



PROPUESTA PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA COLOMBIA¹

JAIRO NÚÑEZ MÉNDEZ²
LAURA CUESTA³

Resumen

Pese a los esfuerzos realizados en los últimos años, en Colombia aún no se constituye un Sistema de Protección Social (SPS) que cumpla sus funciones primordiales: proveer asistencia social a los pobres, asegurar a la población contra choques y proteger a los pobres extremos de los efectos de las crisis económicas y los desastres naturales. Si bien existen mecanismos para cubrir algunos riesgos, parte de la población, en especial la del sector informal, continúa por fuera del Sistema. Esto en parte se debe a que el diseño actual copia formas de aseguramiento de los países desarrollados, donde la mayoría de los ocupados tienen un empleo formal. Por su parte, la función *Robin Hood* de la protección social no se está cumpliendo. En términos generales, hay una serie de programas con coberturas muy bajas, ineficiencia en la focalización, altos costos administrativos, y posibilidades muy bajas de tener economías de escala. Además, la coordinación entre las diversas entidades y niveles gubernamentales es deficiente, en particular, la coordinación con los gobiernos locales. Por último, bajo el esquema actual, no existe un mecanismo para proteger a los más pobres de los efectos de choques covariados. Este estudio presenta una propuesta para constituir un SPS para Colombia que tiene en cuenta las características del mercado laboral colombiano, los problemas de incentivos y las fallas de mercado.

Palabras clave: protección social, mercado laboral, seguridad social, asistencia social, protección a la niñez, educación, vivienda, red de protección social.

Clasificación JEL: J24, J29, J13, H55, I11, I28, I31, I38.

¹ Este documento fue preparado para la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad - MERPD. Sin embargo, las recomendaciones no comprometen a la MERPD, al DNP, ni a las instituciones financiadoras. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Hugo López, Fernando Herrera, Olga Lucía Acosta, Helena Rive y Wendy Cunningham.

² Investigador, CEDE-Facultad de Economía, Universidad de los Andes, jnunez@uniandes.edu.co

³ Investigadora, CEDE-Facultad de Economía, Universidad de los Andes, l-cuesta@uniandes.edu.co

A PROPOSAL TO THE DESIGN OF A SOCIAL PROTECTION SYSTEM FOR COLOMBIA

Abstract

In spite of recently efforts, in Colombia there is not a Social Protection System (SPS) that accomplish its main functions yet: to provide social assistance for the poor, to provide social security for the whole population and to protect the poorest from the effects of economic crises and natural disasters. Even though some kind of social security has been developed, most of the people are out of the System, especially those from the informal sector. This is because the current SPS is based on development countries frameworks of social protection, where the most of the workers are employed at the economy's formal sector. On the other hand, the social assistance function is not accomplishing. In summary, there are many programs with low coverage, inefficient targeting of social expenditure, high administrative costs, and very few possibilities to develop scale economies. Furthermore, the coordination between the institutions and levels of government is deficient, especially with the local governments. Finally, in the current System, there is not a mechanism to protect the poorest from the effects of covariate shocks. This study shows a proposal to the design of a SPS for Colombia where the characteristics of the Colombian labor market, the problem of the incentives and the market's failures are considered.

Key words: social protection, labor market, social security, social assistance, child protection, education, housing, safety nets.

JEL classification: J24, J29, J13, H55, I11, I28, I31, I38.

Contenido

1. Introducción.....	5
2. Marco Conceptual	7
3. Contexto demográfico, social y económico de Colombia	13
4. Sistema de Protección Social Actual	15
5. Sistema de Protección Social para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.....	17
5.1 Arreglos Institucionales	18
5.2 Sistema Integrado	24
5.2.1 Mercado Laboral	25
5.2.2 Seguridad Social.....	37
5.2.3 Microaseguramiento	42
5.2.4 Asistencia Social.....	46
5.2.5 Protección a la niñez.....	55
5.2.6 Generación de activos	70
5.2.7 Red de Protección Social.....	75
6. Conclusiones.....	84
Bibliografía.....	87

