



# Propuesta de fuentes de financiamiento para la Política Pública de Cuidado.

Nota técnica

Karla Bibiana Mora Martínez  
Contrato DNP-296-2021 (Producto 1)  
30 de abril de 2021  
[kmora@dnpp.gov.co](mailto:kmora@dnpp.gov.co)



Fuente: <https://www.anfix.com/blog/tipos-de-deuda>

## Tabla de contenido

|   |    |
|---|----|
| Introducción .....  | 2  |
| Cómo se ha financiado el cuidado en Colombia? .....                                     | 3  |
| Ausencia de esquemas y fuentes de financiamiento y sostenibilidad para el cuidado ..... | 4  |
| Cómo podría financiarse el cuidado en Colombia? Mecanismos ex-ante y ex-post .....      | 7  |
| Conclusiones y recomendaciones de política .....  | 13 |
| Trabajos citados .....  | 15 |



## Introducción

En respuesta a los distintos compromisos del Gobierno Nacional, actualmente el Departamento Nacional de Planeación diseña la Política Nacional de Cuidado (PPC) en Colombia, estructurada en cuatro dimensiones: i) Institucionalidad para el cuidado; ii) Oferta y demanda de servicios de cuidado; iii) Financiamiento y sostenibilidad de políticas de cuidado y iv) El cuidado como sector de la economía, definidas en un trabajo conjunto con las entidades del orden nacional complementado con los aportes y la participación de la sociedad civil, la academia, centros de pensamiento, expertos independientes, cooperación internacional y banca multilateral, entre otros actores.

Dichas dimensiones responden, a su vez, a cinco factores que justifican la necesidad de diseñar esta política: i) los cambios en la dinámica poblacional del país, ii) el déficit de oferta de servicios para el cuidado, iii) la carga de cuidado que recae principalmente en las mujeres, iv) los impactos económicos del cuidado y, v) el cuidado como un derecho durante todo el curso de la vida. Si bien se reconoce que todas las personas requieren cuidados a lo largo de sus vidas, la Política prioriza la provisión de cuidado para las poblaciones con mayores niveles

de dependencia, es decir, la primera infancia, personas con discapacidad y personas mayores y desde el lado de la oferta a las personas que proveen cuidados y de igual forma, alivianar la carga de cuidados directos e indirectos no remunerados provistos principalmente por las mujeres en el hogar.

En Colombia ha sido ampliamente documentada y explícita la brecha entre la demanda y oferta de cuidado tanto directo como indirecto, situación que se ha agudizado por las falencias en la prestación de los servicios de cuidados, que se encuentra fundamentada en una estructura desigual de poder y de acceso a recursos económicos, que promueven una división desigual e insostenible del trabajo de cuidado, donde las mujeres se han establecido como las principales proveedoras.

Como respuesta, se han impulsado varias iniciativas legislativas para promover, respetar y garantizar los derechos de las personas que demandan cuidados, así como de las medidas de protección y apoyo para las personas cuidadoras. De igual forma, se han diseñado e implementado programas sociales enfocados en poblaciones particulares con el fin de solventar las necesidades de cuidado.



Sin embargo, las mismas no han sido del todo exitosas, primero, porque se encuentran desarticuladas con el diseño de una política rectora, y atomizadas por su enfoque en poblaciones específicas, desconociendo la importancia que debe tener un marco normativo robusto que propenda por la progresividad del reconocimiento, respeto, garantía y exigibilidad de los derechos de las personas que demandan y proveen cuidados en el país. Segundo, porque las mismas vienen diseñadas sin mecanismos de financiamiento y sostenibilidad que imposibilitan su aplicación y la ampliación de su cobertura a las poblaciones más vulnerables que demandan cuidado. En este sentido, este documento proporciona fuentes de financiamiento que puedan ser analizadas e incluidas como propuestas dentro de la Política Pública de Cuidado.

Este documento de Política consta de cinco secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección detalla los medios de financiamiento usados por el gobiernos nacional y territoriales para el cuidado. La tercera sección presenta el problema a modo de ausencia de fuentes de financiamiento para el cuidado. La cuarta sección introduce alternativas de fuentes de recursos para financiar la

política y el sistema de cuidado. El documento cierra con recomendaciones para facilitar los recursos para la implementación de a política pública de cuidado.

