentivo económico) y servicios de cuidado, para así facilitar

Para más información sobre la Resolución 542 de 2023, véase [en línea] http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov. co/2023/Comunicaciones/RESOLUCIO%CC%81No.00542%20de2023.pdf.

su participación. Lo anterior, sin duda, implica realizar mayores esfuerzos de gasto social en este ámbito, y establecer mecanismos de diálogo entre el sector educativo, el empresarial y la población trabajadora y las comunidades claves. En esta línea vale destacar como fortaleza la amplia trayectoria del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), así como el pacto adoptado por la OIT y el Ministerio de Trabajo para la creación de empleos verdes y una transición justa con la finalidad de garantizar un enfoque integral de desarrollo sostenible y aplicar políticas de desarrollo de competencias laborales que sean pertinentes para una economía baja en carbono (Ministerio del Trabajo, 2019).

Con relación a los otros ámbitos de acción de los programas de inclusión laboral y productiva, los programas de apoyo al trabajo independiente y de generación indirecta de empleo, persiste el desafío de vincularlos a los sectores que son más relevantes para la descarbonización y la sostenibilidad ambiental y, a su vez, para la creación de empleos verdes (formales) en la economía nacional. En los últimos años Colombia no ha tenido experiencias recientes en cuanto a la generación directa de empleo o empleos de emergencia, los cuales serán claves para responder con rapidez una vez se presenten destrucciones de puestos de trabajo⁹⁵. En general, se recomienda que los programas de inclusión laboral y productiva promuevan la participación de las mujeres en sectores tradicionalmente con mayor participación de hombres, como en el transporte o energías renovables.

I. Pago por Servicios Ambientales (PSA)

Aun cuando el Pago por Servicios Ambientales (PSA) y la protección social abordan diferentes aspectos, la conservación ambiental y el bienestar humano, respectivamente, existe espacio para que se complementen de manera virtuosa, ya que ambos tienen como objetivo promover el desarrollo sostenible. Los programas de PSA pueden contribuir a la protección social al brindar oportunidades de ingresos a las comunidades que participan en la gestión sostenible de los recursos.

A su vez, las medidas de protección social pueden apoyar la implementación de programas de PSA al garantizar que los grupos más vulnerables accedan a las prestaciones de los servicios de los ecosistemas. Por ejemplo, las transferencias de efectivo pueden ayudar a garantizar que las comunidades marginadas tengan los medios para participar en los esfuerzos de conservación o acceder a los servicios esenciales relacionados con la gestión de los ecosistemas. Al integrar ambos programas, se pueden crear estrategias integrales que aborden los desafíos ambientales y sociales de manera simultánea. En Colombia existe espacio para avanzar en esta articulación.

Pese a no contar con evaluaciones de impacto para Colombia, destaca la búsqueda de complementariedad al involucrar a la población destinataria en otros programas gubernamentales, tales como alternativas productivas sostenibles, acceso a tierras y formalización de la propiedad rural, negocios verdes y, en general, medidas que contribuyen a la superación de la pobreza. De esta manera se construye una agenda conjunta entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras instituciones, como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

J. Mercado laboral, protección social contributiva y promoción del trabajo decente

Los instrumentos de la protección social contributiva (prestaciones asociadas a la posición de las personas en el mercado laboral y las contribuciones que de ella se deriva, tales como seguros de desempleo, seguros de salud y licencias, entre otros) son fundamentales para proteger a los trabajadores (y sus familias) que resultasen afectados de manera negativa en el tránsito hacia una economía baja en carbono.

Entre 2000 y 2004 en Colombia estuvo en marcha el programa Empleo en Acción, mediante el cual se buscó atenuar los impactos de la crisis económica de 1999.

Como se señala en el capítulo II, en Colombia más de la mitad de la población urbana ocupada (56%) trabaja en empleos que pueden incluir características de precariedad desde el punto de vista de los salarios, duración en el tiempo y seguridad social, cuyos resultados son menos favorables para las mujeres. Además, se destaca la alta desigualdad de la proporción de ocupados que realizan aportes, principalmente de acuerdo con el quintil de ingresos, con una brecha de 65,8 puntos porcentuales entre los ocupados del primer y último quintil. Asimismo, se aprecia una importante brecha de más de 30 puntos porcentuales en la tasa de informalidad entre el sector agrícola y el no agrícola (87,8% y 57,3%, respectivamente). Dada la informalidad estructural en el país, existe el riesgo que la descarbonización lleve al desarrollo de otros empleos informales sin o con escasa seguridad social.

Entre las fortalezas del componente contributivo de la protección social de Colombia, se destaca la existencia del pilar solidario para los aportes de pensión mediante los programas de servicios sociales complementarios del Fondo de Solidaridad Pensional, disponible para aquellas personas que no alcanzan a pagar las contribuciones del sistema de pensiones debido a su situación socioeconómica. En esta línea, es importante resaltar las prestaciones complementarias a las que tienen acceso los trabajadores formales de más bajos ingresos, por ejemplo, los subsidios monetarios, diversos servicios en especie y la transferencia económica en caso de desempleo proporcionados por las Cajas de Compensación Familiar. No obstante, una de las grandes debilidades es la ausencia de un pilar solidario frente al desempleo.

Es fundamental que los programas laborales y de mercado de trabajo consideren medidas específicas para incentivar la formalización, incluyendo aquellos sectores claves para una economía baja en carbono, como el transporte, el sector agrícola, el reciclaje y la gestión de residuos, a fin de transformarlos en empleos decentes. Junto a ello, es clave dinamizar (y ecologizar) los sectores que tradicionalmente concentran a la mayor población ocupada, como el comercio y reparación de vehículos; la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; la administración pública y defensa, educación y atención de salud. En esta línea, dado que la transición a una economía baja en carbono tiene el potencial de crear empleos en la agricultura, la atención debe centrarse en el desarrollo rural y en el aumento de la calidad de los empleos en el sector rural (Saget y otros, 2020). Para que las personas puedan insertarse en el mercado laboral de forma adecuada, es clave considerar la participación del sector privado y de las instituciones locales.

K. La importancia del territorio en una transición justa

Las políticas de protección social al nivel subnacional tienen un rol fundamental durante la transición hacia economías bajas en carbono, al asegurar tanto los ingresos como la seguridad alimentaria y nutricional, el acceso a los servicios sociales y al trabajo decente y el manejo de los riesgos ambientales. Como se muestra en el capítulo III, en los ocho departamentos analizados, 60% de la pobreza multidimensional está explicada por las dimensiones de educación (analfabetismo y bajo logro educativo) y trabajo (informalidad y desempleo de larga duración), dimensiones claves en el contexto de una transición justa hacia economías bajas en carbono y que deberían ser atendidas con urgencia. Asimismo, es necesario aterrizar a nivel local la agenda de empleos verdes y la estrategia de transición justa, que en Colombia se orienta según la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) como hoja de ruta. Desde la presentación de la NDC en 2021, la transición justa de la fuerza laboral quedó definida como un tema transversal junto con la igualdad de género y los derechos humanos, con el objetivo que llegue a abarcar todas las estrategias en torno a la mitigación y adaptación al cambio climático (ISTAS y Fundación 1º de mayo, 2022). Existe una ventana de oportunidad para incorporar el principio de transición justa en los nuevos Planes de Desarrollo Departamentales. Para ello, se sugiere establecer alianzas institucionales estratégicas, por ejemplo, entre la OIT (uno de los principales organismos internacionales promotores del concepto de transición justa) y las Secretarías Departamentales.

Asimismo, la coordinación sectorial e institucional es necesaria a nivel subnacional. En los Planes de Desarrollo Departamentales actuales se mencionan diversas intervenciones en las áreas políticas centrales para una transición justa hacia una economía baja en carbono, tales como la formalización

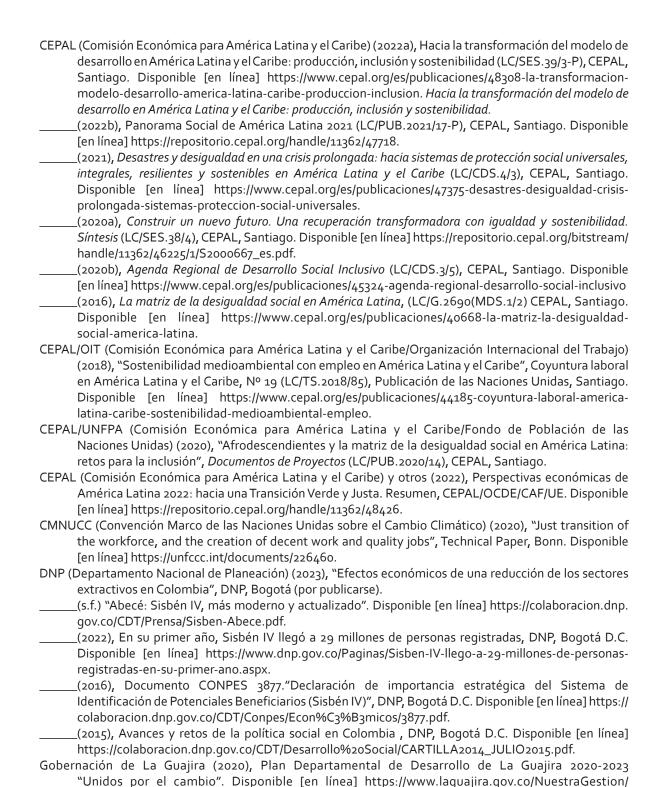
de puestos de trabajo, la generación de empleos verdes (por ejemplo, la adopción de alternativas energéticas no contaminantes o la producción agrícola sostenible), formación y capacitación laboral (tanto de los trabajadores más expuestos como de las comunidades dependientes del carbón y petróleo). Estas intervenciones podrían generar mejores resultados si hay una coordinación entre las Secretarías Departamentales responsables y complementariedad de sus programas.

