



Nota informativa

► Avances de Colombia en la implementación del Piso de Protección Social en el marco de la Agenda 2030: un llamado a la acción¹

Diciembre 2024



► Antecedentes

La seguridad social, como derecho humano fundamental, garantiza protección a las personas durante el ciclo de vida, para que puedan cubrir sus necesidades básicas en el corto y largo plazo ante una eventual pérdida de ingresos y la prestación de asistencia médica completa.

La protección social, entendida como un conjunto de políticas que garantizan la seguridad básica del ingreso y la protección en salud encaminadas a reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad, así como las desigualdades y la exclusión social, con el fin último de propiciar que las personas accedan a un nivel de vida adecuado y a las capacidades necesarias para desarrollar todo su potencial. También, y en línea con las normas internacionales en materia de seguridad social, asegurando progresivamente niveles más elevados de protección tanto en términos de la población cubierta como de la calidad de las prestaciones económicas y en especie. La protección social incluye nueve áreas principales²: la protección de la salud (asistencia

médica) y las siguientes ocho prestaciones: monetarias de enfermedad; de desempleo; médicas y monetarias de maternidad; de vejez; de accidentes del trabajo y de enfermedad profesional; familiares y por hijo; de invalidez; y, de sobrevivencia.

En consecuencia, y para materializar el derecho fundamental a la seguridad social, estas áreas o ámbitos de política son abordados en los sistemas de protección social mediante una combinación de regímenes. El contributivo financiado a través de las cotizaciones de trabajadores, empleadores y el Estado; el semicontributivo y el no contributivo, universal y/o asistencial que son financiados por impuestos o por otros ingresos (Casalí, Pino y Cetrángolo 2020); (Casalí et al. 2021).

El derecho efectivo a la seguridad social es un compromiso de los estados de bienestar, en los que la eliminación de la pobreza está en el centro de las acciones que se

¹ La presente nota fue elaborada por Pablo Casalí, especialista en seguridad social de la Oficina de la OIT para los Países Andinos; Martha Agudelo, Oficial Nacional y Nazly González, Punto Focal de los ODS, ambas de la Oficina de la OIT en Colombia. La nota utilizó la información del indicador de los ODS 1.3.1 generada por el Departamento de Protección Social (SOCPRO) de la OIT en Ginebra, Suiza, particularmente de Zhiming Yu, Oficial Técnico de Datos de Protección Social y la consultora externa Pilar Cariño.

Un agradecimiento a María Alejandra Cepeda, profesional especializado del Grupo Interno de Trabajo de los indicadores ODS del DANE, por su apoyo en la revisión del documento y por la coordinación realizada con las entidades nacionales (Ministerio del Trabajo y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) para la elaboración del prólogo de la nota informativa.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en este trabajo incumbe exclusivamente a las personas antes mencionadas y su publicación no significa que la OIT las comparta.

² Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

evidencian con la implementación de sistemas integrales de protección social y la consecuente ampliación de la cobertura frente a las distintas contingencias a las que las personas están expuestas a lo largo del ciclo de vida.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) particularmente en su Objetivo 1, promueve *poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo*. Llevar a la práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social es uno de sus propósitos fundamentales (meta ODS 1.3.1), *para no dejar a nadie atrás*, principio transformador de la agenda. No obstante, la pandemia de la COVID-19 evidenció el déficit que persiste en materia de cobertura, suficiencia y sostenibilidad en los sistemas de protección social, a pesar de los esfuerzos realizados a nivel mundial por la consolidación y ampliación de sistemas de protección social, incluyendo los pisos de protección social.

En consecuencia, se hace necesario insistir en los esfuerzos nacionales para materializar el derecho a la seguridad social, la promoción de la justicia social, el crecimiento económico y el trabajo decente para todas las personas, mediante la toma de decisiones de política basadas en el monitoreo y seguimiento a la meta ODS 1.3 «Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables». A través del indicador 1.3.1 de los ODS se hace la medición de la proporción de personas que tienen acceso al sistema de protección social y sus componentes, dando cuenta de los niveles de cobertura efectiva.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ejerce la custodia del indicador ODS global 1.3.1 y es responsable de su cálculo; para ello de forma periódica recopila y analiza información relevante sobre la base de su cuestionario de la Encuesta de Seguridad Social (ESS) en los distintos países. Mediante los registros administrativos nacionales, esta encuesta recolecta la información necesaria para obtener el reporte más completo de los aspectos constitutivos del desempeño de la protección social, y para efectos

del reporte del indicador 1.3.1 de los ODS de cobertura efectiva, con altos niveles de calidad, comparabilidad y pertinencia. Los resultados son presentados en el Informe Mundial Sobre la Protección Social³.

Durante 2023, la OIT aplicó el cuestionario de la ESS a nivel mundial, incluyendo a Colombia, y realizó la estimación del indicador 1.3.1 de los ODS para el periodo 2021-2022, entendida como una buena práctica global, que se alinea al plan de acción de la Estrategia para la Implementación de los ODS en Colombia (CONPES 3918 de 2018). En este marco, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Sistema de Naciones Unidas (SNU) conformaron el Grupo de trabajo Interagencial de Naciones Unidas para los ODS en Colombia «como una de las estrategias para lograr el cierre de brechas de los indicadores, aterrizar las metodologías y construir las condiciones adecuadas para la generación de información [...]» (CONPES 3918 de 2018). Por lo que la OIT, como organismo que hace parte de este grupo y, a través de la articulación con el DANE, adelantó el diligenciamiento de la ESS y la validación de sus resultados, de manera conjunta con las entidades nacionales encargadas del seguimiento a la meta 1.3 de los ODS.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente nota informativa tiene como objetivo avanzar en la apropiación nacional del indicador global 1.3.1 de los ODS en Colombia, mediante el análisis del estado del avance nacional en materia de cobertura efectiva del sistema de protección social. El indicador contiene elementos útiles que podrían ser considerados en el marco del diálogo nacional actual frente a las propuestas de reformas laboral y de salud.

Este documento cuenta con el acompañamiento de las entidades nacionales: Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y el DANE. Adicionalmente, la OIT divulgó los resultados obtenidos para el indicador 1.3.1 de los ODS en el marco de un espacio de diálogo social tripartito donde el gobierno, empleadores y trabajadores, realizaron importantes recomendaciones que han sido incorporadas en la presente nota informativa.

3 Disponible en la Plataforma de la Protección Social de la OIT: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?id=52>

► Prólogo

Según la OIT (2021), la protección social o seguridad social, se define «como el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad durante todo el ciclo de vida. La protección social incluye nueve ramas principales: las prestaciones familiares y por hijos, las prestaciones de protección de la maternidad, las prestaciones de desempleo, las prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, las prestaciones de enfermedad, la protección de la salud, las prestaciones de vejez, las prestaciones de invalidez y las prestaciones de sobrevivientes. Los sistemas de protección social abordan todos estos ámbitos de política mediante una combinación de regímenes contributivos (principalmente seguro social) y de regímenes no contributivos financiados con cargo a impuestos (regímenes categóricos/universales y asistencia social)⁴».

En este sentido, los sistemas de protección social son fundamentales para promover la inclusión social, ya que garantizan un nivel mínimo de bienestar y acceso a servicios esenciales, lo que a su vez contribuye a crear condiciones más equitativas y sostenibles. Esto facilita la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales.

En 2015, se materializó la oportunidad para que los países miembros de las Naciones Unidas se comprometieran con los desafíos globales, entre ellos, erradicar la pobreza a partir de la adopción de la Agenda 2030 con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), compuestos a su vez, por 169 metas. Para el seguimiento de dichas metas, se establecieron 232 indicadores globales únicos (Naciones Unidas 2015).

En línea con lo anterior, y en consonancia con el principio y compromiso de «no dejar a nadie atrás», la protección social tiene un rol importante, específicamente en el ODS 1. Fin de la Pobreza y su meta 1.3 «Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todas y todos y, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables para 2030».

Con el fin de avanzar en la implementación de la Agenda 2030 y medir el progreso de los ODS a nivel nacional, en 2018, Colombia estableció una hoja de ruta a través del CONPES 3918, con lo cual se incorporó una batería de 180 indicadores nacionales ajustados a las necesidades del país, donde también se observó la relevancia de abordar necesidades sociales como es la protección social en la meta 1.3 y sus tres indicadores asociados 1.3.1.C, 1.3.2.C y 1.3.3.C⁵.

En el marco de los indicadores que permiten hacer el monitoreo a nivel mundial de las metas de los ODS, en Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), como coordinador del Sistema Estadístico Nacional (SEN) en colaboración con el Sistema de Naciones Unidas (SNU), viene trabajando en el cierre de brechas para la generación de información sobre los ODS con que hoy el país no cuenta, teniendo como base los metadatos globales⁶ para el respectivo cálculo, como es el caso del indicador global 1.3.1, cuya medición está a cargo de la agencia que tiene su custodia, es decir, la OIT, y que son diferentes a los utilizados para los indicadores nacionales.

Teniendo en cuenta que el indicador global 1.3.1 «Proporción de población cubierta por pisos/sistemas de protección social, por sexo, distinguiendo a los niños, los desempleados, las personas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes laborales y los pobres y vulnerables», el cual hace seguimiento a la meta global 1.3 de los ODS, no es medido ni producido por el país, el DANE lo incluyó en el plan de priorización⁷ para el trabajo articulado que realiza con la OIT, a través del grupo de trabajo interagencial de los ODS del Sistema de Naciones Unidas.

Como resultado de este trabajo de articulación, el país también se encuentra avanzando en el proceso de apropiación de las metodologías globales para la medición del indicador de protección social, lo que, a su vez, provee elementos útiles para el seguimiento al progreso en el cumplimiento de los ODS.

4 Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor – Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2021

5 1.3.1.C: Porcentaje de población afiliada al sistema de seguridad social en salud.

1.3.2.C: Porcentaje de población ocupada afiliada a la Administradora de Riesgos Laborales.

1.3.3.C: Porcentaje de población ocupada cotizante al sistema de pensiones.