### **Cómo se ha financiado el cuidado en Colombia?**

Teniendo presente que las políticas de cuidado están encaminadas a desarrollar acciones relacionadas con la organización social y económica del trabajo para proveer de manera efectiva el bienestar físico y emocional diario de aquellas personas sujetas de cuidado con algún nivel de dependencia y a su vez, a las personas proveedoras de cuidado, se debe considerar los instrumentos que permitan garantizar la provisión y acceso a servicios, tiempo y recursos para la provisión del cuidado articulando dichos instrumentos en marcos regulatorios y de calidad del servicio (CEPAL, s.f.). En este sentido, los adelantos en Colombia frente a la provisión del cuidado han sido atomizados y se han visto con mayor claridad en la primera infancia a través de las rutas de atención integral dispuestas por el gobierno nacional para esta población y en menor grado, a través de programas para el adulto mayor.



Por ejemplo, en materia de financiamiento la Ley 48 de 1986<sup>1</sup>, Ley 687 de 2001<sup>2</sup>, Ley 1276 de 2009<sup>3</sup> y la Ley 1850 de 2017<sup>4</sup> han creado y modificado lo relacionado con la Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor ratificando el funcionamiento territorial de las acciones y los recursos para este grupo poblacional. En particular, la ley 1850 de 2017 también ha reforzado las medidas sancionatorias y la infraestructura del estado para implementarlas sobre las personas en la esfera de hogares que no brinden el cuidado requerido por los adultos mayores en condición de abandono, descuido o violencia intrafamiliar.

Por otro lado, la Ley 100 de 1993, establece que la provisión obligatoria de servicios sociales complementarios debe desligarse del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en un marco de corresponsabilidad entre los demás sectores del gobierno nacional a través de su oferta social, así como con la

corresponsabilidad de las familias para la provisión del cuidado al interior del hogar.

En este sentido, es indispensable un mayor nivel de recursos para la financiación y sostenibilidad de las políticas de cuidado, acompañado de voluntad política del gobierno nacional. No obstante, en dicho marco de corresponsabilidad, el financiamiento de los servicios de cuidado no puede darse únicamente a través de los recursos públicos, pues el sector privado, la comunidad y los hogares son agentes dinámicos y en últimas las personas también deben propender por suplir su cuidado en la medida de sus posibilidades y condiciones sociales, culturales y económicas.

### **Ausencia de esquemas y fuentes de financiamiento y sostenibilidad para el cuidado**

Una reflexión sobre el papel del Estado en la oferta institucional de servicios de

---

<sup>1</sup>Por la cual se autoriza la emisión de una estampilla pro-construcción, dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup>Por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup>A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.

<sup>4</sup>Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.



cuidado está relacionado por la capacidad financiera, debido a las dificultades de financiación y la elección de prioridades en los presupuestos públicos. Sólo puede mejorarse la cantidad y calidad de los servicios públicos aceptando un aumento de costes, que de un modo u otro se han de sufragar. Como señalan los expertos en dinámica de sistemas, el traslado de funciones desde el hogar al exterior del mismo produce una espiral de crecimiento económico por la mayor productividad del trabajo en serie que el artesanal (ONU Mujeres, 2020).

A nivel nacional, la información sobre los proyectos de las entidades financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) relacionados con el cuidado de manera directa o indirecta es escasa, no sin que con esto se pueda afirmar que los recursos en si mismos también lo son. Sin embargo, de un primer sondeo realizado en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), administrado por el DNP se encontraron los siguientes proyectos de inversión para el cuidado: “Consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo nacional” del Ministerio de Trabajo; “Fortalecimiento de las condiciones para el logro de trayectorias educativas en la educación inicial preescolar, básica y media

Nacional” e “Implementación de estrategias educativas integrales, pertinentes y de calidad en zonas rurales” del Ministerio de Educación Nacional.

Por su parte la producción estadística es otro de los elementos relevantes para la formulación e implementación de las políticas y programas de cuidado en el país y los recursos se ejecutan por parte del DANE a través de los proyectos de inversión “Levantamiento recopilación y actualización de la información relacionada con cuentas nacionales y macroeconómicas a nivel nacional” y “Levantamiento y actualización de estadísticas en temas sociales nacional”, pues financian la visibilización y contabilización del trabajo no remunerado en las cuentas nacionales en cumplimiento de la Ley 1413 de 2010 y la producción de la ENUT respectivamente.