Finalmente, cabe destacar la necesidad de abordar tanto los desafíos geográficos como los temporales. Es decir, es posible que la economía baja en carbono no cree la cantidad suficiente de puestos de trabajo en los lugares (comunidades, ciudades o regiones) donde se pierden puestos de trabajo en los sectores de carbón y petróleo. Del mismo modo, la creación de empleos verdes puede no ocurrir al mismo tiempo o al mismo ritmo que las pérdidas de empleo convencionales (CMNUCC, 2020).

Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral:* aprendizajes desde América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N°155 (LC/PUB.2019/5-P), CEPAL, Santiago.
- Acosta,O.L.,N.ForeroRamírezyR.Pardo(2015), "SistemadeprotecciónsocialdeColombia:avancesydesafíos", Serie Estudios y Perspectivas N° 28 (LC/L.3960), CEPAL, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37882/S1421114_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Addati, L., U. Cattaneo y E. Pozzan (2022), "Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo", OIT, Ginebra.
- Asamblea Departamental de Arauca (2020), Ordenanza N° 09 de 2020 por la cual se adopta el Plan Participativo de Desarrollo Departamental de Arauca 2020-2023 "Construyendo Futuro". Disponible [en línea] https://repository.agrosavia.co/handle/20.500.12324/37181.
- Asamblea Departamental de Casanare (2020), Ordenanza N° 002 de 2020 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 "Es el tiempo de Casanare Productivo, Equitativo y Sostenible".

 Disponible [en línea] https://www.casanare.gov.co/NuestraGestion/PlaneacionGestionyControl/ORDENANZA%20002-2020%20PLAN%20DE%20DESARROLLO.pdf.
- Asamblea Departamental del Meta (2020), Ordenanza N° 1069 de 2020 por medio de la cual se aprueba y adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social 2020-2023 "Hagamos grande al Meta". Disponible [en línea] https://devx.meta.gov.co/media/centrodocumentacion/2021/12/01/Ordenanza_1069_de_2020_-_Adopcion_del_Plan_de_Desarrollo_2020-2023.pdf.
- Asamblea Departamental del Putumayo (2020), Ordenanza N° 796 por la cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial del Departamento del Putumayo 2020-2023 "Trece municipios, un solo corazón". Disponible [en línea] https://repository.agrosavia.co/handle/20.500.12324/37202.
- Caro Guevara, N.D. (2023), "Penalidad a la maternidad: evidencia en el mercado laboral colombiano", Documento CEDE, Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/63950.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), CEPAL, Santiago.



PlaneacionGestionyControl/Plan de Desarrollo 2020–2023.pdf.
Gobernación de Santander (2020), "Plan de Desarrollo 2020-2023", Disponible [en línea] https://santander.gov.co/publicaciones/7651/plan-de-desarrollo-2020-2023/.

Gobernación del Cesar (2020), Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 "Lo hacemos mejor". Disponible [en línea] https://cesar.gov.co/d/index.php/es/documentos/menvertpolpla/menvertplandes/232-artmenplandes

- Gobernación del Norte de Santander (2020), Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2020-2023 "Más oportunidades para todos". Disponible [en línea] https://administrador.nortedesantander.gov.co/wp-content/uploads/2023/01/ProgramaDesarrolloGobernacionNorteDeSantander2020_2023.pdf.
- Gobierno de Colombia (2023), "Colombia, Potencia Mundial de la Vida", Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, DNP, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://www.dnp.gov.co/Paginas/plan-nacional-de-desarrollo-2023-2026.aspx.
- _____(2021a), "E2050 Colombia: Estrategia climática de largo plazo de Colombia E2050 para cumplir con el Acuerdo de París", Gobierno de Colombia, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://e2050colombia.com/wp-content/uploads/2022/04/Estrategia-Climatica-de-Largo-Plazo-de-Colombia-E2050.pdf.
- _____(2020), "Actualización de la contribución determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)", Gobierno de Colombia, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/documentos-oficiales-contribuciones-nacionalmente-determinadas/.
- González T., M.P. (2022), "Coordinación sectorial de la protección social en Colombia", Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de Los Andes, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/63545.
- Holz, R. y V. Tromben (2021), "Desigualdad Territorial", en S. Cecchinni, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe, *Documento de Proyecto* (LC/TS.2021/55). CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47122.
- IPC-IG/UNICEF (Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), "Maternidad y paternidad en el lugar de trabajo en América Latina y el Caribe. Políticas para la licencia de maternidad y paternidad y apoyo a la lactancia materna", IPC-IG y UNICEF, Brasilia y Ciudad de Panamá.
- ISTAS (Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud) y Fundación 1º de mayo (2022), "Transición energética justa en América Latina y el Caribe. Informe regional". Disponible [en línea] https://istas.net/sites/default/files/2022-05/TRANSICION%20JUSTA%20ALYC.pdf.
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019a), "Institucionalidad y desarrollo social", en R. Martínez (ed.) *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libro de la CEPAL No 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), CEPAL, Santiago.
- Mejía, L.F. y otros (2020), "Planes Nacionales de Desarrollo en Colombia: análisis estructural y recomendaciones de política", Fedesarrollo, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://www.repository.fedesarrollo.org. co/bitstream/handle/11445/4043/Repor_Diciembre_2020_Meji%CC%81a_Reina_Oviedo_y_Rivera. pdf?seguence=5&isAllowed=y.
- Mina R., L. (2013), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Colombia", *Documento de Proyecto* (LC/W.538), CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4078/S2013331_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- MinAmbiente (Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible) (2021), "Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles", MinAmbiente, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/11/Programa-Nacional-de-Pagos-por-Servicios-Ambientales-2021-.pdf.
- PNUD/ICBF (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) (2013), "ABC del Sistema Nacional de Bienestar Familiar", ICBF, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/abc_del_snbf.pdf.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y otros (2008), "Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World", PNUMA, Nairobi. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_158727.pdf.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), "Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022", OIT, Ginebra. Disponible [en línea] https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=629#stat.
- _____(2015), "Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos", OIT, Ginebra. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/WCMS_432865/lang--es/index.htm.

- OIT/AFD (Organización Internacional del Trabajo/Agencia Francesa de Desarrollo) (2022), *Social Protection and climate change: The role of social insurance*, OIT, Ginebra.
- _____(2019), Social protection for a just transition. A global strategy for increasing ambition in climate change action, OIT, Ginebra.
- Rico, M.N. y C. Robles (2019), "El cuidado, pilar de la protección social: derechos, políticas e institucionalidad en América Latina", en R. Martínez (ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libro de la CEPAL N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), CEPAL, Santiago.
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/es/publicaciones/47412-herramientas-proteccion-social-enfrentar-efectos-la-pandemia-covid-19-la.
- Rivera, L. (2022), "Servicios prestados por las cajas de compensación familiar en Colombia: estudio de caso de buenas prácticas en dos territorios desde una perspectiva de igualdad", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/8), CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47734/1/S2101000_es.pdf.
- Sáez Astaburuaga, I. (2015), "El horizonte de la igualdad de género Colombia y Cuba frente a los retos del cuidado", Serie de Asuntos de Género N° 131 (LC/L.4110), CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39626/S1501299_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Saget, C., A. Vogt-Schilb y T. Luu (2020), "El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe", BID y OIT, Washington D.C. y Ginebra. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_752078.pdf.
- Salazar Xirinachs, J. M. (2022) "Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/22), CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47825/S2101022_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Villar, L. y otros (2020), "El pilar no contributivo y su rol en el sistema de protección a la vejez: Colombia Mayor", Fedesarrollo, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/389o/WP_No_78_2020_Enero.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- UPME (Unidad de Planeación Minero Energética) (2019), Plan energético nacional 2020-2050, Documento de consulta, Ministerio de Minas y Energía, Bogotá D.C. Disponible [en línea] https://www1.upme.gov.co/DemandaEnergetica/PEN_documento_para_consulta.pdf.

Anexo

Cuadro A1

Marco de las Naciones Unidas con alcance medioambiental y laboral, claves frente a una transición justa

Acuerdo de Cancún-COP 16 (2010)

Declaración Río+20 (2012)

Señala temas claves como la importancia de implementar políticas de economía verde, la promoción del consumo y producción sostenibles. Sienta las bases para el diseño de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU (2015)

Establece objetivos y metas claras para avanzar hacia sociedades económica, social y ambientalmente sostenibles. Por ejemplo, se destacan:

Objetivo 8- Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (y en particular las metas 8.4 y 8.5).

Objetivo 12- Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13- Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 10- Reducir la desigualdad en y entre los países.

Objetivo 6- Garantizar la disponibilidad de aqua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

Objetivo 7- Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna.

Directrices de política de la OIT para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos para una Transición Justa de la OIT (2015)

Identifica oportunidades, desafíos, principios y marcos de políticas, ubicando al trabajo decente en el centro de las políticas y medidas de la transición justa. Las directrices están basadas en los cuatro pilares de la Agenda de Trabajo Decente: la protección social, el empleo, los derechos laborales y el diálogo social.