Para más información:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODQ5YzQ2NmMtMzFkZi00YzE4LTliMjEtOTcxNm50TdiZmE4IiwidCI6IjBkMWRIMzRkLWFmNDktNGJmNS1iOGVLTnJmM2M0NGNINzk0MiIsImMiOiR9> y <https://ods.dnp.gov.co/es/objetivos/fin-de-la-pobreza>

6 <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>

7 Los criterios de priorización de los indicadores pueden variar anualmente. Sin embargo, la «Guía para la medición y reporte de los indicadores globales de ODS» es tomada en cuenta en el proceso de priorización. DANE, FAO y UNFPA 2021. <https://www.dane.gov.co/files/indicadores-ods/Guia-medicion-reporte-indicadores-ODS.pdf>



En ese sentido, y según lo establecido en el CONPES 3918 en materia de implementación de los ODS, además del rol del DANE, la participación de entidades nacionales como el Ministerio del Trabajo, ha sido fundamental, teniendo en cuenta su responsabilidad como entidad líder en la implementación de la meta 1.3 de los ODS y en función de sus compromisos misionales. Esta entidad tiene como misión formular, adoptar y orientar una política pública en materia laboral que contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos, garantizando el derecho al trabajo. Por lo tanto, uno de los compromisos del Ministerio es promover un trabajo digno y decente, donde los trabajadores y las trabajadoras puedan acceder a un empleo e ingresos dignos, con seguridad en el lugar de trabajo, protección social y entornos laborales que propicien el diálogo y el cumplimiento de los derechos laborales.

En esa vía, la entidad explorará la posibilidad de desarrollar una política de trabajo digno y decente que considere las particularidades de diversos sectores y contextos, como las zonas rurales y el enfoque de género. Asimismo, se estudiarán estrategias para abordar las brechas y fortalecer la inspección laboral, con el objetivo de fomentar el cumplimiento de la normativa laboral y mejorar las condiciones de trabajo en las zonas rurales en colaboración con las autoridades territoriales.

Por su parte, la presencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en su calidad de entidad encargada de la administración e implementación de los programas sociales, garantiza la posibilidad de contar con la información relacionada con los beneficiarios del régimen no contributivo o subsidiado. Esta entidad del Gobierno nacional tiene como misión formular, coordinar, implementar y evaluar políticas públicas que promuevan la justicia social, económica y ambiental, contribuyendo a la construcción de la Paz Total.

Es precisamente en este contexto que la OIT realizó la medición y obtuvo el cálculo del indicador global 1.3.1 con sus subindicadores para Colombia. Este ejercicio ha sido desarrollado en estrecha colaboración con las entidades nacionales, permitiendo que el DANE y el Departamento Administrativo Nacional de Planeación (DNP) puedan avanzar en el proceso de inclusión de dicho indicador dentro de la Agenda nacional, a través del marco nacional de seguimiento de los ODS. Dicho esto, la colaboración entre el DANE, el Sistema de Naciones Unidas y otras entidades nacionales es fundamental para el éxito en la implementación de los ODS en Colombia.

► 1. El indicador 1.3.1 de los ODS

Bajo el ODS 1 y su Meta 1.3, el Indicador 1.3.1 de los ODS mide la proporción de personas que están cubiertas por sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social que promueven la seguridad económica a lo largo del ciclo de vida y la cobertura universal en

materia de salud: prestaciones por hijos y maternidad, apoyo a las personas sin empleo, recién nacidos, personas con discapacidad, víctimas de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, personas de edad, personas en condición de vulnerabilidad y en condición de pobreza.

► Cuadro 1 - Objetivo 1, meta 1.3 e indicador 1.3.1 de los ODS

Objetivo	Meta	Indicador
1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.	1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.	1.3.1 Proporción de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los grupos vulnerables.

Fuente: Comisión de Estadística Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible NNUU.

El cálculo de este indicador global se compone de un conjunto de nueve indicadores⁸, obtenidos de manera separada para cada uno de los grupos poblacionales y su respectiva contingencia cubierta, mediante la cobertura efectiva de las prestaciones monetarias de protección social, inspirado en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), como se enumeran a continuación:

1. Proporción de la población cubierta por al menos una prestación monetaria de protección social⁹.
2. Proporción de niños beneficiarios de prestaciones de protección social.
3. Proporción de mujeres que dan a luz y son beneficiarias de prestaciones de maternidad.
4. Proporción de personas con discapacidad beneficiarias que reciben prestaciones.
5. Proporción de personas desempleadas que reciben prestaciones.
6. Proporción de trabajadores que gozan de cobertura en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional.
7. Proporción de personas de edad beneficiarias de una pensión.
8. Proporción de personas vulnerables que reciben prestaciones.
9. Proporción de población pobre que recibe prestaciones económicas de asistencia social.

Teniendo en cuenta la utilidad de la Encuesta de Seguridad Social para producir indicadores de protección social, se incluyen los dos siguientes de manera complementaria a los que hacen parte del monitoreo al progreso en protección social bajo el indicador 1.3.1 de los ODS:

10. Proporción de la población contribuyendo al sistema de pensiones.
11. Cobertura legal de salud.

Según las cifras del Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022 de la OIT, el indicador que daba cuenta de la población cubierta por al menos una prestación de protección social (cobertura agregada), registró una tasa de 46,9 por ciento. Esto revela que menos de la mitad de la población mundial cuenta con acceso a la protección social y que aún existe un gran reto frente a la extensión en la cobertura para la mayoría de la población, en especial para aquellos grupos poblacionales que son más vulnerables ante el riesgo de la pérdida de ingresos ocasionada por alguna contingencia, particularmente ante choques externos como el ocasionado por la pandemia de la COVID -19.

Para Colombia, en el mismo informe, el indicador 1.3.1 de los ODS llegó a 52,5 por ciento, cifra superior a la media mundial (46,9 por ciento) y al resto de los países andinos (Ecuador, 34,8 por ciento; Perú, 29,3 por ciento;

⁸ La cobertura efectiva de los trabajadores en caso de enfermedad, aunque se refleja en la Recomendación núm. 202, no está incluida en el indicador 1.3.1 de los ODS (OIT 2021).

⁹ Para efectos del monitoreo y reporte de los avances del indicador global 1.3.1 de los ODS, la cobertura de protección social utiliza como indicador el que da cuenta de la cobertura agregada.

y Bolivia, 46,6 por ciento), e inferior a lo reportado para la región de América Latina y el Caribe (56,3 por ciento) (OIT 2021). Estos resultados indican que más de la mitad de la población del país estaba cubierta por al menos un beneficio de la protección social, y que, al ser comparada con la cobertura agregada de los demás países andinos, evidenció las profundas desigualdades entre los países.

En las siguientes secciones la nota informativa presenta, por un lado, el proceso de actualización reciente del indicador 1.3.1 de los ODS para Colombia en el periodo 2021-2022, según el Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026 de la OIT y, por el otro, presenta el análisis de los avances y desafíos del país en materia de cobertura efectiva de la protección social para los diferentes grupos poblacionales. Finalmente, se hacen algunas reflexiones.

▶ 2. Proceso de actualización del indicador 1.3.1 de los ODS al año 2021-2022

Como parte de la medición y el cálculo del indicador, realizados en 2023, el primer paso consistió en la identificación del inventario de sistemas y programas de protección social, de origen contributivo y no contributivo, y de las entidades nacionales encargadas de su administración y ejecución.

El Cuadro 2 muestra los sistemas y programas tomados como base para la actualización del indicador y las entidades nacionales responsables:

▶ Cuadro 2 - Programas del sistema de protección social de Colombia (régimen contributivo y no contributivo)		
Nº	Sistemas y programas	Institución
1	Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) - Regímenes Contributivo y Subsidiado	Ministerio de Salud y Protección Social - Entidades Promotoras de Salud (EPS)
2	Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RPM)	Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)
3	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)	Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (SAFPCs)
4	Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)	Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)
5	Sistema Previsional de la Policía	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR)
6	Sistema Previsional Militar	Caja de Retiro de Fuerzas Militares (CREMIL)
7	Pensiones Ecopetrol	Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol)
8	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)
9	Programa de Atención Integral a la Niñez (AIN) - a través de FONIÑEZ	Cajas de Compensación Familiar (CCF)
10	Pensión por invalidez - Sistema General de Riesgos Laborales	Administradoras de Riesgos Laborales (ARL)

Nº	Sistemas y programas	Institución
11	Mecanismo de Protección al Cesante	Cajas de Compensación Familiar (CCF)
12	Pago de mesadas pensionales todos los tipos de pensiones	Regímenes en marchitamiento
13	Colombia Mayor	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)
14	Familias en Acción	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)
15	Ingreso Solidario	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)

Fuente: Fuente: elaboración propia basada en la recolección de la información para la Encuesta de Seguridad Social de Colombia OIT (2023).

En el cuadro 2, se listan los componentes del Sistema de Seguridad Integral (SSSI) como lo define la Ley 100 de 1993: el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), que brinda garantías en asistencia médica, tanto desde el régimen contributivo como desde el régimen subsidiado; los dos regímenes que conforman el Sistema General de Pensiones (SGP) y garantizan la protección ante las contingencias de vejez, invalidez y muerte mediante el reconocimiento de prestaciones económicas; el Sistema General de Riesgos laborales (SGRL) y las prestaciones en salud en riesgos laborales; el Sistema de Subsidio Familiar (SSF) mediante las prestaciones familiares por hijo a cargo; el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) para el otorgamiento de las prestaciones económicas por desempleo; los regímenes especiales y el reconocimiento de prestaciones para los trabajadores o funcionarios de la Policía Nacional, y las Fuerzas Militares, el magisterio y la Empresa Colombiana de Petróleo y sus derivados

(Ecopetrol) que cumplen con los requisitos para acceder al retiro; otros regímenes que se encuentran en proceso de desmonte gradual; y los subsidios y apoyos económicos derivados de los programas de protección social que benefician a niños y niñas, familias y las personas adultas mayores. Se incluye el programa Ingreso Solidario y que finalizó en diciembre de 2022, el cual fue creado en el marco de la pandemia por la COVID-19.

La información¹⁰ necesaria para la actualización del indicador 1.3.1 de los ODS proviene de la recopilación realizada a través de la Encuesta de Seguridad Social de la OIT, en la que se utilizaron los datos abiertos públicos con los que cuenta el país, boletines estadísticos e informes de gestión y de rendición de cuentas, al igual que consultas directas a las entidades que administran los sistemas y programas de protección social.

► 3. Situación del indicador 1.3.1 de los ODS en Colombia

La siguiente sección destaca el panorama general del Sistema de Seguridad Social Integral sobre la base de los resultados del indicador 1.3.1 de los ODS. En ese sentido, se describen los subsistemas del Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) y de los regímenes especiales y exceptuados existentes, a partir de la provisión de las prestaciones económicas que les son propias y las contingencias cubiertas por los distintos subsistemas, tanto desde el régimen contributivo como desde el régimen no contributivo o subsidiado. Así mismo, se presenta la inversión realizada en los beneficios económicos de la protección social; los grupos poblacionales que los reciben; y finalmente, la cobertura efectiva a través de los

resultados de los nueve subindicadores que componen el indicador 1.3.1 de los ODS.