A nivel territorial por ejemplo, la financiación de los centros para la atención del adulto mayor existen diferentes fuentes de financiación: estampilla para el bienestar del adulto mayor; sistema integral de seguridad social; sistema nacional de regalías; recursos propios de entidades territoriales; gestión con sector privado; venta de servicios; responsabilidad social



empresarial; y cooperación internacional (MSPS, 2020 g).

La estampilla para el bienestar del adulto mayor es un recaudo que realizan los entes territoriales para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los centros de bienestar del anciano y centros de vida para la tercera edad. El 70% de estos recursos se destina para la financiación de los centros vida; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional. En 2019, según el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT)<sup>5</sup> los recursos recaudados por la estampilla ascendieron a \$213,6 millones de pesos (DNP-SISFUT, 2020 a).

A pesar de los presupuestos públicos, en Colombia aun persisten vacíos frente al financiamiento y sostenibilidad de una política de cuidado, por lo cual se requiere el desarrollo de diferentes escenarios y

modalidades de provisión de cuidados. Para esto, se debe buscar un mecanismo que combine el esfuerzo de las personas con capacidad de pago, el diseño de seguros accesibles a la población, la utilización de algunos recursos de impuestos generales y el uso eficiente de los actuales recursos.

El financiamiento del pilar puede implementarse por etapas, empezando por aquellos componentes donde hay una mayor necesidad como, por ejemplo, en el cuidado para los adultos mayores. Igualmente, en la medida que se establezcan incentivos para el mercado, sin descuidar su regulación, podrá verse ampliada la oferta de servicios con precios cada vez más competitivos al alcance de la población.

Se requieren entonces esfuerzos adicionales para garantizar la provisión del cuidado a la población con mayores niveles de dependencia, que por si mismos no logran autoproversee los cuidados requeridos para desarrollar actividades de la vida diaria o contar con un nivel adecuado de autonomía. Dado lo anterior, Colombia requiere diseñar e

---

<sup>5</sup>El SISFUT es un repositorio de información de los formularios de las categorías del Formulario Único Territorial (FUT) que han sido reportadas por las entidades territoriales al Consolidador de Hacienda e Información Pública-CHIP.

Actualmente, cuenta información desde la vigencia 2012 hasta la actualidad.



implementar las herramientas que le permitan financiar y sostener una política nacional del cuidado que garantice la provisión del mismo a la población más vulnerable por sus condiciones económicas y familiares bajo el esquema de protección social.

### **Cómo podría financiarse el cuidado en Colombia? Mecanismos ex-ante y ex-post**

Estudios sobre las experiencias de países desarrollados frente al diseño e implementación de sistemas de cuidados (BID, 2018) han evidenciado la necesidad de identificar y establecer cuatro elementos para su operatividad: i) la población beneficiaria; ii) bienes, servicios y beneficios a entregar; iii) aseguramiento de la calidad de dichos bienes y servicios y iv) estrategias de financiamiento.

Respecto a este último elemento no existen muchas experiencias en América Latina y el Caribe que orienten a los países de la región que se enfrentan a la tarea de diseñar un sistema de cuidados o consolidar una política pública, como es el caso de Colombia. A excepción de Uruguay, los países latinoamericanos presentan grandes dudas no sólo frente a los mecanismos de financiamiento y provisión de los servicios de cuidado pero

también sobre el origen de los recursos necesarios para suplir una demanda cada vez mas creciente de cuidados de la población más dependiente.

En este contexto, se identifican fuentes de recursos y financiamiento en dos escenarios. El primero de ellos en un marco de prevención, es decir, cuando el cuidado aún no es una necesidad sentida de la persona, por lo cual puede prever *antes de* necesitarlo. El segundo se presenta cuando el cuidado ya es una necesidad, es decir, *después de* algún evento o condición propia de la persona que la hace demandar cuidados (BID, 2018).

#### **Mecanismos ex - ante**

Las principales instrumentos de financiamiento que podrían emplearse para financiar el cuidado en Colombia son el aseguramiento social y los seguros y pólizas privadas. Al respecto, muchos países de la OCDE emplean instrumentos mixtos para financiar sus sistemas de cuidados (BID, 2018).

El aseguramiento social para el cuidado en Colombia puede darse a través de una reforma al Sistema de Protección Social, por medio de un esquema de protección a las personas y hogares que permita prevenir los riesgos de necesitar cuidado



en el largo plazo. En cuanto a su operatividad, las personas deben contribuir de manera obligatoria a través de los aportes regulares que realizan los empleados a la seguridad social con base en su nivel de salario (BID, 2018).