Acuerdo de París-COP 21 (2015)

Señala la urgencia de desarrollar una transición justa y la creación de trabajo decente en contextos nacionales como parámetro clave de la respuesta mundial frente al cambio climático.

✓ ✓ ✓ Colombia se encuentra entre los países firmantes.

Declaración de Silesia sobre la Solidaridad y la Transición Justa-COP 24 (2018)

Busca dar mayor relevancia a la transición justa y promover la cooperación entre los países.

*** Colombia no se encuentra entre los países firmantes.

Acción Climática para el Empleo (2019)

Proporciona a los países instrumentos para evaluar alternativas de inversión y políticas para promover la acción climática, garantizando que el trabajo y el bienestar de las personas estén en el centro de la transición hacia una economía neutra en carbono y resiliente al clima.

*** Colombia no se encuentra entre los países firmantes.

Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019)

Declaración centrada en el ser humano. En ella se examinan los retos y las oportunidades más relevantes con respecto al futuro del trabajo, especialmente, en relación con la tecnología y el cambio climático, así como las transformaciones demográficas y la necesidad de desarrollar nuevas competencias.

Pacto de Glasgow-COP 26 (2021)

Referencia explícita a la transición justa en el contexto de la descarbonización, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

✓ ✓ ✓ Colombia se encuentra entre los países firmantes.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2022), Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf; G. Montt (2019), ¿Qué es la transición en el marco del cambio climático? Módulo de formación. Presentación en el "Foro sobre transición justa, empleos verdes y acción climática", CEPAL, Santiago [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/1_guillermo_montt_cepal_foro_regional_-_transicion_justa_-_octubre_2019_o.pdf; OIT (2019), Acción Climática para el empleo, OIT, Ginebra [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/genericdocument/wcms_732093.pdf.

Cuadro A2 Algunos instrumentos internacionales del trabajo que pueden ser pertinentes para una transición justa y estado de ratificación de Colombia

Convenio No 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 1976 Convenio No 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 1976 Convenio No 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 1963 Convenio No 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 1963 Convenio No 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 1969 Convenio No 138 sobre la edad mínima, 1973 2001 Convenio No 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 2005 Convenios relativos a la gobernanza Convenio Año ratifi por Color Convenio No 81 sobre la inspección del trabajo, 1947 2012 Convenio No 122 sobre la política del empleo, 1964 2013 Convenio No 122 sobre la política del empleo, 1964 2014 Convenio No 122 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 2019 Convenio No 124 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 2019 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 2019 Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 2010 Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma y objetivos básicos), 1962 2010 Convenio No 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 2010 Convenio No 140 sobre la medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 2016 2017 2017 2017 2017 2018 2018 2018 2018 2018 2018 2018 2018	Convenio	Año ratificad por Colombia
Convenio No 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 Convenio No 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 Convenio No 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 Convenio No 111 sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 Convenio No 118 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 1969 Convenio No 138 sobre la edad mínima, 1973 2001 Convenio No 182 sobre la specres formas de trabajo infantil, 1999 Convenios relativos a la gobernanza Convenio Ro 182 sobre la inspección del trabajo, 1947 Convenio No 81 sobre la inspección del trabajo, 1947 Convenio No 122 sobre la política del empleo, 1964 Convenio No 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 124 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 102 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 Convenio No 142 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 142 sobre el medio ambiente de trabajo, 1978 Convenio No 151 sobre la sequridad y salud de los trabajadores, 1981 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 154 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 154 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 154 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 1997 Convenio No 187 sobre el merco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 193 sobre el desarrollo de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 20	Convenio No 29 sobre el trabajo forzoso, 1930	1969
Convenio No 100 sobre i gualdad de remuneración, 1951 Convenio No 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 1963 Convenio No 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 1969 Convenio No 138 sobre la edad mínima, 1973 2003 Convenio No 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 2005 Convenios relativos a la gobernanza Convenio Año ratifipor Color Convenio No 81 sobre la inspección del trabajo, 1947 1967 Convenio No 122 sobre la política del empleo, 1964 Convenio No 122 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 123 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 102 sobre la seguridad social (normas y objetivos básicos), 1962 Convenio No 103 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 No ratific Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 No ratific Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 154 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 154 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 155 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 154 sobre la relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la prevención de la trabajo, 1978 Convenio No 154 sobre la prevención de la trabajo, 1978 Convenio No 154 sobre la prevención de la trabajo, 1978 Convenio No 154 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 1997 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 1997 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 1997 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 1997 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 1997 Convenio No 174	Convenio No 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948	1976
Convenio No 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 Convenio No 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 Convenio No 138 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 Convenio No 138 sobre la speores formas de trabajo infantil, 1999 2005 Convenio No 182 sobre la speores formas de trabajo infantil, 1999 Convenio Convenio No 81 sobre la inspección del trabajo, 1947 Convenio No 122 sobre la política del empleo, 1964 Convenio No 122 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 123 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (norma mínima), 1952 Convenio No 102 sobre la iseguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 103 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 Convenio No 104 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 Convenio No 148 sobre e desarrollo de los recursos humanos, 1975 Convenio No 148 sobre la medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 151 sobre la se relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 152 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 151 sobre la relaciones de trabajo, 1978 Convenio No 151 sobre la servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 151 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 170 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 170 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Convenio No 173 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 195 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Recomendación No 193 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la creació	Convenio No 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949	1976
Convenio No 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 1969 Convenio No 138 sobre la edad mínima, 1973 2005 Convenio No 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 2005 Convenios relativos a la gobernanza Convenio Año 81 sobre la inspección del trabajo, 1947 1967 Convenio No 122 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 1976 Convenio No 123 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 1976 Convenio No 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 1976 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 1999 Convenio Stécnicos Convenio Año 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 No ratific Convenio No 103 sobre la ilicencia pagada de estudios, 1974 No ratific Convenio No 142 sobre la deministración del sersor shumanos, 1975 Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 Convenio No 143 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 154 sobre la administración del trabajo, 1978 2000 Convenio No 151 sobre la selaciones de trabajo en la administración pública, 1978 2000 Convenio No 151 sobre la serencio se trabajo en la administración pública, 1978 2000 Convenio No 154 sobre la pegociación colectiva, 1981 2000 Convenio No 154 sobre la pegociación colectiva, 1981 2000 Convenio No 154 sobre la pegociación colectiva, 1981 2000 Convenio No 154 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 1994 Convenio No 174 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 No ratific Convenio No 174 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 No ratific Recomendación No 185 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 193 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 1997 Convenio No 155 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 193 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1998 Recomendación No 193 sobre la creación de	Convenio No 100 sobre igualdad de remuneración, 1951	1963
Convenio No 138 sobre la edad mínima, 1973 Convenio No 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 Convenios relativos a la gobernanza Convenio Año ratifi por Coloi Convenio No 81 sobre la inspección del trabajo, 1947 1967 Convenio No 122 sobre la política del empleo, 1964 Convenio No 129 sobre la política del empleo, 1964 Convenio No 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 124 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 102 sobre la seguridad social (normas y objetivos básicos), 1962 Convenio No 117 sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 Convenio No 124 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 Convenio No 142 sobre la desarrollo de los recursos humanos, 1975 Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 152 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 Convenio No 157 sobre las relaciones de trabajo, 1978 Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 170 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 170 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 170 sobre la marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 189 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la rereación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957	1963
Convenio No 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 Convenios relativos a la gobernanza Convenio Convenio Convenio No 81 sobre la inspección del trabajo, 1947 1967 Convenio No 122 sobre la política del empleo, 1964 Convenio No 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma y objetivos básicos), 1962 Convenio No 117 sobre política social (norma y objetivos básicos), 1962 Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 No ratific Convenio No 151 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 152 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 1997 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 1997 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 195 sobre la peromoción de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958	1969
Convenio No 122 sobre la inspección del trabajo, 1947 Convenio No 122 sobre la política del empleo, 1964 Convenio No 122 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 122 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenio Sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 1017 sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 Convenio No 117 sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 Convenio No 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 No ratific Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 No ratific Convenio No 150 sobre la medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 150 sobre la selaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 No ratific Convenio No 150 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 150 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 195 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 138 sobre la edad mínima, 1973	2001
Convenio No 81 sobre la inspección del trabajo, 1947 Convenio No 122 sobre la política del empleo, 1964 Convenio No 122 sobre la política del empleo, 1964 Convenio No 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenios técnicos Convenios técnicos Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 117 sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 Convenio No 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 No ratific Convenio No 140 sobre la medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 Convenio No 155 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 170 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 173 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 175 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 185 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 195 sobre la deracción de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999	2005
Convenio No 81 sobre la inspección del trabajo, 1947 Convenio No 122 sobre la política del empleo, 1964 Convenio No 122 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 124 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenios técnicos Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 117 sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 No ratific Convenio No 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 No ratific Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 No ratific Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 150 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 175 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 187 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 198 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenios relativos a la gobernanza	
Convenio No 122 sobre la política del empleo, 1964 Convenio No 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenio S Convenio S Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 103 sobre la seguridad social (norma sobjetivos básicos), 1962 Convenio No 117 sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 Convenio No 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 Convenio No 151 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 151 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 175 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 187 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 193 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio	Año ratificad por Colombia
Convenio No 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenio Secricos Convenio Año ratifipor Color Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 117 sobre política social (norma y objetivos básicos), 1962 Convenio No 117 sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 Convenio No 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 No ratific Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978 No ratific Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 No ratific Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 170 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 No ratific Recomendación No 187 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 81 sobre la inspección del trabajo, 1947	1967
Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 Convenio Convenio Convenio Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 117 sobre política social (norma sy objetivos básicos), 1962 No ratific Convenio No 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 No ratific Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 152 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 161 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 185 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 122 sobre la política del empleo, 1964	No ratificado
Convenios técnicos Convenio Año ratificoco Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 No ratifico Convenio No 117 sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 No ratifico Convenio No 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 No ratifico Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 No ratifico Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratifico Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978 No ratifico Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 2000 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 2000 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 No ratifico Convenio No 155 sobre las genidad y salud de los trabajadores, 1981 No ratifico Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 2001 Convenio No 161 sobre los productos químicos, 1990 1994 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 1997 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 No ratifico Recomendación No 185 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969	1976
Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 117 sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 No ratific Convenio No 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 No ratific Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 No ratific Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 161 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976	1999
Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 Convenio No 117 sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 No ratific Convenio No 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 No ratific Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 195 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenios técnicos	
Convenio No 117 sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 No ratific Convenio No 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 No ratific Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio	Año ratificad por Colombia
Convenio No 117 sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 No ratific Convenio No 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 No ratific Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 No ratific Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952	No ratificado
Convenio No 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 No ratific Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 170 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002		No ratificado
Convenio No 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002		No ratificado
Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 No ratific Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978 Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	· ·	No ratificado
Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 No ratific Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977	No ratificado
Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981 Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 No ratification No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 150 sobre la administración del trabajo, 1978	No ratificado
Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 No ratific Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978	2000
Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 No ratific Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 154 sobre la negociación colectiva, 1981	2000
Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990 Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 No ratifico Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981	No ratificado
Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 No ratifico Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985	2001
Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 Recomendaciones Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 170 sobre los productos químicos, 1990	1994
Recomendaciones Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993	1997
Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Convenio No 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006	No ratificado
Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Recomendaciones	
Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	Recomendación No 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004	
	Recomendación No 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998	
Recomendación No 202 sobre los pisos de protección social, 2012	Recomendación No 193 sobre la promoción de las cooperativas, 2002	
	Recomendación No 202 sobre los pisos de protección social, 2012	
Recomendación No 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017	Recomendación No 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017	