3.1 Sistema de protección social en Colombia

3.1.1. Regímenes, instituciones y funciones del sistema de protección social

Bajo la Ley 100 de 1993 fue creado el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) que establece a la Seguridad Social Integral como «el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y

10 Disponible en <https://www.social-protection.org/gimi/gess/WSPDB.action?id=32>

la sociedad desarrollan»¹¹ para promover la dignidad humana mediante la garantía del derecho a la seguridad social. Basado en los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación, el SSSI, a través de las obligaciones del Estado, la sociedad, las instituciones y los recursos asignados «garantiza el cubrimiento de las contingencias económicas y de salud, y la prestación de servicios sociales complementarios [...]» (Artículo 7, Ley 100 de 1993).

En consecuencia, y entendiendo la función de los sistemas de protección social, este servicio público centra sus acciones en la protección ante la pérdida de ingresos con ocasión de contingencias ocasionadas por: estado mórbido; incapacidad para trabajar; suspensión de la ganancia; supervivencia; las ocasionadas por accidentes del trabajo o una enfermedad profesional, tener hijos a cargo; el embarazo, el parto y sus consecuencias; ineptitud para ejercer una actividad profesional y la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia (OIT 1952).

El SSSI se compone de los subsistemas de salud, de pensiones, de riesgos laborales y de servicios complementarios, y las respectivas entidades públicas y privadas junto con las normas y procedimientos respectivos en cada caso. El Estado es el garante del derecho a la seguridad social para todos los ciudadanos, mediante la prestación del servicio público obligatorio a través del SSSI, a cargo de la dirección, coordinación y control (Artículo 3, Ley 100 de 1993).

A continuación, se describen sus componentes¹², teniendo como punto de referencia las áreas prioritarias de la protección social, según el Convenio núm.102:

- El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) se encarga del servicio de salud como un servicio público esencial obligatorio, bajo el nombre de Plan Obligatorio de Salud (POS), mediante la afiliación al régimen subsidiado (a través de subsidios financiados con fondos públicos para los más pobres y vulnerables sin capacidad para pagar la cotización) o al régimen contributivo (a través del pago de la cotización realizada por las personas con capacidad de pago por su condición de trabajador formal vinculado mediante contrato de trabajo, servidores públicos y también trabajadores independientes, así como pensionados, y los respectivos familiares). El SGSSS provee prestaciones en asistencia

médica a los afiliados y sus familias en los dos regímenes, y reconoce prestaciones económicas por enfermedad, maternidad y paternidad a los cotizantes del régimen contributivo. La operación del sistema es responsabilidad de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), encargadas de la afiliación y de la administración del servicio prestado a los afiliados a través de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPSS).

- El Sistema General de Pensiones (SGP) brinda protección contra los efectos de las contingencias procedentes de la vejez, la invalidez y la muerte a través del reconocimiento de pensiones (de vejez, invalidez o de sobrevivientes) y prestaciones económicas e indemnizaciones a las que haya lugar y según las condiciones de calificación respectiva, de acuerdo con las disposiciones establecidas por la ley (indemnización sustitutiva, devolución de saldos y auxilios funerarios). Se subdivide en dos regímenes solidarios y mutuamente excluyentes: el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RPM), administrado por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), de carácter público y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), de carácter privado, operado por las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (AFP). A través de cualquiera de estos dos regímenes, los trabajadores tanto dependientes como independientes están obligados a realizar la respectiva afiliación.
- El Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) atiende el riesgo frente a posibles accidentes del trabajo o enfermedades profesionales de los trabajadores, ocurridos en el marco de la realización de actividades laborales. A través de este sistema¹³ se debe garantizar cobertura de la contingencia mediante el reconocimiento tanto de las prestaciones médico-profesionales como de las prestaciones por invalidez, el cual debe estar basado en la calificación de la pérdida de capacidad laboral, pensiones de sobrevivientes, así como las indemnizaciones. Las entidades a cargo son las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL).
- Los Servicios Sociales Complementarios (SSC) están enfocados en proteger a las personas adultas mayores de 65 años¹⁴, que no lograron el reconocimiento de la pensión, que no tienen ingresos para su propia subsistencia, o que viven en condición de pobreza o pobreza extrema. Por lo tanto, se les otorga un

11 Ley 100 de 1993

12 Información obtenida de las páginas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Ministerio de Salud y Protección Social, así como de la consulta a la Ley 100 de 1993.

13 http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1295_1994.html

14 Según la Ley 100 de 1993, en el párrafo 2 del artículo 257 «Cuando se trate de ancianos indígenas que residan en sus propias comunidades, la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más. Esta misma edad se aplicará para dementes y minusválidos».

subsidio económico (prestaciones económicas no contributivas). Este servicio se presta mediante el Programa Adulto Mayor - Colombia Mayor, operado por el DPS. En la recién aprobada, Ley 2381 de 2024 de reforma pensional, se prevé tanto un pilar solidario, que sustituirá el programa Colombia Mayor, en donde se ampliará su cobertura y reconocerá un subsidio más alto, como también un pilar semicontributivo, que reconocerá una renta vitalicia a los afiliados que no alcancen a cotizar en su vida al sistema pensional las semanas requeridas.

- Ahora bien, aun cuando la Ley 100 de 1993 no considera las prestaciones familiares sí se ofrecen coberturas reglamentadas. A través de la Ley 21 de 1982, se cuenta con el régimen del subsidio familiar como una prestación social que cubre al núcleo familiar del trabajador a través de una prestación económica, bienes o incluso servicios. Las entidades a cargo de la operación y administración son las Cajas de Compensación Familiar (CCF), a través del Sistema de Subsidio Familiar (SSF). En esta misma línea, pero considerando a las familias más pobres, mediante los programas de protección social, se realizan transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, garantizando así prestaciones familiares (incentivos en salud, alimentación y educación) desde el régimen no contributivo o subsidiado. Los programas sociales son administrados por el DPS.
- Otro componente presente en el SSSI, surgido bajo el Acto Legislativo 01 de 2005, y que se puede enmarcar en los Servicios Sociales Complementarios (SSC), es el programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Es un programa que fomenta la protección a la vejez de manera voluntaria para aquellas personas

que reciben ingresos inferiores a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), administrado por Colpensiones.

- El Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), creado por la Ley 1636 de 2013 y modificado por la Ley 2225 de 2022, busca proteger ante el riesgo por la pérdida de ingresos a los trabajadores más vulnerables que se quedan sin empleo, garantizando prestaciones por desempleo, mediante el acceso a servicios de salud, pago de aportes a la seguridad social en salud y pensiones, incluida la obtención de una prestación económica y servicios de intermediación y capacitación laboral. El MPC es regulado por el Ministerio del Trabajo, operado y administrado por las Cajas de Compensación Familiar (CCF).
- Vale la pena mencionar que junto con los subsistemas del SSSI coexisten «regímenes de prestaciones especiales y regímenes exceptuados de la aplicación de la Ley 100, los cuales brindan cobertura a ciertos colectivos, por ejemplo, a los miembros de la Policía Nacional, Fuerzas Militares y Docentes del Magisterio Público (régimen vigente para las prestaciones de asistencia médica)» (OIT 2023).

Lo anterior, en consonancia con el Convenio sobre Seguridad Social núm. 102 de la OIT, en el que la cobertura se expresa en términos de las contingencias que deben ser cubiertas y las prestaciones que deben ser garantizadas en asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, invalidez, y de sobrevivientes, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones por maternidad y prestaciones familiares, tal como se detalla en el siguiente cuadro (OIT 2023):

► Cuadro 3 - Ramas de la seguridad social existentes según los diferentes regímenes de seguridad social vigentes

No.	Rama	Subsistema del SSI	Cobertura (Ley 100 de 1993) y regímenes especiales y exceptuados				
			Régimen contributivo	Régimen subsidiado	Militares y Policía nacional	Magisterio (vinculados desde el 27.06 2003)	Ecopetrol (Contratados desde el 01.01.2004)
1	Asistencia médica	SGSSS	✓	Régimen subsidiado de salud	✓	✓	✓
2	Prestaciones monetarias de enfermedad	SGSSS	✓	No	✓	✓	✓
3	Prestaciones de desempleo	(a)	✓	No	n.a.	(d)	(d)
4	Prestaciones médicas y monetarias de maternidad	SGSSS	✓	Prestaciones médicas de maternidad únicamente	✓		

continúa

No.	Rama	Subsistema del SSI	Cobertura (Ley 100 de 1993) y regímenes especiales y exceptuados				
			Régimen contributivo	Régimen subsidiado	Militares y Policía nacional	Magisterio (vinculados desde el 27.06 2003)	Ecopetrol (Contratados desde el 01.01 2004)
5	Prestaciones de vejez	SGP y SSC (a través de BEPS)	✓	Programa Colombia Mayor	✓ (g)	✓ SGP (requisito de edad unificado: 57 años hombres y mujeres)	✓ SGP
6	Prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional	SGRL	✓	No	✓	✓	✓ SGP
7	Prestaciones familiares	(b)	(b)	(c)	(f)	(f)	(e)
8	Prestaciones de invalidez	SGP	✓	No	✓		
9	Prestaciones de sobrevivencia	SGP	✓	No	✓	✓ SGP	✓ SGP

Fuente: OIT (2023).

Notas:

- (a) Prestaciones proporcionadas en el marco del MPC, regulado por la Ley 1636 de 2013, la Ley 2225 de 2022 y sus modificatorias.
- (b) Prestaciones proporcionadas a través del Sistema de Subsidio Familiar gobernado por la Ley 21 de 1982.
- (c) Programas como «Familias en Acción» proporcionan prestaciones no contributivas a familias de escasos recursos (Ley 1532 de 2012 y Ley 1948 de 2019).
- (d) Prestaciones proporcionadas en el marco del MPC, regulado por la Ley 1636 de 2013 y sus modificatorias.
- (e) Las prestaciones familiares contributivas se proporcionan a trabajadores asalariados de bajos ingresos a través del Sistema de Subsidio Familiar, Ley 21 de 1982 y Ley 789 de 2002.
- (f) El reconocimiento y el pago del subsidio familiar a favor de los empleados públicos vinculados al Ministerio de Defensa se rige por el Decreto Ley 1214 de 1990.
- (g) En el caso de la fuerza pública la prestación se denomina asignación de retiro.

3.1.2 Inversión en protección social

A continuación, se presentan las cifras de inversión en protección social, considerando una de las fuentes mencionadas en el Informe Mundial de la Protección Social de la OIT, sobre el gasto social de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (OIT 2021).

En este sentido, se introduce la medición realizada por el DANE, relacionada con la cuenta de Gasto Social Público y Privado (GSPP), cuyo objetivo es «realizar la medición del gasto social de acuerdo con la metodología del Manual SOCX¹⁵ de la OCDE, en un marco analítico complementario del sistema de cuentas nacionales y las estadísticas fiscales» (DANE 2023).