Para los trabajadores asalariados un porcentaje podrá ser cubierto por el empleador y el otro por el empleado. En el caso de los trabajadores independientes el aporte deberá ser asumido en su totalidad. El reto se presenta en cubrir a un segmento de la población que no realiza aportes a la seguridad social, es decir, el porcentaje de la población que no hace parte del mercado laboral formal (trabajadores informales o desempleados). Los aportes al sistema pensional también se constituyen en un mecanismo ex - ante, en el entendido que se ahorra para la vejez.

Por su parte, el esquema de pólizas o seguros personales hacen parte de los instrumentos privados que pueden emplearse para cubrir las necesidades de cuidado en el largo plazo. En cuanto a su operatividad, se suscribe un contrato con una empresa aseguradora y la persona para pagar por adelantado una póliza frente al riesgo de dependencia o necesitar cuidado. El riesgo de este mecanismo se refleja en los altos costos

de estos seguros, los cuales podrán ser adquiridos por un segmento de la población con altos niveles de ingresos. Por otro lado, el mercado privado de aseguramiento ha mostrado no ser tan atractivo para los aseguradores dada la incertidumbre frente a la necesidades de cuidados de cada individuo, lo que supone una reducción de la rentabilidad para las mismas (BID, 2018).

### Mecanismos ex - post

Uno de los primeros instrumentos para financiar servicios de cuidados empleados por los países son los impuestos (BID, 2018), dado que constituyen una de las fuentes de ingresos de los gobiernos nacionales y territoriales. A su vez, los impuestos constituyen un mecanismo de redistribución del ingreso o riqueza. Así, los impuestos directos, aquellos que gravan e función del nivel ingreso, y los indirectos, aquellos que gravan en función del consumo (compras, licores, tabaco, etc.) pueden ser empleados para transferir recursos del segmento de la población con mayores niveles de renta o riqueza a los segmentos de la población en condición de pobreza que no pueden financiar por si mismos sus necesidades de cuidados.



Los copagos o cuotas actúan como un aporte de los individuos para retribuir los servicios de cuidados recibidos. Otro medio para cubrir los costos de los servicios de cuidado son los activos personales, es decir, las propiedades que siendo de las personas pueden ser vendidas y cuyos recursos reinvertidos para el pago de servicios de cuidado. Los pagos plenos así como los aportes y demás recursos provenientes de los familiares pueden contribuir a financiar los servicios de cuidado del familiar dependiente, especialmente los adquiridos en el mercado-privado (BID, 2018). Finalmente, los ahorros personales e incluso la pensión, una vez obtenida por parte del trabajador, se pueden destinar a la adquisición y pago de servicios para su cuidado.

Teniendo en cuenta que existe un porcentaje de la población que puede adquirir y pagar servicios de cuidado para sí mismos o para sus familiares, la política pública de cuidado debe focalizar los recursos en el financiamiento del cuidado de las personas que más lo necesitan, es decir, aquellas poblaciones que por su alto grado de dependencia lo requieren y que por sus condiciones de pobreza y pobreza extrema no cuentan con los recursos para acceder a servicios de cuidado.

## Fuentes de financiamiento para el cuidado

Dentro de los recursos que pueden destinarse para el financiamiento y sostenibilidad de la política de cuidado se encuentran las siguientes fuentes a nivel nacional y territorial:

- **Presupuesto General de la Nación (PGN)**

Respecto a las medidas presupuestales es importante precisar que la asignación de recursos en el Presupuesto General de la Nación es resultado de distintos instrumentos de planificación, tanto del desarrollo (Ley 152 de 1994) como de planeación financiera en los que convergen competencias intersectoriales que no dependen de forma exclusiva del DNP.

El DNP participa en la formulación, seguimiento y evaluación de la planeación sectorial y en la definición de políticas públicas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, así como en la inversión del presupuesto general de la Nación; no obstante lo anterior, en el marco de la autonomía presupuestal y la capacidad de ordenación del gasto de inversión de las entidades que son sección en el Presupuesto General de la Nación, así como del proceso legal para la elaboración del presupuesto, las



entidades o sectores que hacen parte del mismo, entre las que se encuentran algunos órganos conminados a cumplir las diferentes acciones que se deriven de la política de cuidado, son las responsables de formular y priorizar los proyectos a financiar con las apropiaciones del PGN asignadas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.6.4.3 del Decreto 1082 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Planeación), cada una de ellas debe elaborar una propuesta de distribución para su componente de inversión con base en el cupo que el DNP le asigna en cada vigencia, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) determine; para lo cual, deben tener en cuenta todos los compromisos y obligaciones adquiridas en el marco de la construcción del plan de acción de la política.