Resolución que contiene las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2007

Resolución relativa a la promoción del empleo rural para reducir la pobreza, Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2008

Fuente: Elaboraci'on propia, sobre la base de OIT (2015) y OIT (2022), NORMLEX, Information System on International Labour Standards), disponible [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO.

El rol de la protección social en la transición justa...

Cuadro A3 Mapeo del sistema de protección social en Colombia, según sus componentes y programas, a septiembre de 2022

Componente		Sub- componente/ Programa	Institución responsable	Población objetivo	Cobertura (Fecha)	Poblaciónª (En porcentajes)	Población objetivo ^b (En porcentajes)	Monto promedio (Pesos colombianos)	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza extrema ^c	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza ^d
Sistema de pensiones, salud,	Sistema de pensiones - contributivo	Régimen de Prima Media (RPM)	Colpensiones		1 923 174 (agosto/2022) ^d	3,7		Depende de la persona pensionada		
prestaciones familiares y riesgos laborales		Vejez		Mujeres mayores de 57 años, hombres mayores de 62 años	1 386 632	2,7	31,40			
		Invalidez			79 657	0,2				
		Sobrevivencia			456 885	0,9				
		Ahorro individual	Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)		264 967 (agosto/2022) ^d	0,5		Depende de la persona pensionada		
		Vejez		Mujeres mayores de 57 años, hombres mayores de 62 años	138 432	0,3	3,10			
		Invalidez			50 378	0,1				
		Sobrevivencia			76 157	0,1				
		Regímenes Exceptuados			435 138 (agosto/2022) ^d	0,8	9,86	Depende de la persona pensionada		
		Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) - Anualidades vitalicias	Colpensiones		40 145 (agosto/2022) ^d	0,1	0,91	284 716 (cada dos meses)	0,88	0,44
		Personas que rec en el régimen coi	iben una pensión ntributivo		2 663 424	5,2				

Componente		Sub- componente/ Programa	Institución responsable	Población objetivo	Cobertura (Fecha)	Poblaciónª (En porcentajes)	Población objetivo ^b (En porcentajes)	Monto promedio (Pesos colombianos)	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza extrema ^c	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobrezad
Sistema de pensiones, salud, prestaciones familiares y riesgos laborales	Sistema de pensiones- no contributivo	Colombia Mayor	Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	Mujeres mayores de 54 años y hombres mayores de 59 años en condición de vulnerabilidad	1733 307 (agosto/2022) ^d	3,4	39,30	8o ooo (mensual)	0,49	0,25
(Cont.)		Personas que rec	iben una pensión		4,396,731 00	8,5				
	Salud	Régimen contributivo	Ministerio de Salud y Protección Social	Trabajadores formales e independientes (formalizados), pensionados y sus familias.	23 171 172 (julio/2022) ^e	44,9		No aplica		
		Régimen subsidiado	Ministerio de Salud y Protección Social	Población en situación de pobreza y vulnerabilidad	25 417 542 (julio/2022) ^d	49,2		No aplica		
		Excepción y especiales	Ministerio de Salud y Protección Social	Personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, del Magisterio, miembros de Ecopetrol y de universidades públicas y sus familiares	2 235 814 (julio/2022) ^e	4,3		No aplica		
_		Personas con col	bertura de salud		50,824,528 00	98,4				
ī	Trabajo	Población afiliada Sistema General a		Población en edad de trabajar	24 888 317 (abril/2022) ^d	48,2	65,70	No aplica		
		Régimen de Prima Media (RPM)	Colpensiones		6 787 803	13,1	17,90			
		Ahorro individual			18 100 514	35,0	47,80			

Componente		Sub- componente/ Programa	Institución responsable	Población objetivo	Cobertura (Fecha)	Población ^a (En porcentajes)	Población objetivo ^b (En porcentajes)	Monto promedio (Pesos colombianos)	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza extrema ^c	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza ^d
Sistema de pensiones, salud,	Trabajo (Cont.)	Sistema General de Riesgos Laborales	Ministerio de Salud y Protección Social	Población en edad de trabajar						
prestaciones familiares y riesgos laborales (Cont.)		Población afiliada a cesantías	Superintendencia Financiera- Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Población en edad de trabajar	1 764 121 (julio/2022) ^d	3,4	4,7	No aplica		
		Públicas obligatorias			231 456	0,4	0,6			
		Públicas voluntarias			244 996	0,5	0,6			
		Privadas			1 287 669	2,5	3,4			
		Cajas de Compensación Familiar (CCF)	Superintendencia de Subsidio Familiar- Ministerio de Trabajo	Población en edad de trabajar	10 307 582 (junio/2022) ^f	20,0	27,2			
		CCF- Subsidio de desempleo/ Subsidio al Cesante	Superintendencia de Subsidio Familiar- Ministerio de Trabajo	Población en edad de trabajar	288 938 (junio/2022) ^f	0,8	1,0			
	Servicios sociales complementarios	Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP)	Ministerio de Trabajo	Población en edad de trabajar en situación de vulnerabilidad	148 679 (agosto/2021) ^g	0,4	0,5	No aplica		
Educación	Atención Integral Niños, Niñas y Adolescentes	Niños y niñas en servicios de primera infancia del ICBF	Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF)	Niños y niñas de o a 5 años	1 403 417 (diciembre/ 2021) ^d	2,7	29,8	No aplica		

Componente		Sub- componente/ Programa	Institución responsable	Población objetivo	Cobertura (Fecha)	Poblaciónª (En porcentajes)	Población objetivo ^b (En porcentajes)	Monto promedio (Pesos colombianos)	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza extrema ^c	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza ^d
Educación (Cont.)	Atención Integral Niños, Niñas y Adolescentes (Cont.)	Programa de prevención - Nutrición (Mil días para cambiar el mundo, alimentos de alto valor nutricional, otros)		Niños y niñas de o a 5 años	2 575	0,0	0,0			
		Programa de Prevención - Desarrollo infantil en establecimientos de reclusión		Niños y niñas de o a 5 años	37	0,0	0,0			
		Registro civil, Vacunación, Nutrición, Salud, Recreación, Alimentación escolar, entre otros.		Niños y niñas de o a 5 años (con seis o más atenciones priorizadas)	1 400 805	2,7	29,7			
		Educación Inicial Primera Infancia			2 304 480 (diciembre/ 2021) ^d	4,5	48,9	No aplica		
		Servicios para la primera infancia ICBF - Modalidades de Educación inicial	ICBF	Niños y niñas de o a 5 años	1 461 845	2,8	31,0			

Componente		Sub- componente/ Programa	Institución responsable	Población objetivo	Cobertura (Fecha)	Población ^a (En porcentajes)	Población objetivo ^b (En porcentajes)	Monto promedio (Pesos colombianos)	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza extrema ^c	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza ^d
Educación (Cont.)	Atención Integral Niños, Niñas y Adolescentes	Niños y niñas en preescolar con educación inicial	Ministerio de Educación	Niños y niñas de o a 5 años	788 590,0	1,50	16,7			
		Educación inicial- cobertura de las Cajas de Compensación Familiar	Cajas de Compensación Familiar	Niños y niñas de o a 5 años	54 045	0,10	1,1			
		Infancia vinculada a programas de prevención ICBF	ICBF	Niños y niñas de 6 a 14 años	89 664d	0,20	1,3	No aplica		
		Atención media jornada - infancia con discapacidad		Niños y niñas de 6 a 14 años	2 436	0,00	0,03			
		Generación Explora		Niños y niñas de 6 a 14 años	19 821	0,04	0,3			
		Generación Explora Rural		Niños y niñas de 6 a 14 años	4 670	0,01	0,1			
		Generaciones Étnicas con Bienestar		Niños y niñas de 6 a 14 años	51 295	0,10	0,7			
		Katünna		Niños y niñas de 6 a 14 años	11 442	0,02	0,2			
		Adolescencia vinculada a programas de prevención ICBF	ICBF	Adolescentes de 14 a 17 años	50 646 (diciembre/ 2021) ^d	0,10	0,5	No aplica		