La definición utilizada por la entidad estadística para el gasto social es: «la facilitación por parte de instituciones públicas y privadas de prestaciones y contribuciones financieras dirigidas a hogares y a particulares con el objeto de proporcionar apoyo en circunstancias que afecten negativamente su bienestar, siempre que la facilitación de las prestaciones y las contribuciones financieras no constituya un pago directo por un bien o un servicio particular ni un contrato o una transferencia individual» (DANE 2023). La unidad de observación son los programas sociales, y las prestaciones económicas se clasifican según nueve áreas de política:

15 En: https://www.researchgate.net/publication/332935610_The_OECD_SOCX_Manual_2019_Edition_-_A_guide_to_the_OECD_Social_Expenditure_Database

► Cuadro 4 - Gasto Social Público y Privado en Colombia, según áreas de política social

Sistemas y programas	Institución
 Vejez	Pensiones, pensiones por jubilación anticipada, ayuda domiciliar y servicios residenciales para ancianos
 Sobrevivientes	Pensiones y pagos funerarios
 Prestaciones relacionadas con la incapacidad	Servicios de asistencia, prestaciones por discapacidad, prestaciones derivadas de lesiones ocupacionales, accidentes y pagos por enfermedad del empleado.
 Salud	Atención de pacientes intermedios y ambulatorios, productos médicos y de prevención
 Familia	Créditos y asignaciones por hijos, prestaciones en dinero para el cuidado de los niños, complemento de ingresos durante la licencia o la ausencia y pagos a familias monoparentales
 Programas de mercado laboral	Pagos por servicios de empleo, capacitación, incentivos de empleo, integración de las personas con discapacidad, creación de empleo directo e incentivos para la puesta en marcha de nuevas empresas
 Desempleo	Indemnizaciones por desempleo, jubilación anticipada por razones de mercado laboral
 Vivienda	Asignaciones de vivienda y subsidios de alquiler
 Otras áreas de política social	Prestaciones en efectivo no incluidas en ninguna categoría para hogares de bajos ingresos u otros servicios sociales como la asistencia jurídica gratuita o el programa complementario de asistencia nutricional

Fuente: Gasto Social Público y Privado (DANE 2023).

Según los resultados obtenidos para 2022^{Pr} (Pr: datos preliminares), el gasto social público y privado en Colombia registró un total de 223,1 billones de pesos colombianos frente a los 204 billones de pesos de 2021, lo que representó un crecimiento anual de 9,4 por ciento.

Teniendo en cuenta las áreas de política social, a través de las cuales son atendidos los grupos poblacionales que reciben beneficios derivados de la cobertura en protección social, la desagregación del gasto público y privado permite evidenciar el gasto en prestaciones económicas.

Las áreas de política social en las que mayoritariamente se concentran los gastos fueron: salud, cuyo rubro es el más significativo, con 86,6 billones de pesos; seguido por el gasto en vejez, con 83,8 billones de pesos; y, el gasto en familia,

con 33,5 billones de pesos. Estos tres gastos representaron el 91,4 por ciento del total. Entretanto, los gastos sociales en atención a beneficiarios de programas del mercado laboral, a personas con incapacidad, a beneficiarios en subsidios de vivienda y en demás áreas de política social, participaron con el 8,6 por ciento restante.

El gasto social público y privado, desagregado por tipo de beneficios, indica que en 2022 correspondió a un mayor porcentaje para aquellos beneficios entregados en especie (53,3 por ciento), frente a los entregados en dinero (46,7 por ciento). En cuanto al control de los flujos financieros, del total del gasto social, el 86,2 por ciento correspondió al gasto público, el 9,6 por ciento a gasto privado obligatorio y el 4,2 por ciento a gasto privado voluntario.

► Cuadro 5 - Gasto social público y privado en Colombia, según áreas de política social, tipo de beneficio y tipo de financiación (cifras en miles de millones de pesos), 2022

Área de política social	Miles de millones de pesos	Participación (%)
 Salud	86 636	38,8
 Vejez	83 815	37,6
 Familia	33 525	15,0
 Programas de mercado laboral	5 734	2,6
 Prestaciones relacionadas con la incapacidad	4 878	2,2
 Vivienda	4 335	1,9
 Otras áreas de política social	3 699	1,7
 Sobrevivientes	129	0,1
 Desempleo	356	0,2
Total	223 107	100,0
Tipo de beneficio		
Beneficios en dinero	104 284	46,7
Beneficios en especie	118 823	53,3
Total	223 107	100,0
Tipo de financiación		
Gasto social público	192 235	86,2
Gasto social privado obligatorio	21 491	9,6
Gasto social privado voluntario	9 381	4,2
Total	223 107	100,0

Fuente: Gasto Social Público y Privado (DANE 2023). Datos preliminares.

Con respecto al punto anterior, es importante destacar la relevancia que para la financiación de la inversión total en protección social representa la cuantía de los fondos provenientes del sector público.

Teniendo en cuenta que los montos de inversión pública en las áreas de política social en vejez, salud y familia son los más significativas, se procede a mostrar en cada una de ellas el rubro más representativo: en el área de política social en vejez, cuyo gasto total ascendió a 74,7 billones de

pesos, la mayor participación correspondió al relacionado con prestaciones pensionarias de la seguridad social (77,4 por ciento); en el área de política social en salud (73,6 billones de pesos), el gasto se concentró en los servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos de los regímenes contributivo y subsidiado (83,9 por ciento); y en el área de política social en familia (29,8 billones de pesos), el más destacado es el correspondiente a programas del régimen no contributivo como Ingreso Solidario (24,2 por ciento).

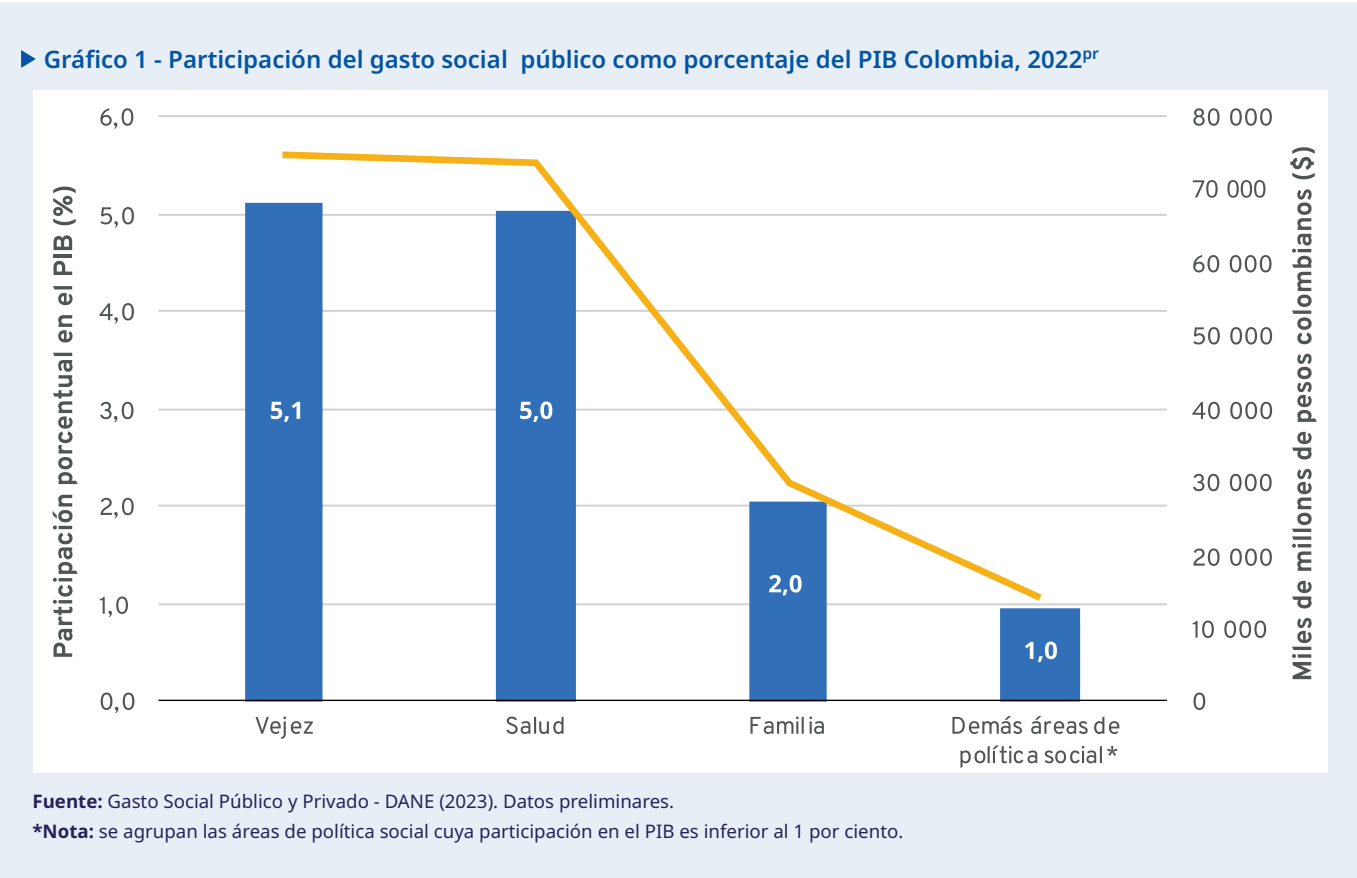
► Cuadro 6 - Gasto social público en Colombia, según áreas de política social
(cifras en miles de millones de pesos), 2022

Área de política social		Miles de millones de pesos	Participación (%)
 Vejez		74 678	38,8
 Salud		73 568	38,3
 Familia		29 849	15,5
 Programas de mercado laboral		5 734	3,0
 Otras áreas de política social		3 699	1,9
 Vivienda		3 289	1,7
 Prestaciones relacionadas con la incapacidad		1 267	0,7
	Sobrevivientes	128	0,1
 Desempleo		23	0,0
Total		192 235	100

Fuente: Gasto Social Público y Privado (DANE 2023). Datos preliminares.

En términos del Producto Interno Bruto (PIB), en 2022 el gasto social público, que totalizó \$192,2 billones de pesos colombianos, representó el 13,1 por ciento. En su orden, la participación porcentual del gasto público de las

áreas de política social en el PIB se ubicó de la siguiente manera: vejez (5,1 por ciento), salud (5 por ciento), familia (2 por ciento) y demás áreas (1 por ciento).



3.1.3 Número de beneficiarios por régimen, institución y programa

En esta sección se realiza una descripción cuantitativa de los beneficiarios o grupos poblacionales que son cobijados a través de los subsistemas del Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) y de los regímenes de prestaciones especiales y regímenes exceptuados existentes aún en Colombia, teniendo en cuenta la contingencia cubierta y las prestaciones económicas otorgadas.