Dicho ejercicio presupuestal se desarrolla de la siguiente manera: la asignación del presupuesto de inversión a los sectores se realiza luego de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le comunica al DNP la cuota de inversión, que resulta de la proyección de los ingresos, decantando los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda, cálculos que realiza el

mencionado Ministerio. El monto de inversión que resulta de este cálculo puede disminuir o aumentar en cada vigencia dependiendo de las proyecciones tanto de ingresos como de los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda. Este monto de inversión se distribuye a los sectores teniendo en cuenta entre otros criterios, las inflexibilidades del gasto, que son aquellos gastos que tienen una protección constitucional y legal, y las prioridades de orden Constitucional, tales como inversión social, salud, educación etc. (cfr. art. 350 Superior). En todo caso, dicha distribución siempre está orientada al cumplimiento del plan de inversiones y las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, entre ellas, la política pública de cuidado.

Por ello, las entidades o sectores que hacen parte del PGN priorizan los proyectos a financiar con la cuota que se le ha asignado y remiten esa información al DNP, con la cual se elabora el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), que es aprobado por el CONPES, para luego hacer parte del proyecto de ley que se presenta al Congreso, de conformidad con el artículo 8 Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP).

Sumado a lo anterior, también es importante señalar que de conformidad



con el artículo 69 del EOP, existe una imposibilidad de orden legal para ejecutar programas o proyectos de inversión con recursos de Presupuesto General de la Nación, hasta tanto estos se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el banco nacional de programas y proyectos. El Departamento Nacional de Planeación es el administrador del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), el cual es un instrumento para la planeación que registra los programas y proyectos de inversión pública viables, previamente evaluados social, técnica, ambiental y económicamente, susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Así las cosas, la presupuestación de la inversión pública en Colombia requiere entonces el cumplimiento del denominado ciclo de la inversión pública, pues por expresa prohibición legal, no se pueden ejecutar programas o proyectos que no hayan sido evaluados y registrados en el BPIN. En consecuencia, las entidades que son sección del PGN son las encargadas de presentar los proyectos de inversión para que el DNP realice control posterior de viabilidad y proceda con el registro en el BPIN.

De esta forma, cuando el DNP rinde concepto técnico favorable, registra el proyecto en el BPIN y es incorporado en el PGN, les corresponde a las entidades ejecutoras de los recursos de inversión, previamente dispuestos por los respectivos Ministerios, Departamentos Administrativos y demás secciones presupuestales, dar cumplimiento a las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo; y a las estrategias y orientaciones generales de la política pública de cuidado.

- **Sistema General de Regalías (SGR) y proyectos tipo**

Las regalías en Colombia se derivan de la explotación de los recursos naturales no renovables (RNNR), la cual genera una contraprestación económica a favor del Estado e incluye la actividad de distribución de los recursos entre fondos y beneficiarios, a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Así mismo, las entidades territoriales que desarrollen explotaciones de recursos naturales no renovables o aquellas con puertos marítimos y fluviales que transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos podrán participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos (DNP, 2019).



El DNP a través de la Dirección del Sistema General de Regalías del DNP, en el marco de las competencias consagradas en el artículo 33 del Decreto 2189 de 2017, tiene dentro de sus principales funciones: direccionar el acompañamiento a las entidades territoriales mediante asistencia técnica y capacitaciones para mejorar la calidad en formulación de proyectos de inversión y manejo de herramientas diseñadas por el DNP; garantizar que los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) sean invertidos por las entidades territoriales en proyectos formulados con los más altos estándares de calidad y, prestar asistencia técnica en el territorio a las entidades públicas, con el fin de lograr mejorar sus capacidades para la formulación de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR.