Índice de cuadros

Cuadro 1. Propuesta para cotización en pensiones	44
Cuadro 2. Prevención Vs. Asistencia	57
Cuadro 3. Protección a la Niñez en Colombia	66
Cuadro 4. Población menor de 7 años, por nivel de SISBEN. Colombia, 2003.....	68
Cuadro 5. Esquema copago HCB.....	68

Índice de figuras

Figura 1. Rol del SPS en la prevención, mitigación y superación de la pobreza... 12	12
Figura 2. Diseño del nuevo SPS en el nivel nacional	20
Figura 3. Diseño del nuevo SPS en el nivel local	23
Figura 4. Esquema de intervención del mercado laboral en el marco del SPS para Colombia	26
Figura 5. Estructura del SPS	53
Figura 6. Componentes de la política de protección a la niñez	69
Figura 7. El SPS Integrado y su vinculación con el PEP	82
Figura 8. Sistema Protección Social Integrado.....	83

1. Introducción

La exposición de los hogares e individuos a diferentes tipos de riesgo, incertidumbre e información asimétrica, ha sido el principal argumento para justificar la creación de un Sistema de Protección Social en todas las regiones del mundo⁴. Sin duda, los bajos niveles de consumo de ciertas familias, y la volatilidad del consumo de la mayoría de los hogares, han hecho evidente la necesidad de constituir un sistema con dos funciones primordiales: Primero, una función a lo *Robin Hood* (impuestos a los ricos y transferencias a los pobres), cuyos objetivos son aliviar la pobreza, redistribuir el ingreso y reducir la exclusión social; y segundo, una tarea cuyo propósito es proveer aseguramiento a la población y mecanismos para redistribuir su propio ingreso durante el ciclo de vida⁵. En este sentido, la protección social no sólo existe para enfrentar la pobreza, sino también para proveer aseguramiento y suavizar el consumo de los hogares, de manera que, aún si un país lograra eliminar la pobreza, el Sistema de Protección Social requeriría de las instituciones necesarias para que los individuos pudieran asegurarse y redistribuir sus ingresos a lo largo del ciclo de vida.

En Colombia, el interés por establecer un mecanismo que garantice la protección permanente de los hogares frente a diferentes tipos de riesgo se acrecentó con la crisis de finales de los noventa. En ese entonces, la recesión motivó dos acciones de política concretas: i) la creación de la Red de Apoyo Social (RAS), y ii) la fusión de las carteras de Salud y Trabajo para constituir el Ministerio de la Protección Social (MPS).

El propósito de la RAS era atender los hogares más afectados por la crisis, sin embargo, las acciones de política y la falta de inmediatez en la disposición de los recursos hicieron que esta iniciativa no lograra resultados eficientes en la superación de la crisis por parte de las familias beneficiarias. De hecho, la RAS se convirtió en una red de protección permanente para unos pocos hogares. Por otra parte, con la creación del MPS se buscaba articular los distintos componentes de la protección social y con ese fin, la Ley 789 de 2002 creó el Sistema de Protección Social (SPS). Los componentes básicos del Sistema son: el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) y la Asistencia Social (AS). El SSSI recoge los sistemas de seguridad social en pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios. La AS está dirigida a los más pobres y consiste en subsidios y transferencias del Estado para evitar que las familias más pobres recurran a estrategias que interfieren en la acumulación de capital humano de sus miembros (reducción del consumo de alimentos, trabajo infantil, deserción escolar, etc.).