Los grupos poblacionales en Colombia que están cubiertos por el SSSI, son aquellos que cotizan al régimen contributivo (personas vinculadas mediante contrato de trabajo, servidores públicos, trabajadores independientes, pensionados) y todos aquellos que reciben las prestaciones de los programas de protección social contributivos y no contributivos.

La asistencia médica en Colombia se garantiza a toda la población (51,4 millones de personas) a través del SGSSS, y sus regímenes contributivo y subsidiado, mediante el

Plan de Beneficios en Salud (PBS), que brinda protección integral por enfermedad general y maternidad, al otorgar prestaciones médicas en la atención por medicina general y por especialidades médico-quirúrgicas, hospitalización y medicamentos esenciales.

Mediante prestaciones no contributivas, a través de transferencias monetarias condicionadas y periódicas, ejecutadas por el Programa Familias en Acción, cuyo propósito está enfocado en la superación de la pobreza y de la pobreza extrema de las familias que tienen niños y niñas, se materializan incentivos de salud y educación sujetos al cumplimiento de requisitos en atención en salud para la primera infancia y de logros escolares. Desde el régimen contributivo, el Sistema de Subsidio Familiar (SSF) se encarga del reconocimiento del subsidio en servicios, que permite el desarrollo de capacidades a través del fondo FONIÑEZ, que financia el programa de Atención Integral a la Niñez (AIN), ejecutado por las CCF. En total fueron beneficiados con prestaciones familiares cerca de 3,8 millones de niños y niñas.

► Cuadro 7 - Colombia, beneficiarios de sistemas y programas de protección social, 2021-2022

Grupos poblacionales	Contingencia	Rama	Tipo de régimen	Sistemas/ Programas	Beneficiarios
 Niños y niñas	"Tener hijos a cargo en las condiciones que se prescriban y pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia"	Prestaciones familiares y de sobrevivientes	No contributivo	Familias en Acción	3 475 063
			Contributivo	Programa AIN (atención integral a la niñez)	274 141
			Contributivo	Sistema Previsional Militar	950
			Total		3 750 154
 Mujeres que dan a luz	Asistencia médica requerida por el embarazo, el parto y sus consecuencias; y la suspensión de ganancias resultante de los mismos	Prestaciones de maternidad	ND	ND	ND
 Personas de edad	Sobrevivencia	Vejez	Contributivo	RPM y RAIS	1 253 036
			Contributivo	BEPS	37 843
			Contributivo	Sistema Previsional Militar	20 180
			No contributivo	Colombia Mayor	1 727 334
			Total		3 038 393
 Personas en condición de discapacidad	Imposibilidad para ejercer una actividad profesional	Invalidez	Contributivo	RPM y RAIS	130 486
			Contributivo	Sistema Previsional Militar	56 613
				Familias en Acción	34 103
			Total		221 202
 Personas sin empleo	Suspensión de ganancias	Prestaciones de desempleo	Contributivo	Mecanismo de Protección al Cesante	89 475

continúa

Grupos poblacionales	Contingencia	Rama	Tipo de régimen	Sistemas/ Programas	Beneficiarios
 Víctimas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Estado mórbido y/o la incapacidad para trabajar debido a un accidente del trabajo o enfermedad profesional	Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	Contributivo	Sistema General de Riesgos Laborales	11 235 227
			No Contributivo	Colombia Mayor	1 727 334
			No Contributivo	Familias en acción	6 599 776
 Personas en condición de vulnerabilidad	Sobrevivencia, tener hijos a cargo en las condiciones que se prescriban y pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia	Prestaciones de vejez, familiares y de sobrevivientes	No Contributivo	Ingreso solidario	3 897 770
			Contributivo	Programa AIN (atención integral a la niñez)	274 141
				Sistema Previsional Militar	950
			Total		12 499 971
 Personas en condición de pobreza	Sobrevivencia y tener hijos a cargo en las condiciones que se prescriban	Prestaciones de vejez y familiares	No Contributivo	Colombia Mayor	1 727 334
			No Contributivo	Familias en acción	6 599 776
				Ingreso solidario	3 897 770
			Total		12 224 880

Fuente: OIT (2023), Encuesta de Seguridad Social.

La protección a la vejez en Colombia está garantizada para aquellas personas que trabajan como dependientes e independientes y que cotizaron a través del RPM y del RAIS, así como también para aquellos que pertenecen a regímenes especiales que materializan el derecho a la prestación periódica por vejez, previo al cumplimiento de requisitos de edad y semanas cotizadas, extensivo a su núcleo familiar en caso de fallecimiento del pensionado. También incluye a las personas adultas mayores con ingresos inferiores a un SMLMV que no cumplen con los requisitos establecidos para adquirir el derecho a la pensión, pero que, mediante un ahorro voluntario y flexible, garantizan el acceso a un ingreso vitalicio. Además, incluye a aquellas personas que desde el régimen subsidiado reciben prestaciones no contributivas mediante el Programa Colombia Mayor. Las personas adultas mayores protegidas totalizan más de 3 millones.

En cuanto a las personas con discapacidad, tanto el RPM como el RAIS y el Sistema Previsional Militar, otorgan pensión y prestaciones por invalidez para los asegurados que hayan perdido su capacidad laboral en más del 50 por ciento. Por su parte, mediante el programa Familias en Acción se entregan incentivos en educación a niños, niñas y adolescentes con discapacidad que se encuentren cursando estudios escolares, indistintamente de si la familia beneficiaria supera el número límite de estos incentivos por familia (tres). Un total de 221 202 personas con discapacidad están siendo cubiertas.

El Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) garantiza el acceso a prestaciones económicas, representadas en un beneficio monetario, el acceso al servicio de salud, aportes a pensiones, subsidio familiar, y servicios de capacitación e intermediación laboral, para aquellos

trabajadores que pierdan sus empleos, pero que hayan realizado aportes a las CCF. En Colombia, el total de estas personas asciende a 89 475.

Las víctimas de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales reciben las prestaciones definidas, producto de los aportes realizados por los trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL). El total de personas cubiertas llega a 11,2 millones.

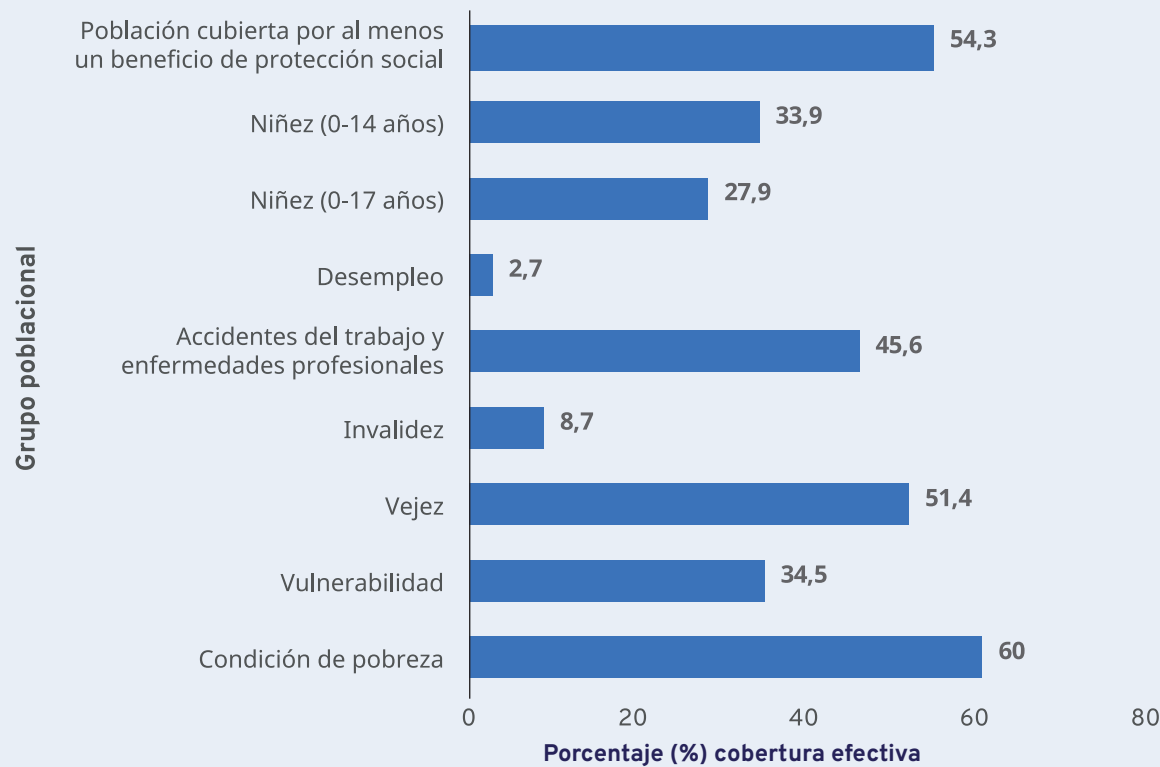
Por su parte, las personas vulnerables reciben los beneficios de los Servicios Sociales Complementarios (SSC), mediante prestaciones familiares entregadas a través de los programas no contributivos y contributivos. Este grupo asciende a los 12,5 millones de personas; por su parte, las personas en situación de pobreza las reciben exclusivamente mediante programas no contributivos, y el número total de beneficiarios llega a 12,2 millones.

3.2 Progresos alcanzados y desafíos pendientes en protección social

La estimación reciente del indicador 1.3.1 de los ODS para Colombia, realizado por la OIT, permite conocer el indicador de síntesis o cobertura agregada, que es la «población cubierta por al menos un beneficio de protección social» y los subindicadores que evidencian la cobertura efectiva, según las contingencias cubiertas.

De manera desagregada, la cobertura efectiva en protección social en el país se muestra en el siguiente gráfico, según las contingencias cubiertas calculadas para 2022:

► Gráfico 2 - Colombia, cobertura efectiva de la protección social (indicador 1.3.1 de los ODS), (porcentaje del grupo poblacional pertinente) 2021/2022



Fuente: OIT (2023). Encuesta de Seguridad Social.

A continuación, se analiza la cobertura de protección por función, y los avances evidenciados en 2021-2022:

a. Proporción de la población que recibe al menos una prestación monetaria de protección social: relación entre la población que recibe prestaciones monetarias por al menos una de las contingencias-funciones de protección social (prestaciones contributivas o no contributivas), o que cotiza activamente al menos a un régimen de seguridad social y la población total.