Componente		Sub- componente/ Programa	Institución responsable	Población objetivo	Cobertura (Fecha)	Población ^a (En porcentajes)	Población objetivo ^b (En porcentajes)	Monto promedio (Pesos colombianos)	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza extrema ^c	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza ^d
Educación (Cont.)	Atención Integral Niños, Niñas y Adolescentes (Cont.)	Atención media jornada - adolescentes con discapacidad		Adolescentes de 14 a 17 años	1 059	0,002	0,01			
		Generaciones "Sacúdete" (adolescentes, Fondo Colombia en Paz, Virtual)		Adolescentes de 14 a 17 años	44 134	0,100	0,50			
		Generaciones "Sacúdete" (étnico)		Adolescentes de 14 a 17 años	5 453	0,011	0,10			
		Primera infancia,	Niños, Niñas y A	dolescentes	2 444 790	4,700	17,10			
	Educación formal	Programa de Alimentación Escolar (PAE)	Ministerio de Educación	Niñas, niños y adolescentes entre 5 y 17 años de las instituciones educativas públicas	5 846 755 (diciembre/ 2021) ^d	11,30	56,40			
		Preescolar, educación básica y media (Gratuidad)	Ministerio de Educación	Niñas, niños y adolescentes, entre 5 y 17 años de las instituciones educativas públicas	8 774 509 (diciembre/ 2021) ^d	17,00	84,60			
		Educación superior-Política gratuidad	Ministerio de Educación	Estudiantes de pregrado de instituciones educativas públicas pertenecientes a las familias en vulnerabilidad socioeconómica de los estratos 1, 2 y 3.	720 000 (agosto/2022) ^h	1,40				
		Subsidio de Sostenimiento	ICETEX	Estudiante con créditos de pregrado pertenecientes a los grupos A, B y C (hasta C7) del Sisbén IV	No disponible			955 618 (semestral)	0,98	0,50

Componente		Sub- componente/ Programa	Institución responsable	Población objetivo	Cobertura (Fecha)	Población ^a (En porcentajes)	Población objetivo ^b (En porcentajes)	Monto promedio (Pesos colombianos)	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza extrema ^c	Monto mensual er múltiplos de la línea de pobreza ^d
Educación (Cont.)	Educación formal (Cont.)		ICETEX	Estudiantes graduados pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad	4 067 (2022) ⁱ	0,01		Depende del usuario. Condonación del 25 o 50 sobre el monto del crédito		
		Generación E	Ministerio de Educación	336 mil jóvenes en condición de vulnerabilidad económica	249 125 (diciembre/ 2021) ^d	0,48				
		Ser Pilo Paga	ICETEX	Mejores estudiantes del país y de menores recursos económicos						
		Educación Superior- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)		817 740 (diciembre/ 2021) ^j	1,60				
		Tecnológico			809 666	1,60				
		Especialización tecnológica Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)			8 074	0,00				
	Capacitación para el trabajo*		SENA		469 933 (diciembre/ 2021) ^k	0,90				
		Técnica laboral y otros	SENA		852 038 (diciembre/ 2021) ^k	1,60				
		Formación complementaria	SENA		5 955 115 (diciembre/ 2021) ^k	11,50				

Componente		Sub- componente/ Programa	Institución responsable	Población objetivo	Cobertura (Fecha)	Poblaciónª (En porcentajes)	Población objetivo ^b (En porcentajes)	Monto promedio (Pesos colombianos)	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza extrema ^c	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza ^d
Educación (Cont.)	Capacitación para el trabajo* (Cont.)	Formación virtual	SENA		3 807 152 (diciembre/ 2021) ^k	7,40				
		Programa de bilingüismo	SENA		1 014 653 (diciembre/ 2021) ^k	2,00				
		Programa SENA emprende Rural	SENA		206 321 (diciembre/ 2021) ^k	0,40				
		Apoyo sostenimiento	SENA		24 728 (diciembre/ 2021) ^k	0,70				
		Apoyo de sostenimiento regular	SENA		13 291	0,03		500 000 (mensual)	3,07	1,56
		Apoyo de sostenimiento FIC (Formación Industria de la Construcción)	SENA		11 437	0,02		750 000 (mensual)	4,61	2,34
Vivienda	Vivienda	Hogares receptores de subsidios del MinVivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MinVivienda)	Hogares receptores de subsidios	87 154 (diciembre/ 2021) ^d	0,70				
		Bolsa Desastres Naturales	Hogares afectados por desastres naturales		240	0,00		51 640 190,000	No aplica	No aplica
		Bolsa Desplazados	Hogares en condición de desplazamiento		37	0,00		24 316 431,180	No aplica	No aplica
		Bolsa Única Nacional			1	0,00		13 631 078,000	No aplica	No aplica

Componente		Sub- componente/ Programa	Institución responsable	Población objetivo	Cobertura (Fecha)	Poblaciónª (En porcentajes)	Población objetivo ^b (En porcentajes)	Monto promedio (Pesos colombianos)	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza extrema ^c	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza ^d
Vivienda (Cont.)	Vivienda (Cont.)	Casa Digna Vida Digna		Hogares con ingresos inferiores a 4 SMMLV. Propietarios del inmueble desde hace cinco años	5 867	0,040		9 641 933,611	No aplica	No aplica
		Fenómeno de la Niña			10	0,000		30 686 796,000	No aplica	No aplica
		Macroproyecto			3	0,000		9 107 700,000	No aplica	No aplica
		Mi Casa Ya	Hogares con ingresos inferiores a 4 SMMLV		66 998	0,510		21 882 913,790	No aplica	No aplica
Vivienda (Cont.)	Vivienda (Cont.)	Programa Vivienda Gratuita	Hogares en situación de pobreza extrema		4 647	0,040		58 377 943 11,000	No aplica	No aplica
		Semillero de Propietarios Ahorro	Hogares con ingresos inferiores a 2 SMMLV (o clasificación en vulnerabilidad según el Sisbén)		727	0,006		5 451 156,000	No aplica	No aplica
		Semillero de Propietarios Arriendo	Hogares con ingresos inferiores a 2 SMMLV (o clasificación en vulnerabilidad según el Sisbén)		_{7 97} 6	0,060		13 115 107,520	No aplica	No aplica
		Vivienda de Interés Prioritario (VIP) - Subsidios			648	0,005		26 025 195,270	No aplica	No aplica
		Subsidios de Vivienda - CCF	Cajas de Compensación Familiar	Afiliados a CCF con ingresos inferiores a 4 SMMLV	19 782 (junio /2022) ^f	0,150				

Componente		Sub- componente/ Programa	Institución responsable	Población objetivo	Cobertura (Fecha)	Poblaciónª (En porcentajes)	Población objetivo ^b (En porcentajes)	Monto promedio (Pesos colombianos)	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza extrema ^c	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza ^d
Protección social no contributiva/ asistencia social	Transferencias condicionadas	Familias en Acción	DPS	Familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, en condición de desplazamiento o indígenas con hijos/ as menores de 18 años	1 941 000 hogares (agosto/2022) ⁽	14,700		93 200 (promedio mensual)	0,57	0,29
		Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Propietarios, poseedores regulares y ocupantes de predios ubicados en áreas y ecosistemas estratégicos, es especial, en población campesina y perteneciente a grupos étnicos	17 000 familias (diciembre/ 2022) ⁿ	0,100		Depende del proyecto		
	Transferencias no condicionadas	Ingreso solidario	DPS	Hogares en condición de pobreza extrema	4 085 000 (julio/2022) ¹	31,000		420 000 (bimestrales)	1,29	0,66
		Devolución del IVA (Compensación del IVA)	DPS	Hogares en situación de vulnerabilidad	2 000 000 (marzo/2022) ^l	15,200		80 000 (bimestrales)	0,25	0,12
	Promoción social- Bienestar Familiar	Estrategia UNIDOS	DPS	Hogares en situación de vulnerabilidad	919 995 hogares (3 601 479 personas) ^m (diciembre/ 2021)	7,000		No aplica		
Inclusión laboral y productiva	Transferencias condicionadas	Jóvenes en Acción	DPS	Jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad	319 397 (junio/2022) ^l	0,600	2,5	400 000 (bimestrales)	1,23	0,62