Así las cosas, a nivel territorial la política pública de cuidado puede implementarse a través de proyectos tipo, que tienen como propósito servir de *“modelo de proyectos que presentan actividades estándar de alternativas de solución a problemáticas comunes. Cuentan con aspectos básicos para su implementación, como diseños, planos, especificaciones técnicas, presupuesto y cronogramas de ejecución”*. Al respecto, es tarea de la entidad territorial priorizar los recursos

para su ejecución. Sin embargo se presentan los modelos de diseño para adaptarlos a su respectivo territorio (DNP, s.f.). En consecuencia, un proyecto tipo sobre articulación de servicios de cuidado puede servir de herramienta para la financiación de la política de cuidado.

- **Sistema General de Participaciones (SGP)**

Corresponde a los recursos que la Nación transfiere a los departamentos, municipios y distritos para la financiación de los servicios a su cargo en los sectores de salud, educación y agua potable y saneamiento básico, más otros definidos en la Ley 715 de 2001 (MEN, 2009). Con las transformaciones regulatorias adecuadas, se podría destinar un porcentaje previo a la distribución de los propósitos específicos (salud, educación y agua potable) para financiar servicios de cuidado, al igual que el porcentaje destinado a la asignación especial para resguardos indígenas, a la primera infancia. Otra alternativa es aumentar el porcentaje del propósito de salud, con el fin de que incluya un rubro específico para la provisión de cuidados



- **Producto Interno Bruto (PIB)**

De acuerdo al DANE, el PIB se define como *“valor total de los bienes y servicios finales producidos por el país durante un trimestre definido”* (DANE, s.f.). Un porcentaje del PIB puede destinarse a financiar los programas del gobierno nacional que hagan parte de la política pública de cuidado o del sistema de cuidado, tal como se ha previsto para la política de atención integral a la primera infancia cuando el crecimiento económico excede el 4%, de conformidad con los documentos CONPES 115 de 2008<sup>6</sup> y CONPES 152 de 2012<sup>7</sup>.

- **Sistema financiero**

Actualmente el ajuste a la decena sólo está reglamentado para los sectores de servicios públicos domiciliarios (Superservicios, 2017). Sin embargo, en el sector financiero los bancos comerciales apropian la diferencia en las transacciones en caja por motivo del ajuste a la decena, puesto que la diferencia no es devuelta a los clientes (Las dos orillas, 2021). Estos recursos provenientes de las personas que realizan transacciones bancarias pueden

trasladarse al gobierno nacional para financiar la política pública de cuidado.

## **Conclusiones y recomendaciones de política**

El financiamiento es uno de los elementos estructurales de todas las políticas y sistemas de cuidado. En Colombia las principales fuentes para financiar el cuidado es el Presupuesto General de la Nación, especialmente en los sectores de educación, trabajo y estadísticas, y focalizados en la primera infancia y adultos mayores.

Puesto que los recursos son limitados y plantean una restricción presupuestal frente a la provisión y financiamiento de cuidados por parte del gobierno nacional, es necesario establecer criterios de entrada para focalizar a los beneficiarios de las poblaciones priorizadas.

Las experiencias de financiamiento de políticas de cuidado en América Latina son casi nulas, a excepción de Uruguay, no hay ningún país que cuente con un único mecanismo para implementar sus políticas de cuidado. Al respecto, se requieren transformaciones normativas

---

<sup>6</sup>Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006.

<sup>7</sup>Distribución de los recursos para la atención integral de la primera infancia, vigencia 2012, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2010.



y regulatorias de fondo para financiar el cuidado en Colombia. Al respecto, se deben implementar esquemas de financiamiento mixtos, es decir, entre el aseguramiento social, el recaudo de impuestos y aportes de los hogares.

Se requieren transformaciones políticas, normativas y regulatorias de fondo para financiar el cuidado en Colombia. En consecuencia, se recomienda considerar las siguientes medidas:

Primero, como parte de una reforma al Sistema de Protección Social, se debe considerar un aporte obligatorio por parte del trabajador destinado a financiar su cuidado en el largo plazo, en la misma medida a las contribuciones obligatorias a pensión, salud y riesgos laborales.

Segundo, considerar un aporte obligatorio Sistema de Protección Social por parte de los hijos e hijas de las personas con alto nivel de dependencia, para financiar el cuidado de sus madres y padres en el largo plazo.

Tercero, reformar el marco normativo del Sistema General de Regalías para que se destine un porcentaje para financiar

servicios de cuidado -fondo de provisión de cuidados-, para la población con mayores niveles de dependencia y en situación de pobreza o pobreza extrema, al igual que opera el porcentaje destinado al fondo de Ciencia y Tecnología del SGR.