Este es el indicador de cobertura agregada de la protección social cuyo cálculo a nivel mundial fue de 52,4 por ciento (OIT 2024). Por su parte, para Colombia, el indicador registró un 54,3 por ciento. Es importante mencionar que el conjunto de beneficiarios se compone de los cotizantes al SGSSS, así como de todos aquellos que reciben prestaciones económicas por intermedio de los esquemas contributivos y quienes reciben prestaciones por desempleo, invalidez o vejez, y mediante esquemas no contributivos. Frente a este último, es significativo el número de beneficiarios de subsidios económicos otorgados por el Gobierno nacional para contrarrestar los efectos de la pandemia por la COVID-19, que condujo a la creación del programa de protección social Ingreso Solidario, cuya vigencia terminó en diciembre de 2022, tras beneficiar a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema con prestaciones familiares.

$$\frac{\text{Beneficiarios de beneficios en efectivo+contribuyentes}}{\text{Población total}} = 54,3 \%$$

b. Proporción de niños/niñas beneficiarios y beneficiarias de prestaciones de protección social: relación entre el número de niños/niñas u hogares que reciben prestaciones monetarias familiares o por hijo a cargo, y el total de niños/niñas u hogares con hijos/hijas (según las proyecciones poblacionales Perspectivas de Población Mundial World Population Prospects (UNWPP) (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población) (Naciones Unidas s.f.).

En Colombia el número de beneficiarios resulta de la suma de los niños y de las niñas que viven en hogares receptores de transferencias monetarias condicionadas entregadas por el DPS y por los subsidios del régimen contributivo. Este indicador se ubicó en 27,9 por ciento (para niños y niñas de 0 a 17 años).

$$\frac{\text{Hogares o niños recibiendo beneficios en efectivo}}{\text{Número de hogares o número de niños y niñas}} = 27,9 \%$$

Cuando se calcula el indicador tomando con referencia la población de niños y niñas de 0 a 14 años, asciende al 33,9 por ciento.

c. Proporción de mujeres que dan a luz y son beneficiarias de prestaciones de maternidad: relación entre las mujeres que perciben prestaciones monetarias de maternidad y el total de mujeres que dan a luz el mismo año (estimación basada en las tasas de fecundidad por edades publicadas en UNWPP, publicación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas).¹⁶

$$\frac{\text{Beneficiarias de beneficios de maternidad en dinero}}{\text{Mujeres dando a luz en el mismo periodo de referencia}} = \text{ND}$$

d. Proporción de personas desempleadas que reciben prestaciones: relación entre los beneficiarios de prestaciones monetarias de desempleo y el total de personas desempleadas.

$$\frac{\text{Beneficiarios de beneficios de desempleo en dinero}}{\text{Personas desempleadas (o registradas)}} = 2,7 \%$$

Este indicador fue de 2,7 por ciento, producto del número de personas que se quedan sin empleo respecto a los desempleados totales, y que reciben las prestaciones económicas contempladas a través del MPC.

e. Proporción de trabajadores que gozan de cobertura en caso de accidentes del trabajo y de enfermedad profesional: relación entre los trabajadores protegidos por un seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y la fuerza de trabajo.

El indicador arrojó un 45,6 por ciento, como resultado del número de trabajadores afiliados a través del SGRL, respecto a la fuerza de trabajo.

$$\frac{\text{Personas cubiertas en caso de accidente laboral}}{\text{Fuerza de trabajo}} = 45,6 \%$$

f. Proporción de personas con discapacidad beneficiarias de prestaciones: relación entre el número de personas que reciben prestaciones monetarias por discapacidad y el número de personas con discapacidad severa.

El indicador alcanzó el 8,7 por ciento en 2022, como resultado de la cantidad de personas que reciben pensión de invalidez a través del RPM, del RAIS y del régimen del Sistema Previsional Militar; como también de las prestaciones producto de las transferencias condicionadas por educación para niños y niñas con discapacidad del programa Familias en Acción, respecto a las personas en condición de discapacidad.

$$\frac{\text{Beneficiarios de pensión de discapacidad}}{\text{Personas con discapacidades severas}} = 8,7 \%$$

g. Proporción de personas de edad beneficiarias de una pensión: relación entre las personas que superan la edad legal de jubilación, quienes reciben una pensión de vejez (incluidas las pensiones contributivas y no contributivas), y el total de personas que superan la edad legal de jubilación (se ha utilizado el número de personas de 60 años y más para las mujeres y de 65 y más para los hombres para el denominador del indicador).

El indicador se ubicó en un 51,4 por ciento en 2022. Este comportamiento se explica por la mayor proporción de personas adultas mayores con prestaciones económicas percibidas mediante el régimen no contributivo, a través del programa de Colombia mayor, seguido por las personas que reciben pagos por pensión de vejez mediante el SGP y de los regímenes especiales. En el caso de los BEPS, se registró un número de personas adultas mayores beneficiarias de renta vitalicia.

$$\frac{\text{Beneficiarios de pensiones de vejez (contributivas + no contributivas)}}{\text{Personas adultas mayores que superan la edad de retiro}} = 51,4 \%$$

h. Proporción de personas en condición de vulnerabilidad que reciben prestaciones: relación entre los beneficiarios de prestaciones monetarias de asistencia social y el total de personas vulnerables, este último dato se calcula deduciendo del total de la población todas las personas en edad de trabajar que cotizan a un régimen de seguro social o que reciben prestaciones contributivas, y todas las personas que superan la edad de jubilación y reciben prestaciones contributivas (suma del total de personas entre 0 y 17 años, personas adultas mayores que no reciben pensión contributiva y la fuerza de trabajo que no cotiza y no recibe beneficios del régimen contributivo).

Del total de la población en condición de vulnerabilidad, las personas que reciben prestaciones familiares no contributivas son aquellas beneficiarias de los programas de protección social como Colombia Mayor, Familias en Acción e Ingreso Solidario. Además, y en menor proporción, los menores de 18 años que reciben pensión de sobrevivencia. El indicador se ubicó en 34,5 por ciento.

$$= \frac{\text{Beneficiarios de beneficios no contributivos en efectivo}}{\text{Población sin cobertura contributiva ((Todos los niños)+(personas > 60 años que no reciben pensión contributiva) + (población en edad de trabajar que no cotiza y no recibe beneficio contributivo))}} = 34,5 \%$$

i. Proporción de personas en condición de pobreza que recibe prestaciones económicas de asistencia social: representa la proporción de personas pobres cubiertas por sistemas de protección social, y se obtiene del cociente

¹⁶ No fue posible calcular este indicador debido a la falta de información disponible sobre el número de beneficiarias de beneficios de prestaciones económicas de maternidad.

entre el número de personas beneficiarias de asistencia social en efectivo, y el número de personas viviendo bajo la línea de pobreza (se utiliza el porcentaje de pobreza monetaria y proyecciones de población de UNWPP).

Este indicador se ubicó en 60 por ciento, producto de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas efectuadas a través de los programas de asistencia social a cargo del DPS, respecto al total de la población que vive bajo la línea de pobreza.

$$\frac{\text{Personas beneficiarias de asistencia social en efectivo}}{\text{Número de personas viviendo bajo la línea de pobreza}} = 60,0 \%$$

De manera complementaria, se presentan los dos siguientes indicadores relacionados con el indicador 1.3.1 de los ODS:

j. Contribuyentes al sistema de pensiones: representa la proporción de la población que contribuye al sistema de pensiones, y corresponde al cociente entre el número de cotizantes activos al sistema de pensiones y el total de la fuerza de trabajo.

La mitad de la fuerza de trabajo se encuentra afiliada a la seguridad social en pensiones, es decir, uno de cada dos habitantes de Colombia cuenta con esta cobertura. El total de cotizantes activos se compone de aquellas personas que lo hacen mediante el SGP, en los regímenes especiales para la Policía, las Fuerzas Militares, el Magisterio y aquellos que hacen aportes voluntarios para la protección de la vejez mediante los BEPS y los cobijados por el Decreto 1174 (derogado en diciembre de 2023).

$$\frac{\text{Cotizantes activos al sistema de pensiones}}{\text{Fuerza de trabajo}} = 50,0 \%$$

k. Cobertura legal en salud: corresponde al cociente entre los derechohabientes a servicios de salud respecto a la población total.

En Colombia, el 99,1 por ciento de la población total cuenta con acceso a los servicios de salud por medio de los regímenes en salud contributivo y subsidiado, así como a través de los regímenes especiales y exceptuados.

$$\frac{\text{Derechohabientes a servicios de salud}}{\text{Población total}} = 99,1 \%$$

3.3 Indicadores 1.3.1 y 3.8.1 de los ODS

La Recomendación sobre los pisos de los ODS de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT, prescribe que, en el marco de las estrategias nacionales tendientes a la extensión de la seguridad social para garantizar progresivamente mayores niveles de seguridad social que cobijen a una mayor cantidad de personas, los países deben asegurar un conjunto de garantías básicas de la seguridad social que sirvan de mecanismo para prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de todo el ciclo de vida.

En sentido estricto, la citada recomendación define las cuatro garantías básicas de seguridad social (OIT 2012):

- acceder a un conjunto de bienes y servicios definidos a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumplan los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y;
- seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

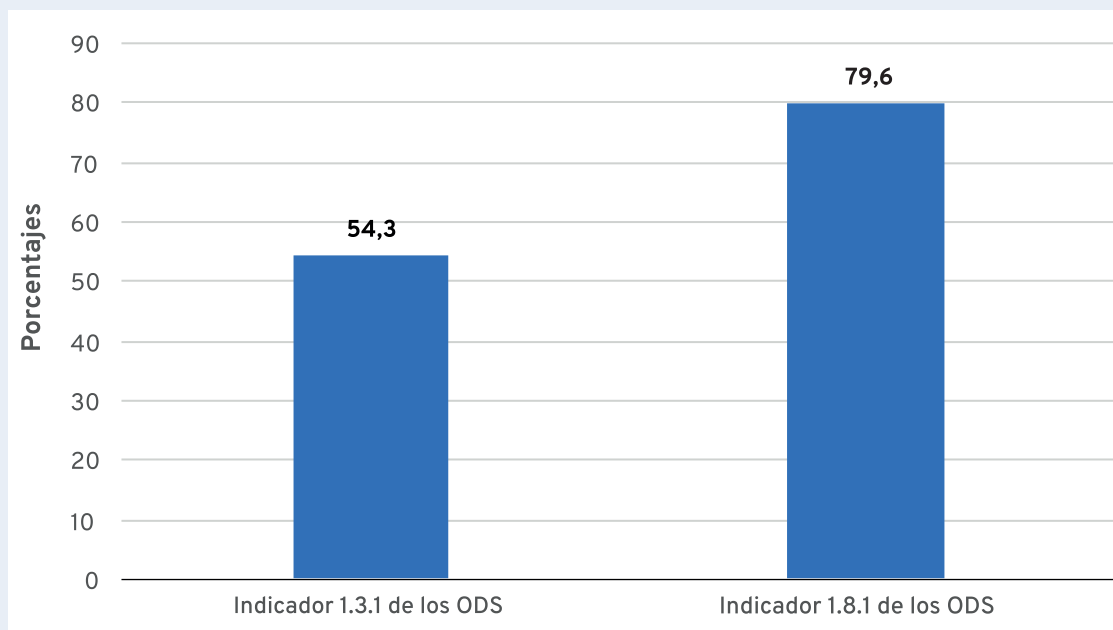
En este sentido, el seguimiento y monitoreo del avance en el progreso de la protección social en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se realiza mediante el indicador 1.3.1¹⁷, de los ODS, esto es la cobertura efectiva, y se complementa con el indicador 3.8.1¹⁸ de los ODS (a cargo de la Organización Mundial de la Salud), que mide la cobertura de los servicios de salud esenciales sanitarios.