Componente		Sub- componente/ Programa	Institución responsable	Población objetivo	Cobertura (Fecha)	Población ^a (En porcentajes)	Población objetivo ^b (En porcentajes)	Monto promedio (Pesos colombianos)	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza extrema ^c	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza ^d
Inclusión laboral y productiva (Cont.)	Transferencias condicionadas (Cont.)	Jóvenes transformadores (programa piloto en Valle del Cauca)	DPS	Jóvenes entre 18 y 28 años en situación de pobreza y pobreza extrema.	6 700 (abril/2022) ¹	0,010	0,1	500 000 (mensual)	3,07	1,56
	Generación de ingresos y empleabilidad	Mi Negocio	DPS	Población vulnerable, víctima de la violencia, en situación de pobreza o en vulnerabilidad	13 469 (diciembre/ 2018) ^d	0,030		Hasta 3 000 000 (transferencia en especie, única)	No aplica	No aplica
		Emprendimiento colectivo	DPS	Población en situación de vulnerabilidad, pobreza extrema y/o desplazamiento forzado	3 781 (diciembre/ 2020) ^d	0,010				
		Iraca	DPS	Hogares de comunidades indígenas y afrocolombianas	13 237 (diciembre/ 2021) ^d	0,100		No aplica		
		Empléate	DPS	Personas en vulnerabilidad	729 (abril/2022) ^l	0,001		No aplica		
		Estrategia Sacúdete (2021)	Ministerio de Trabajo	Jóvenes entre 18 y 28 años	523 195 (jul/2021- ago/2022)	1,000	4,1	No aplica		
		Manos que alimentan	DPS	Hogares en situación de pobreza	92 000 hogares urbanos	0,800		No aplica		
		Tiendas para la Gente	DPS	Propietarios de 5.700 tiendas de barrio	5 700 ¹	0,010		2 000 000 (transferencia única)	1,02	0,52
	Promoción social- Bienestar Familiar	Red de Seguridad Alimentaria	DPS	Hogares en situa- ción de pobreza	135 428 (diciembre/ 2021) ^d	1,000		No aplica		

Componente		Sub- componente/ Programa	Institución responsable	Población objetivo	Cobertura (Fecha)	Poblaciónª (En porcentajes)	Población objetivo ^b (En porcentajes)	Monto promedio (Pesos colombianos)	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza extrema ^c	Monto mensual en múltiplos de la línea de pobreza ^d
Inclusión laboral y productiva (Cont.)	Promoción social- Bienestar Familiar (Cont.)	Familias en su tierra	DPS	Hogares víctima de desplazamiento (retornados o reubicados) en zonas rurales.	75 5 ¹ 5 (diciembre/ 2021) ^d	0,600		No aplica		
Manejo de riesgos en crisis	Desastres Naturales	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres								
	Atención a víctimas	Giros de indemnización	Unidad para las Víctimas	Población víctima del conflicto interno	107 527 personas (diciembre/ 2021) ^I	0,210		Monto variable		
		Atención humanitaria	Unidad para las Víctimas	Población víctima del conflicto interno	451 000 personas (diciembre/ 2021)	3,420		Monto variable		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial.

Nota:* Los programas de capacitación para el trabajo también pueden ser categorizados bajo el componente de inclusión laboral y productiva. Sin embargo, se mantienen bajo educación para responder a la estructura del sistema educativo en Colombia (véase el diagrama 5).

- ^a Se utiliza la población total a julio de 2022 reportada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
- bSe utiliza la población de 65 años o más de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Población en Edad de Trabajar (PET) y la población de 15 a 29 años reportada por el DANE para 2022; la población de niños, niñas y adolescentes de o a 17 años del Ministerio de Educación Nacional para 2021.
- ^cSe utiliza el valor de las líneas de pobreza y pobreza extrema de zonas urbanas de 2020 en pesos colombianos según CEPALSTAT.
- d Datos abiertos [base de datos en línea] https://www.datos.gov.co/.
- e Ministerio de Salud y Protección Social Cifras de aseguramiento en salud [en línea] https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx.
- fSuperintendencia del Subsidio Familiar (2022), Boletín Estadístico del Sistema del Subsidio Familiar Abril-Junio 2022 [en línea] https://ssf.gov.co/documents/20127/1024804/Boletin+Estad%C3%ADstico+Abril-Junio+2022_v3+%281%29.pdf/81a8bf05-b4de-2daa-e55b-7bad640b3108.
- 9 Fondo de Solidaridad Pensional [en línea] https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49185-alcance-informe-de-gestion-agosto-2021-v1&category_slug=2021&Itemid=248.
- h Ministerio de Educación Nacional (2022), Política de Gratuidad en la Educación Superior [en línea] https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Politica-de-Gratuidad/409830:Politica-de-Gratuidad-en-la-Educacion-Superior.
- ¹ICETEX (2022), 4.067 usuarios de crédito ICETEX accederán a condonación parcial otorgada con recursos de la nación por cumplir el mérito de graduación [en línea] https://web.icetex.gov.co/es/-/4067-usuarios-de-credito-icetex-accederan-a-condonacion-parcial-otorgada-con-recursos-de-la-nacion-por-cumplir-el-merito-de-graduacion-prensa-icetex.
- i Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) [base de datos en línea] https://snies.mineducacion.gov.co/portal/ESTADISTICAS/Bases-consolidadas/.
- kSENA (2022), Informe de gestión SENA 2021 [en línea] https://www.sena.edu.co/es-co/transparencia/Lists/Informes%20de%20gesti%C3%B3n/informe_gestion_sena_2021.pdf.
- Departamento para la Prosperidad Social (DPS) (2022) [en línea] https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/.
- DPS- Estrategia Unidos [base de datos en línea] https://dps-gov.maps.arcgis.com/apps/dashboards/da65985e68b344dcboa3dd6boa445c3a.
- "MinAmbiente (2021), Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales [en línea] https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/11/Programa-Nacional-de-Pagos-por-Servicios-Ambientales-2021-.pdf.

Cuadro A4
Mapeo de los programas de protección social en los ocho departamentos claves para el tránsito hacia una economía baja en carbono, según sus componentes, a febrero de 2023

Departamentos car	Doniteros				
César				,	
Componente PS		Nombre del proyecto, programa o subprograma	Presupuesto asignado 2023	Cobertura proyectada 2023 ^a	% Población cubierta
Educación	Atención Integral Niños, Niñas y Adolescentes	Estrategía social para la vida digna e incluyente - Crecemos mejor (niños, niñas y adolescentes)	500 000 000	10 000 niños y niñas de primera infancia	0,80
	Educación formal	Educación pertinente de calidad, inclusiva y equitativa - Apoyar el desarrollo de Programas de Educación Propia de los Pueblos Indígenas y Afrocolombianos	7 090 860 625	2 792 niños, niñas y adolescentes	0,20
	Capacitación para el trabajo	Educación pertinente de calidad, inclusiva y equitativa - Articulación SENA y/o Universidad para continuidad educativa	NA	5 ooo estudiantes	0,40
Vivienda	Vivienda	Proyectos de gasificación (acceso a servicios públicos)	5 473 000 000	4 700 familias de los estratos 1 y 2	0,40
Protección social no contributiva/	Transferencias condicionadas	Protección y conservación de la biodiversidad y la oferta de servicios ecosistemicos- Esquemas de pagos por servicios ambientales	1 519 412 083	-	-
asistencia social	Promoción social - Bienestar Familiar	Estrategía social para la vida digna e incluyente - Estrategia de participación juvenil	211 000 000	14 000 jovenes	1,10
		Estrategía social para la vida digna e incluyente - Facilitar ayudas técnicas a población en condición de discapacidad	530 000 000	300 personas con discapacidad	0,00
		Estrategía social para la vida digna e incluyente - Mejoramiento de la calidad de vida de las personas mayores	2 355 864 464	13 100 personas mayores	1,00
Inclusión laboral y productiva	Generación de ingresos y empleabilidad	Madres cabeza de hogar	-	288 mujeres cabeza de hogar, empresarias, microempresarias o emprendedoras mayores de edad	0,02
		Estrategía social para la vida digna e incluyente- Iniciativas de emprendimiento para las poblaciones vulnerables (campesinos/as mayores, LGBTI)	190 000 000	100 personas de la comunidad LGBTI	0,01
		Estrategía social para la vida digna e incluyente- Inclusión social, productiva y financiera de las mujeres	154 000 000	300 mujeres	0,02
		Construcción de paz, equidad para las víctimas y postconflicto- Proyectos productivos para la generación de ingresos de víctimas, reintegrados, reinsertados y reincorporados	-	-	-
		Construcción de paz, equidad para las víctimas y postconflicto- Proyectos artísticos, culturales y empresariales	100 000 000	-	-
		Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos- Acciones de emprendimiento para fortalecer los procesos de economía creativa en el sector cultural	880 000 000	500 personas	0,04