Cuarto, reformar el marco normativo del Sistema General de Participaciones (SGP), para designar una asignación especial previa a la distribución de recursos para las destinaciones específicas, similar a las asignaciones para resguardos indígenas y la primera infancia.

Quinto, aprobar un documento CONPES de declaratoria estratégica o expedir una ley que permita destinar un porcentaje del PIB cuando la economía colombiana presente cifras de crecimiento superiores al 4%, al igual que el porcentaje destinado a financiar la política de primera infancia.

Sexto, modificar el Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”, referente al retiro de cesantías, al igual que el Decreto 1562 de 2019<sup>8</sup>, para permitir que el empleador pueda acceder a estos recursos para financiar los

---

<sup>8</sup> Por el cual se adicionan tres párrafos al artículo 2.2.1.3.3. y se adicionan los artículos 2.2.1.3.15. a

2.2.1.3.26. al Decreto 1072 de 2015, referentes al retiro de cesantías.



servicios de cuidado propios o los de máximo un familiar de primer grado de consanguinidad con alto nivel de dependencia que requiera servicios de cuidado.

Séptimo, implementar programas de transferencias monetarias no condicionadas para la población en situación de pobreza y pobreza extrema, como una renta mínima y la ampliación de la cobertura de programas sociales como Ingreso Solidario, Colombia Mayor y Beneficios Periódicos (BEPS) en el marco de la reforma tributaria actual, para que las personas puedan destinar estos recursos para el pago y compra de bienes y servicios para su cuidado.

Por último, modificar la reglamentación del sistema financiero para que los bancos comerciales destinen los excedentes del *ajuste a la centena*, que no se devuelven a las personas (clientes) y que se los apropia el banco (Las dos orillas, 2021), para que sean destinados al gobierno nacional para financiar el Sistema de Protección Social en la prestación de servicios de cuidados de las personas en situación de pobreza o pobreza extrema.

## Trabajos citados

- CEPAL. (s.f.). Obtenido de Sobre el cuidado y las políticas de cuidado: <https://www.cepal.org/es/sobre-el-cuidado-y-las-politicas-de-cuidado>
- ONU Mujeres. (2020). *Duran Maria Angeles. Causas y efectos en los cuidados.* . Bogotá. .
- MSPS. (2020 g). *Análisis situacional en centros de protección larga estadia para personas mayores.*
- DNP-SISFUT. (2020 a). *Departamento Nacional de Planeación - Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT). Ingresos - Reporte 2019.*
- DNP. (2017). *Avances de la construcción de las bases del Sistema Nacional de Cuidado - SINACU.*
- DNP. (2018). *Economía del cuidado: revisión de literatura, hechos estilizados y políticas de cuidado*  
*Economía del cuidado: revisión de literatura, hechos estilizados y políticas de cuidado.* Subdirección de Género.
- DNP. (2019). *Documento de Lineamientos de Política de Cuidado en Colombia.*
- DNP-BID. (2020). *Diagnóstico de la oferta de servicios de cuidado en el país, incorporando los servicios de cuidado identificados en las experiencias internacionales.*
- DNP. (2020). *Bases de la Política Nacional de Cuidado.*
- ONU . (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Obtenido de Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>
- BID. (2018). *Cuatro elementos para diseñar un sistema de cuidados. División de Protección Social y Salud. Nota técnica IDB-TN-1438.* .
- Las dos orillas . (2021). *Las Dos Orillas.* Obtenido de Se quedan los pesitos: paga el cliente o el cajero, pero nunca el banco: <https://www.las2orillas.co/se->



- quedan-los-pesitos-paga-el-cliente-o-el-cajero-pero-nunca-el-banco/
- DNP. (s.f.). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de SGR. Preguntas Frecuentes: [https://proyectostipo.dnp.gov.co/index.php?option=com\\_k2&view=itemlist&task=category&id=96:dnp-proyectos-tipo&Itemid=247](https://proyectostipo.dnp.gov.co/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=96:dnp-proyectos-tipo&Itemid=247)
- DNP. (2019). *Guía de distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios*. Bogotá. Obtenido de Guía de distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios.
- MEN. (2009). *Fuentes de Recursos. SGP-Tipologías y Asignación de Recursos*.
- DANE. (s.f.). *Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/esp/component/content/article/144-noticias/noticias/2930-sistema-de-informacion-de-precios-del-sector-agropecuario>