Los resultados de estos dos indicadores muestran que, mientras que cinco de cada diez colombianos recibe prestaciones contributivas o no contributivas al menos en un área de la protección social, o que cotiza activamente a un régimen de seguridad social como mínimo, cerca de ocho de cada diez cuentan con acceso efectivo a una serie de servicios e infraestructuras sanitarias.

17 «La cobertura efectiva de los trabajadores en caso de enfermedad, aunque se refleja en la Recomendación núm.202, no está incluida en el indicador de los ODS 1.3.1» (OIT 2021).

18 «Cobertura de los servicios sanitarios esenciales (definida como la cobertura media de los servicios esenciales basada en intervenciones de seguimiento que incluyen la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, las enfermedades infecciosas, las enfermedades no transmisibles y la capacidad y el acceso a los servicios, entre la población general y la más desfavorecida)». En: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-03-08-01.pdf>

► **Gráfico 3 - Colombia, cobertura agregada en protección social y cobertura sanitaria universal 2021-2022**



Fuente: OIT y OMS

4. Reflexiones finales

Los resultados recientes del indicador 1.3.1 de los ODS aportan elementos útiles para analizar el desempeño del SSSI y, por tanto, los desafíos en términos de la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad económica-financiera:

Cobertura¹⁹: el indicador 1.3.1 de los ODS obtenido para Colombia evidencia el reto del país en materia de garantizar el derecho a la seguridad social universal mediante la ampliación de su cobertura, desde su dimensión horizontal, que propicie la implementación de un piso de protección social, así como también desde la vertical para avanzar en la mejora de los niveles de protección social, y de esta manera consolidar avances en el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS.

Desde la dimensión horizontal, mediante la garantía del acceso a la atención en salud esencial y al menos a unos niveles mínimos de seguridad del ingreso, esto es, que la protección social se extienda a un mayor número de personas, acorde con la Recomendación núm 202. Por su parte, desde la dimensión vertical, a través de un mayor acceso a la atención de salud y a niveles de seguridad del ingreso, se atiende lo dispuesto en el Convenio núm. 102,

que establece que los niveles de cobertura y prestaciones específicas cobijen a más personas y se aseguren niveles progresivamente más elevados de protección social.

En materia de cobertura agregada, más de la mitad de la población en Colombia está protegida por al menos uno de los componentes de la protección social. En cuanto a las coberturas efectivas, las que se encuentran por debajo del 50 por ciento son: aquellas relacionadas con la protección por desempleo; por discapacidad para la niñez; la protección para los grupos vulnerables; y por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Entretanto, las coberturas efectivas que se ubican por encima del 50 por ciento son aquellas relacionadas con la protección a la vejez y a las personas en condición de pobreza.

El indicador 1.3.1 de los ODS es una medición enfocada en la cobertura efectiva de protección social, no obstante, no explora las causas endógenas y exógenas que determinan el desempeño actual de los sistemas de protección social. Por lo tanto, el ejercicio realizado para la estimación del indicador y la presente nota informativa, constituyen un insumo relevante para promover un diálogo social amplio e informado sobre las mejores opciones de políticas

¹⁹ Se define como la proporción de población alcanzada por la protección de los riesgos sociales y acceso efectivo a las prestaciones. Los indicadores de cobertura, en extensión y adecuación de las prestaciones obtenidas a través del sistema de protección social que, a su vez, se compone de regímenes contributivos y no contributivos.

para avanzar gradualmente en la implementación de un sistema integral de protección social sobre la base de un piso de protección que, de forma progresiva, haga realidad el anhelo de la cobertura universal.

Por su parte, no fue posible calcular el indicador de cobertura de protección a la maternidad debido a la falta de información disponible sobre las beneficiarias de prestaciones de maternidad.

Teniendo en cuenta las tasas de cobertura efectiva obtenidas, vale la pena hacer énfasis, por ejemplo, en el indicador relacionado con las prestaciones por desempleo otorgadas mediante el MPC (el 2,7 por ciento de las personas desempleadas fue cubierta con este beneficio). Según el estudio de la OIT (2023), sobre la base de las disposiciones del Convenio núm. 102, a todos los trabajadores dependientes, cuyos empleadores hacen aportes parafiscales a las CCF, se les otorga la prestación por desempleo; no obstante, la normatividad vigente limita ese derecho solo para las personas trabajadoras cuyos ingresos no sean superiores a 4 SMLMV.

Suficiencia²⁰: el indicador 1.3.1 de los ODS, visto desde el monto de la prestación económica percibida en las diferentes áreas de la protección social, permite determinar si el monto de las prestaciones económicas proporcionadas por el sistema de protección social está cumpliendo con el propósito de protección ante la pérdida de ingresos que enfrentan las personas durante la ocurrencia de una contingencia.

Los hallazgos del estudio «Análisis de compatibilidad de la legislación colombiana en materia de seguridad social a la luz del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)» (OIT 2023), muestran que los montos de las prestaciones por enfermedad, en caso de accidente y enfermedad profesional, familiares, de maternidad, por invalidez²¹ y por sobrevivientes, aplicados según la legislación, están en conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 102.

No obstante, el pago correspondiente a la prestación económica por desempleo, proporcionada a través del MPC, no cumple con los parámetros definidos por el Convenio núm. 102, en el que se establece que el monto de la transferencia económica debe alcanzar al menos el 45 por ciento de las ganancias anteriores del beneficiario. Para el año 2022, la tasa de reemplazo calculada fue de 41,6 por ciento.

En el análisis de los resultados para la prestación por vejez fueron considerados los hallazgos del estudio OIT (2023), por lo tanto, no tiene en cuenta los efectos generados por la

aprobación de la Ley 2381 de 2024²², de reforma pensional, que prevé un sistema de cuatro pilares que integra los regímenes RPM y RAIS, que elimina la competencia entre regímenes e introduce cuatro pilares: uno solidario que sustituirá al programa Colombia Mayor; un pilar semicontributivo; un pilar contributivo y otro voluntario.

Según el estudio del organismo, el pago periódico por concepto de la prestación por vejez, según el Convenio antes referenciado, debe ser de al menos el 40 por ciento de las ganancias obtenidas por los trabajadores que acrediten 30 años de cotización; en el RPM, la tasa de reemplazo acorde con la legislación nacional se ubica entre el 55 y el 65 por ciento (decreciente en función de los ingresos) del ingreso base de liquidación y una pensión mínima igual al SMLMV, previo cumplimiento de los requisitos prescritos en la legislación (la edad de retiro y al menos 1 300 semanas cotizadas), por lo que cumple con los requisitos establecidos. No obstante, el derecho a la pensión no cubre a las personas que cotizaron más de 15 años y menos de 30 años (según el Convenio) y tenían la edad exigida, sino que se les reconoce una prestación de pago único (indemnización sustitutiva); por lo tanto, no cumple lo definido en el Convenio que prevé una pensión reducida para los afiliados con ese tiempo de cotización.

En el RAIS también se cumplen de manera parcial los requisitos del Convenio, ya que se garantiza la pensión mínima de un SMLMV tras el cumplimiento de las 1 150 semanas de cotización, con lo que el salario de referencia del beneficiario tipo supera el 40 por ciento definido por el Convenio para la tasa de reemplazo. Al igual que con el RPM, tampoco se cumple con lo prescrito en la norma internacional de otorgar una prestación periódica reducida para los afiliados con más de 15 años y menos de 30 años de cotización, al otorgar el derecho a un pago único (devolución de saldos).

Inversión en protección social: según los datos publicados por el DANE para 2022, a partir de las cuentas de Gasto Social Público y Privado (GSPP, las áreas de política social, como porcentaje del PIB, donde se concentran los gastos, fueron: salud (5,9 por ciento), vejez (5,7 por ciento) y familia (2,3 por ciento), principalmente. Lo anterior evidencia que la atención en salud y las prestaciones económicas que protegen a las poblaciones que tienen mayor riesgo de caer en pobreza, son las áreas principales de la política social y, por tanto, donde se necesitan mayores esfuerzos fiscales para avanzar hacia garantizar niveles mínimos de cobertura, por ejemplo, mediante los pisos de protección social. Lo anterior evidencia la necesidad del diálogo social en torno al diseño de políticas que se originen desde un

20 También conocida como la adecuación de los beneficios, se relaciona con el nivel o la cuantía de las prestaciones monetarias o en especie, medida en términos absolutos o relativos, en relación con diversos parámetros como pueden ser los ingresos laborales.

21 En el RAIS, considerando solamente la garantía de pensión mínima

22 https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=246356

análisis de espacio fiscal el cual permita garantizar la implementación y la sostenibilidad de estas.

Sostenibilidad económica-financiera²³: en esta línea es necesario avanzar hacia un régimen contributivo de seguridad social incrementado, esto es con un crecimiento en el número de personas afiliadas, ya que mediante las cotizaciones realizadas por parte de los trabajadores, los empleadores y el Estado se garantiza el financiamiento y, por esa vía, la sostenibilidad del SSSI. Por su parte, los regímenes o programas no contributivos dependen de los niveles de impuestos recaudados y de otras fuentes de ingresos de los que disponga el Estado colombiano, por lo que se hace indispensable la ampliación del espacio fiscal.

Incrementar la cobertura de la protección social contributiva: teniendo en cuenta el indicador de cobertura contributiva al sistema de pensiones, calculado a partir de las mediciones realizadas para el indicador 1.3.1 de los ODS, es decir, la proporción de cotizantes activos al sistema de pensiones respecto a la fuerza de trabajo, los resultados para Colombia indican que tan solo uno de cada dos ocupados cotiza con la finalidad de acceder a las prestaciones por vejez una vez alcanzada la edad preestablecida y cumplidos los tiempos de cotización. Esta situación desfavorece el financiamiento de un sistema que depende de las cotizaciones efectuadas por los afiliados al RPM. Esta realidad hace necesaria la adopción de medidas de políticas integradas para ampliar la base de personas trabajadoras vinculadas con el SSSI, por tanto, que impacten en un tránsito progresivo y sostenido hacia mayores niveles de formalización del empleo y las unidades económicas.