Inclusión laboral y productiva	Generación de ingresos y	Minería y Energía Sostenible para un mejor futuro - Apoyo a iniciativas empresariales de energía renovables	25 000 000		
(Cont.)	empleabilidad (Cont.)	Minería y Energía Sostenible para un mejor futuro - Apoyo y preparación para la adaptación a la postminería y cierre en los municipios productores	30 000 000	-	
			19 059 137 172	64 491	4,90
La Guajira					
Componente PS		Nombre del proyecto, programa o subprograma	Presupuesto asignado 2023	Cobertura proyectada 2023 ^a	% Población cubierta
Educación	Educación formal	Generación E (preescolar, básica y media)	-	-	-
		Servicios de educación formal por modelos educativos flexibles	-	-	-
		y servicios de alfabetización (inicial, preescolar, básica y media)			
		Servicio de apoyo a la permanencia en el programa de alimentación escolar	5 735 260 800	20 615 estudiantes	2,100
		Servicio de apoyo financiero para el acceso y permanencia a la educación	64 394 302 522	23 585 estudiantes	2,400
		superior o terciaria (profesional, técnica, tecnológica y universitaria)			
	Capacitación para	Consolidación productiva del sector minero - Educación para el trabajo en	-	-	-
	el trabajo	actividades mineras, asistencia técnica para la reconversión socio laboral de			
		personas dedicadas a la minería			
		Promoción a procesos culturales y artísticos - Servicio de educación informal	169 190 885	55 personas	0,006
		en áreas artísticas y culturales, y al sector artístico y cultural.			
		Servicios de educación informal para la promoción y divulgación de la	717 580 058	-	-
		diversidad lingüística y sus medios de expresión y difusión			
		Servicio de educación para el trabajo a la población vulnerable -	144 906 263	25 mujeres	0,003
		certificaciones (mujeres)			
		Servicio de educación informal a los cuidadores del adulto mayor	23 600 000	25 personas	0,003
Vivienda	Vivienda	Subsidios para el mejoramiento de vivienda	9 364 561 318	100 personas	0,010
Protección social	Promoción social-	Servicio de atención y protección integral al adulto mayor	1 698 700 709	1 500 adultos mayores	0,200
no contributiva/	Bienestar Familiar	Servicio de atención integral a población en condición de discapacidad	-	-	
asistencia social		Servicio de gestión de oferta social para la población vulnerable -Población	568 503 040	20 800 personas	2,100
		indígena y población afrodescendiente			
Inclusión laboral y	Generación	Inclusión productiva de pequeños productores rurales - Apoyo financiero	4 100 000 000		_
productiva	de ingresos y	Servicio de asistencia técnica para emprendedores y/o empresas en edad	-	-	-
	empleabilidad	temprana o informales			,
		Servicio de asistencia técnica para la actividad artesanal	-	-	-
		Apoyo financiero a emprendimientos destinados a negocios verdes	-	-	
		Servicio de asistencia técnica para el emprendimiento (jóvenes, mujeres)	206 090 000	-	-
		Servicio de gestión para la colocación de empleo formal para la población	-	-	-
		vulnerable			
		Generación y formalización del empleo	-	-	
		Inclusión productiva para la población en situación de vulnerabilidad -	30 000 000	-	-
		Víctimas del conflicto			
Manaja da rigar	Atomaión a vístir	Personas privadas de la libertad vinculadas a programas ocupacionales	-	-	-
Manejo de riesgos en crisis	Atención a víctimas	Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	156 400 000	110 personas víctimas del conflicto	0,010
			87 309 095 595	66 815	6,800

Norte de Santande	r				
Componente PS		Nombre del proyecto, programa o subprograma	Presupuesto asignado 2023	Cobertura proyectada 2023 ^a	% Población cubierta
Educación	Educación formal	Servicio de apoyo a la permanencia con alimentación escolar	55 100 000 000	116 384 estudiantes	7,100
		Continuidad académica de jóvenes y adultos- Modelos educativos flexibles	11 500 000 000	6 500 personas	0,400
		Apoyo a la población del nivel 1 y 2 del SISBEN para estudios de Educación	3 000 000 000	2 500 estudiantes	0,200
		Superior en Universidades oficiales			
		Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad-	10 500 000 000	800 mujeres	0,050
		Nivelación de primaria y bachillerato, Mujeres	-	,	, •
		Educación Superior para la población indígena- becas	-	-	_
Protección social	Transferencias	Pagos por servicios ambientales	-	-	-
no contributiva/	condicionadas				
asistencia social					
Inclusión laboral y	Generación	Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad-	57 700 000 000	4 144 mujeres	0,300
productiva	de ingresos y	Programa Mujer Urbana Rural Emprendedora y Productiva	3, ,	3	.3
	empleabilidad	Fortalecimiento de las iniciativas productivas de la población afrocolombiana	-	-	
		Fortalecimiento de las iniciativas productivas de la población Rrom	-	-	-
		Iniciativas emprendimiento juvenil	-	-	_
		"Servicio de atención integral a población en condición de	32 000 000	52 personas	0,003
		discapacidad-Vinculación laboral"			
		Servicio de apoyo financiero para el acceso al crédito agropecuario y rural	-	-	-
	Promoción social-	Asistencia y Acompañamiento Productivo a Productores Agrìcolas,	-	-	-
	Bienestar Familiar	Pecuarios, Forestales y Acuìcolas			
			137 832 000 000	130 380	7,900
Departamentos pe	troleros				
Arauca					
Componente PS		Nombre del proyecto, programa o subprograma	Presupuesto	Cobertura proyectada	
			asignado 2023	2023 ^a	cubierta
Educación	Atención Integral	Promoción de la alimentación saludable y prevención de la desnutrición	482 500 000	2 000 personas	
	Niños, Niñas y	infantil			
	Adolescentes				
	Educación formal	Servicio de apoyo a la permanencia con alimentación escolar	21 433 844 840	19 502 estudiantes	
		Servicio de apoyo financiero para el acceso a la educación superior	200 000 000	10 personas de	
		o terciaria - pueblos indígenas		pueblos indígenas	
	Capacitación	Servicio de formación para el trabajo en competencias para la inserción	-	-	
	para el trabajo	laboral - Personas de la población NARP			

Protección social no contributiva/	Transferencias condicionadas	Pagos por Servicios Ambientales	493 541 637	-	
asistencia social	Promoción social -	Oferta social para la población vulnerable - Población migrante, colombianos	126 000 000	672 personas	
dSISTELLICIA SOCIAL	Bienestar Familiar	retornados, refugiados y comunidad de acogida	120 000 000	0/2 personas	
	Dieliestai Fallillai	Oferta social para la población vulnerable - Población con orientaciones	100 000 000	35 personas	
		sexuales e identidades de género diversas	100 000 000	35 personas	
		Servicios de atención integral a las personas con discapacidad	200 000 000	260 personas	
		Servicios de atención y protección integral al adulto mayor - Programa	3 440 000 000	1 883 personas	
		Centro de Vida en Casa	3 440 000 000	1 003 personas	
		Servicio de acompañamiento familiar y comunitario	_		
		para la superación de la pobreza			
Inclusión laboral	Generación	Servicios de apoyo financiero para la creación de empresas- Población	193 000 000	22 personas	-
y productiva	de ingresos y	migrante, colombianos retornados, refugiados y comunidad de acogida	_55	p ==================================	
, p. 00000.10	empleabilidad	Asistencia técnica y financiera a emprendedores	133 000 000	100 personas	
	empreadmada	Servicio de gestión para el emprendimiento	-	-	
	Promoción social -	Productores agrícolas apoyados para la participación en ferias comerciales	100 000 000	395 personas	
	Bienestar Familiar				
Manejo de riesgos en crisis	Desastres Naturales	Personas con asistencia humanitaria	-	100 personas	
			26 901 886 477	24 979	
Casanare			3 1,7		
Componente PS		Nombre del proyecto, programa o subprograma	Presupuesto	Cobertura proyectada	% Población
			asignado 2023	2023 ^a	cubierta
Educación	Atención Integral	Acceso y permanencia educativa con inclusión social	-	16 847 estudiantes	3,800
	Niños, Niñas y	Calidad educativa para brindar oportunidades de progreso	-	1 925 estudiantes	0,440
	Adolescentes				
	Educación formal	Educación superior como apuesta para la generación de oportunidades -	-	150 estudiantes	0,030
		Créditos educativos			
	Capacitación para	Población diversa con inclusión social y garantía de derechos - Formación	-	25 personas	0,010
	el trabajo	para el trabajo			
Vivienda	Vivienda	En Casanare, más familias con vivienda digna	-	154 hogares	0,140
		Fortalecer y promover servicios de agua potable y saneamiento básico de	-	-	-
		calidad en el departamento de Casanare			
Protección social	Promoción social-	Envejecimiento y vejez con protección efectiva de derechos	-	13110 adultos mayores	2,980
no contributiva/	Bienestar Familiar	Personas con discapacidad con goce de derechos, equidad e inclusión social -	-	125 personas con	0,030
asistencia social		Seguridad alimentaria y nutricional		discapacidad	
		Atención diferencial a la población índigena de Casanare	-	-	-
		Atención diferencial población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera	-	-	-

Inclusión laboral y	Generación	Casanare, Tierra de propietarios- Campesinos y pequeños productores	-	-	-
productiva	de ingresos y	Mujer Rural Productiva	-	75 mujeres	0,0200
•	empleabilidad	Juventud comprometida con la construcción del futuro de Casanare- Apoyo a	-	=	-
	'	la generación de ingresos			
		Mujeres empoderadas para el desarrollo social- Apoyo a la generación de	-	255 mujeres	0,0600
		ingresos		-	
		Atención integral a víctimas del conflicto armado- Apoyo a la generación de	-	100 personas	0,0200
		ingresos			
			0	32 612	7,4000
Meta					
Componente PS		Nombre del proyecto, programa o subprograma	Presupuesto	Cobertura proyectada	% Población
•		1 , , , ,	asignado 2023	2023 ^a	cubierta
Educación	Educación formal	Servicio de apoyo a la permanencia con alimentación escolar	24 959 607 884	65 968 estudiantes	6,2000
		Programas de apoyo financiero para el acceso y permanencia en la	5 249 139 567	1 332 personas	0,1000
		educación superior o terciaria			
	Capacitación para el	Formación en habilidades y competencias turísticas	1 000 000 000	400 personas	0,0000
	trabajo				
Protección social	Promoción social-	Acompañamiento familiar	63 000 000	8 750 hogares	0,8000
no contributiva/	Bienestar Familiar	Atención integral de población en situación permanente de desprotección	165 000 000	501 personas	0,0000
asistencia social		social y/o familiar- Personas con discapacidad			
		Atención integral de población en situación permanente de desprotección	8 625 579 730	71 618 personas	6,7000
		social y/o familiar- Adultos mayores			
		Programa para atender a la población con discapacidad, capacidades y	381 451 538	2 055 personas	0,2000
		talentos excepcionales			
Inclusión laboral y	Generación	Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad-	84 600 000	6 mujeres	0,0010
productiva	de ingresos y	Mujeres con unidades productivas			
	empleabilidad	Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad-	300 000 000	155 personas víctimas	0,0100
		Víctimas del conflicto armado con unidades productivas		del conflicto armado	
		Inclusión productiva de pequeños productores rurales	248 000 000	40 personas	0,0040
		Inclusión productiva de pequeños productores rurales- Víctimas del conflicto	55 000 000	300 personas víctimas	0,0300
				del conflicto	
		Inclusión productiva de pequeños productores rurales- Comunidades	52 000 000	5 personas indígenas	0,0005
		indígenas			
		Inclusión productiva de pequeños productores rurales- jóvenes	54 000 000	50 jóvenes	0,0050
		Inclusión productiva de pequeños productores rurales- mujeres	44 000 000	200 mujeres	0,0200
		Inclusión productiva de pequeños productores rurales- Población	53 000 000	150 personas	0,0100
		afrodescendiente		afrodescendientes	
	Promoción social-	Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	-	94 personas	0,0100
	Bienestar Familiar				
			41 334 378 719	176 721	16,0000