La protección social hace parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para no dejar a nadie atrás: implementar sistemas y medidas de protección social que promuevan la inclusión y cohesión social, que incluyan los pisos de protección social, es una meta presente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ya que genera impacto, mediante un enfoque de políticas integradas, sobre la prevención y reducción de la pobreza (ODS 1), la igualdad de género (ODS 5), así como la reducción de las desigualdades sociales (ODS 10). También coadyuva,

mediante su capacidad de interrelación con otros mecanismos, en la transformación productiva y en la productividad y, por tanto, en el trabajo decente (ODS 8). Igualmente, guarda relación con la salud y el bienestar (ODS 3), mediante la promoción de los derechos a la seguridad social a través de la cobertura sanitaria universal. Lo anterior, hace especial énfasis en los grupos de personas trabajadoras de difícil cobertura, como el caso de las y los trabajadores independientes y de la economía informal, los y las trabajadoras domésticas, las y los trabajadores rurales, y también aquellas personas vinculadas con la economía del cuidado.

El reto sobre la información no disponible: es importante garantizar la presencia de la variable de género en la información sobre las y los beneficiarios de las prestaciones económicas en los sistemas y programas de protección social en Colombia, en particular, en lo relativo a las prestaciones económicas por maternidad (la licencia de maternidad es un derecho humano y laboral universal).

Lo anterior garantiza no solo la visibilidad estadística, sino también la promoción de los derechos de las mujeres al acceso a la seguridad social que, a la vez, podría propiciar la adopción de medidas de políticas con enfoque de género que incentiven el incremento en el número de mujeres en la cobertura efectiva en el sistema de protección social.

Gobernanza: el Estado colombiano es el encargado de la dirección, coordinación y control del Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI). Por lo tanto, en aras de garantizar la prestación de los servicios de la seguridad social, regido por los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, participación y unidad, se hace necesario una mayor y mejor coordinación de acciones y entender que los subsistemas que conforman el sistema están a cargo de entidades distintas, y que coexiste con regímenes especiales y exceptuados, lo que convierte en un gran reto lograr una mejor articulación en la administración del SSSI en la toma de decisiones para garantizar la tríada de objetivos vinculados con la cobertura, la calidad de las prestaciones y la sostenibilidad económica-financiera del sistema en su conjunto.

23 Se entiende como la disponibilidad de financiamiento para afrontar las erogaciones presentes y futuras de un sistema para garantizar las coberturas y el nivel de prestaciones comprometidas.

► Anexo 1 - Colombia, Indicador 1.3.1 de los ODS 2021/2022 (Cálculo detallado)

Indicadores	Fórmula	Numerador (beneficiarios y/o cotizantes de sistemas y programas)		Denominador (población)		Estimación Indicador (%)
Proporción de la población cubierta por al menos una prestación económica de protección social	Beneficiarios de beneficios en efectivo+ cotizantes/ Población total	Cotizantes SGSS	12 382 632	Población total	51 874 024	54,3
		Familias en Acción	6 599 776			
		Ingreso Solidario	3 897 770			
		Programa AIN (atención integral a la niñez)	274 141			
		Mecanismo de Protección al Cesante – promedio mensual	89 475			
		Estimación de total de personas en hogares que reciben transferencias (tasa 3.1 DANE y hogares 2021) - Familias en Acción	221 202			
		Pensionados de vejez	3 038 393			
		Otros esquemas	167 9507			
		Total	28 182 896	Total	51 874 024	
Proporción de niños cubiertos por prestaciones de protección social	Hogares o niños recibiendo beneficios en efectivo/ Número de hogares o número de niños y niñas	Transferencias a niños y niñas de 0 a 5 años (Salud) - Familias en Acción	548 146	Población de 0-17	13 536 469	33,9
		Transferencias 5 a 18 años (Educación) - Familias en Acción	2 926 917			
		Programa AIN (Atención Integral a la Niñez)	274 141			
		Pensiones sobrevivencia CREMIL 0-18	950	Población de 0-14	11 125 504	ND
		Total	3 750 154			
Proporción de mujeres que dan a luz cubiertas por prestaciones de maternidad	Beneficiarios de beneficios de maternidad en dinero/ Mujeres dando a luz en el mismo periodo de referencia	ND	ND		723 364	ND
Proporción de personas con discapacidad que reciben prestaciones	Beneficiarios de pensión de discapacidad/ Personas con discapacidades severas	Pensión por invalidez – RPM	77 582	Dato nacional proporcionado por DANE	2 551 138	8,7
		Pensión por invalidez- RAIS	52 904			
		Transferencias a niños, niñas y adolescentes con discapacidad - Familias en Acción	34 103			
		Pensionados titulares 19-59 años CREMIL	56 613			
		Total	221 202	Total	2 551 138	
Proporción de desocupados que reciben prestaciones	Beneficiarios de beneficios de desempleo en dinero/ Personas desocupadas (o registradas) Personas cubiertas en caso de accidente laboral/Fuerza de trabajo	Mecanismo de Protección al Cesante - promedio mensual	89 475	Desocupados	3 347 972	2,7
		Total	89 475	Total	3 347 972	45,6
Proporción de trabajadores cubiertos en caso de accidente laboral	Personas cubiertas en caso de accidente laboral/Fuerza de trabajo	Sistema General de Riesgos Laborales	11 235 227		24 629 801	51,4
		Total	11 235 227		24 629 801	
Proporción de personas mayores que reciben una pensión	Beneficiarios de pensiones de vejez (contributivas+ no contributivas) /Personas adultas mayores que superan la edad de retiro	Pensión por Vejez - RPM	1 101 446	Población +65 años M +60 F	5 911 276	51,4
		Pensión por Vejez -RAIS	151 590			
		Colombia Mayor	1 727 334			
		Rentas vitalicias BEPS	37 843			
		Pensionados +65 CREMIL	20 180			
		Total	3 038 393	Total	5 911 276	

Indicadores	Fórmula	Numerador (beneficiarios y/o cotizantes de sistemas y programas)		Denominador (población)		Estimación Indicador (%)
Proporción de personas vulnerables que reciben prestaciones	Beneficiarios de beneficios no contributivos en efectivo/ Población sin cobertura contributiva ((Todos los niños) + (personas >60 años) que no reciben pensión contributiva) + (población en edad de trabajar que no cotiza y no recibe beneficio contributivo))	Colombia Mayor	1 727 334	Población vulnerable (definición teórica)	36 191 099	34,5
		Familias en Acción	6 599 776			
		Ingreso Solidario	3 897 770			
		Programa AIN (Atención Integral a la Niñez)	274 141			
		Sistema Previsional Militar	950			
		Total	12 499 971	Total	36 191 099	
Proporción de población pobre que recibe prestaciones económicas de asistencia social	Personas beneficiarias de asistencia social en efectivo/Número de personas viviendo bajo la línea de pobreza	Colombia Mayor	1 727 334	Población por debajo de la línea de pobreza (Definición nacional)	20 386 491	60
		Estimación de total de personas en hogares que reciben transferencias (tasa 3.1 DANE y hogares 2021) - Familias en Acción	6 599 776			
		Ingreso Solidario	3 897 770			
		Total	12 224 880	Total	20 386 491	
Proporción de la población contribuyendo al sistema de pensiones	Cotizantes activos al sistema de pensiones/ Fuerza de trabajo	Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RPM)	3 037 235	Fuerza de trabajo	24 089 180	50
		Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)	8 083 842			
		Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)	824 675			
		Sistema Previsional de la Policía	72 777			
		Sistema previsional militar	13 078			
		Decreto 1174	13 620			
		Total	12 045 227	Total	24 089 180	
Cobertura legal de salud	Derecho-habientes a servicios de salud/ Población total	Sistema General de Seguridad Social en Salud (régimen contributivo)	23 527 972	Total población (0+)	51 874 024	99,1
		Sistema General de Seguridad Social en Salud (régimen subsidiado)	25 672 278			
		Sistema General de Seguridad Social en Salud (regímenes excepción y especiales)	2 222 664			
		Total	51 422 914	Total	51 874 024	

Fuente: OIT (2023). Encuesta de Seguridad Social.

Nota: en el indicador de Proporción de la población cubierta por al menos una prestación económica de protección social, en el numerador se menciona "Otros esquemas". Estos corresponden a cotizantes y beneficiarios de BEPS, cotizantes y beneficiarios de pensiones del Sistema Previsional de la Policía y Sistema Previsional Militar, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, beneficiarios de pensiones de sobrevivencia del RPM y del RAIS y beneficiarios de pensiones de Ecopetrol.

► Bibliografía

Casalí, Pablo, Oscar Cetrángolo y Ariel Pino. 2020. *Protección Social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia*. Lima. Oficina de la OIT para los Países Andinos. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_759164/lang-es/index.htm

Casali Pablo, Fabio Bertranou, Oscar Cetrángolo, Félix Ordóñez y Florencia Calligaro. 2021. *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia*. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021. Lima. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_823638/lang-es/index.htm

Colpensiones (Administradora Colombiana de Pensiones). 2021. *Informe de gestión*.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020. *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5). Santiago: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3a9044dd-759a-43ca-a793-fb0df5ef0e28/content>

CONPES (Consejo Nacional de Política Pública) y DANE (Departamento Nacional de Planeación). 2018. *Documento CONPES 2018. Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Bogotá: CONPES. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%c3%b3micos/3918.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública. Ley 100 de 1993. *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. <https://www1.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>

_____. Ley 2381 de 2024. *Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=246356>

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2023. *Boletín Técnico Gasto Social Público y Privado 2010-2022^{pr}*.

DPS (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social). 2021. *Informe Rendición de Cuentas sector Inclusión Social y Reconciliación*.

Naciones Unidas. 2015. *Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS* Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

Naciones Unidas. s. f. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística. *Indicadores ODS. Repositorio de metadatos*. <https://esa.un.org/unpd/wpp/>

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1952. *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247

_____. 2012. *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524

_____. 2019. *100 years of social protection: The road to universal social protection systems and floors: Volume I: 50 country*. Ginebra: OIT.

_____. 2021. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*. Ginebra: OIT. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817576/lang-es/index.htm

_____. 2022. *Word Social Protection Data Dashboards*. Social Security Inquiry (SSI). <https://www.socialprotection.org/gimi/WSPDB.action?id=41>

_____. 2023. *Informe al Gobierno. Análisis de compatibilidad de la legislación colombiana en materia de seguridad social a la luz del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952* (núm. 102).

_____. 2024. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026: Protección social universal para la acción climática y una transición justa*. Ginebra: OIT. <https://www.ilo.org/es/publications/flagship-reports/world-social-protection-report-2024-26-universal-social-protection-climate>



Organización
Internacional
del Trabajo



JOINT SDG FUND
FONDO CONJUNTO PARA LOS ODS