Putumayo					
Componente PS		Nombre del proyecto, programa o subprograma	Presupuesto asignado 2023	Cobertura proyectada 2023 ^a	% Población cubierta
Educación	Educación formal	Servicio de alimentación escolar	3 260 000 000	59 887 estudiantes	
		Programas de educación étnica (pueblos Nasa, Confán, Kamentsa,	6 500 000 000	3 829 estudiantes	
		Murui -Awa, Inga)			
		Apoyo a la atención de estudiantes negritudes, afrocolombianos, raizales y	30 000 000	135 estudiantes	
		Palenqueros con acceso a educación propia			
		Apoyo a estudiantes para el acceso a la educación superior	30 000 000	121 estudiantes	
Vivienda	Vivienda	Programas de mejoramiento de vivienda	65 000 000	1 600 hogares	
		Programa de ampliación de la cobertura del servicio de gas domiciliario	14 000 000	250 hogares	
Protección social	Promoción social -	Apoyo a la atención de población con discapacidad, capacidades o talentos	870 000 000	928 estudiantes	
no contributiva/	Bienestar Familiar	excepcionales			
asistencia social					
Inclusión laboral y	Generación	Capacitaciones sobre perfiles laborales para personas con discapacidad	80 000 000	100 personas	
productiva	de ingresos y	Emprendimiento de base artística, cultural, creativa y tecnológica	17 550 000	10 personas	
	empleabilidad	Créditos y financiamiento a pequeños productores agropecuarios	37 090 000	100 personas	
	'	Acompañamiento a los vendedores informales para el fortalecimiento	9 000 000	650 personas	
		empresarial			
	Promoción social -	Apoyo a la seguridad alimentaria de las comunidades étnicas y campesinas	91 140 000	-	
	Bienestar Familiar				
Manejo de riesgos	Desastres Naturales	Ayudas humanitarias a población afectada por desastres	47 208 738	2 919 personas	
en crisis	Atención a víctimas	Apoyo subsidario en atención y ayuda humanitaria inmediata para población	68 450 000	150 personas	
		víctima afectada por el conflicto armado.			
			11 119 438 738	70 200	
Santander					
Componente PS		Nombre del proyecto, programa o subprograma	Presupuesto	Cobertura proyectada	% Población
•		1 / / 3	asignado 2023	2023 ^a	cubierta
Educación	Educación formal	Servicio de apoyo financiero para el acceso y permanencia a la educación	653 922 000	1 000 personas	0,040
		superior o terciaria		·	
		Servicio de fomento para la permanencia en programas de educación formal	902 400 728	4 ooo personas	0,170
		- población con discapacidad		•	
		Servicio de fomento para la permanencia en programas de educación formal -	-	10 000 personas	0,430
		población víctima del conflicto armado		·	
		Servicio de fomento para la permanencia en programas de educación formal	137 855 301	800 personas	0,030
		- comunidades étnicas	3, 333	•	. 3
		Servicio de apoyo a la permanencia con alimentación escolar	37 524 342 087	135 000 estudiantes	5,860
		Servicio de alfabetización para jóvenes y adultos	-	1 116 personas	0,050
		Servicio educación formal por modelos educativos flexibles para jóvenes y	395 204 929	2 900 personas	0,130
		adultos		- ·	
	Capacitación para el	Formación para el trabajo - Competencias para la inserción laboral	32 406 250	85 personas	0,004
	trabajo	Servicio de educación informal en asuntos turísticos	-	-	-
	J	Servicio de educación informal en recreación	200 000 000	2 161 personas	0,090

			41 906 100 630	189 967	8,200
en crisis		alimentarias y no alimentarias			
Manejo de riesgos	Desastres Naturales	Gestión del riesgo de desastres y emergencias- Ayudas humanitarias	-	100 personas	0,004
	Bienestar Familiar				
	Promoción social-	Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	300 000 000	6 196 personas	0,270
	empleabilidad	la población víctima del conflicto y de desplazamiento forzado			
productiva	de ingresos y	Servicio de apoyo para la generación de ingresos- incentivos en especia para	446 586 266	4 hogares	0,001
Inclusión laboral y	Generación	Inclusión productiva de pequeños productores rurales	-	-	-
		pobreza			
		Servicio de acompañamiento familiar y comunitario para la superación de la	-	59 hogares	0,010
asistencia social		Adultos mayores atendidos con servicios integrales	-	14 702 adultos mayores	0,640
no contributiva/	Bienestar Familiar			discapacidad	
Protección social	Promoción social-	Servicio de atención integral a población en condición de discapacidad	291 655 000	5 719 personas con	0,250
		Subsidios para adquisición de vivienda - población desplazada	100 000 000	251 personas	0,010
Vivienda	Vivienda	Acceso al servicio público domiciliario de gas combustible	921 728 070	5 690 personas	0,250

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial.

^a Para los totales departamentales se considera la cobertura en personas, asimismo, se toma en consideración la duplicidad que puede existir en cobertura para un mismo grupo poblacional.

^b Gobernación del César [en línea] https://cesar.gov.co/d/index.php/es/mennotif/menvertnotifiagri/5858-art-convocatoria-madres.

Gobernación del César, Plan de Acción 2023 [en línea] https://cesar.gov.co/d/index.php/es/documentos/menvertpolpla/menvertplanacc.

^d Gobernación del César [en línea] https://cesar.gov.co/d/index.php/es/noticias/menprenoti/5869-artbp-0024-2023.

Gobernación de La Guajira, Plan de Acción 2023 [en línea] https://www.laguajira.gov.co/NuestraGestion/Paginas/Plan-de-Accion.aspx.

Gobernación del Norte de Santander, Plan de Acción 2023 [en línea] https://www.nortedesantander.gov.co/#/transparencia/planes-institucionales.

Gobernación de Arauca. Plan de Acción 2023 [en línea] https://arauca.gov.co/plan-operativo-anual-de-inversiones-poai/#532-1142-wpfd-ano-2023-poai-y-plan-de-accion.

h Gobernación de Arauca [en línea] https://arauca.gov.co/1-700-adultos-mayores-del-departamento-de-arauca-recibiran-alimentos-en-sus-casas/.

Gobernación de Arauca. Informe de seguimiento de ejecución de metas del Plan de Desarrollo. 2022. [en línea] https://arauca.gov.co/informes-del-plan-de-desarrollo/.

¹Asamblea Departamental de Casanare (2020), Ordenanza No 002 de 2020 [en línea] https://www.casanare.gov.co/NuestraGestion/PlaneacionGestionyControl/ORDENANZA%20002-2020%20PLAN%20 DE%20DESARROLLO.pdf.

^kGobernación del Meta (2023), Integración de los planes institucionales y estratégicos [en línea] https://meta.gov.co/buscar/planes-estrategicos.

Gobernación del Putumayo. Plan de Acción 2023. [en línea] https://www.putumayo.gov.co/index.php/gestion-de-gobierno/planes-de-accion.

[&]quot;Gobernación de Santander. Plan de Acción 2023 [en línea] https://santander.gov.co/publicaciones/9091/plan-de-accion-2023/.

Las políticas de protección social, al abordar riesgos que enfrenta toda la población y riesgos específicos a lo largo del ciclo de vida, a fin de garantizar el acceso a ingresos adecuados y servicios sociales, y al promover políticas de inclusión laboral y trabajo decente, constituyen un factor fundamental en el camino hacia una economía baja en carbono. La transición de una matriz energética intensiva en el uso de combustibles fósiles a una basada en el uso de energías renovables y cero emisiones de carbono plantea oportunidades y desafíos. En este contexto, es imperativo que mediante los distintos instrumentos de política pública se garanticen los derechos de la población trabajadora y de aquella en situación de mayor vulnerabilidad. Frente a este desafío, la transición justa es considerada un principio clave, del cual las políticas de protección social constituyen un pilar y eje central. En el presente documento, sobre la base de la experiencia colombiana, se avanza en un marco analítico orientador para el diagnóstico del papel de la protección social en el contexto de una transición justa. Asimismo, se espera contribuir al debate sobre las opciones de política disponibles en el tránsito hacia sociedades ambientalmente sostenibles.