⁴ Núñez y Espinosa (2005a), Holzmann y Jorgensen (2000), IDB (2000)

⁵ Núñez y Espinosa, Op. Cit. p. 5

Pese a los esfuerzos realizados en los últimos años, en Colombia aún no se constituye un SPS que cumpla sus funciones primordiales. Si bien se han desarrollado formas de atención para cumplir la tarea de asegurar a la población contra choques idiosincrásicos (por ejemplo, los sistemas de seguridad social en salud y pensiones), parte de la población, en especial la del sector informal, continúa por fuera del Sistema. Esto en parte se debe a que el diseño copia las formas de aseguramiento y pagos de los países desarrollados, donde la mayor parte de los ocupados pertenece al sector formal del mercado laboral, o donde las compañías administradoras ofrecen un portafolio de servicios mucho más amplio para aquellos que no son asegurados directamente por su empleo. Por su parte, la función *Robin Hood* de la protección social no se está cumpliendo. En términos generales, hay una serie de programas con coberturas muy bajas, ineficiencia en la focalización, altos costos administrativos, y posibilidades muy bajas de tener economías de escala. Además, la coordinación entre las diversas entidades y niveles gubernamentales es deficiente, en particular, la coordinación con los gobiernos locales. Por tanto, es importante desarrollar una serie de reformas que permitan contar con un SPS que cumpla a cabalidad con sus dos funciones principales. Estas reformas deben tener en cuenta las características del mercado laboral, los problemas de incentivos y las fallas de mercado.

Este documento consta de seis secciones, incluyendo esta introducción. En la sección 2 se presenta el marco conceptual sobre el cuál se fundamenta el nuevo SPS para Colombia, en la sección 3 se describe el contexto demográfico, social y económico sobre el cuál se define la propuesta de este estudio, en la sección 4 se describe el SPS actual, en la sección 5 se presenta la propuesta para constituir un SPS para reducir la pobreza y la desigualdad en Colombia, y, en la última parte, se señalan las conclusiones del estudio.

2. Marco Conceptual

La protección social comprende los mecanismos para proteger a los hogares de situaciones adversas que les impiden el acceso a los bienes y servicios indispensables para satisfacer sus necesidades básicas. Sus instrumentos son: i) la *Seguridad Social*, que debe estar disponible para toda la población, y mitiga los riesgos idiosincrásicos de enfermedad, muerte, accidentes laborales, desempleo, vejez, etc.; ii) la *Asistencia Social*, que busca apoyar la situación de los más pobres y vulnerables; y iii) la *Red de Protección Social*, que contrarresta ó mitiga los choques covariados generados por choques macroeconómicos ó desastres naturales. El primer componente evita que los hogares reduzcan rápidamente su nivel de consumo cuando se presentan distintos tipos de riesgos, el segundo tiene como objetivo sacar a los hogares de la pobreza crónica o estructural y el tercero busca proteger a los más pobres de los efectos presentes y futuros de las crisis económicas y los desastres naturales.

Definiciones de protección social. Para las Naciones Unidas, la protección social es “entendida como un conjunto de políticas y programas, públicos y privados, llevados a cabo por las sociedades como respuesta a una serie de contingencias, para compensar la ausencia o reducción sustancial del ingreso laboral; proveer asistencia a familias con niños; y proveer a la gente cuidado en salud y acceso a vivienda”⁶. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, entiende la protección social como un “derecho a beneficios proveídos por la sociedad a individuos y hogares a través de medidas públicas y colectivas para protegerlos contra condiciones de vida bajas o decrecientes, que resultan de una serie de riesgos y necesidades básicas”⁷. En el concepto de las Agencias Donantes, “La protección social se enfoca en la prevención y reducción de la pobreza y en la provisión de apoyo para los más pobres”⁸. Según el Banco Mundial, “las intervenciones de protección social deben ser evaluadas como inversiones y no como costos, y buscan desarrollar la capacidad de los pobres para reducir, mejorar o enfrentar el riesgo social. La protección social se enfoca específicamente en la inversión de capital humano, y de manera general en la inversión productiva, como claves para la reducción de la pobreza”⁹. Finalmente,

⁶ Traducción del autor. “understood as a set of public and private policies and programs undertaken by societies in response to various contingencies in order to offset the absence or substantial reduction of income from work; provide assistance to families with children; and provide people with health care and housing” (UN, 2000)

⁷ Traducción del autor. “entitlement to benefits that society provides to individuals and households – through public and collective measures – to protect against low or declining living standards arising out of a number of basic risks and needs” (OIT, 2000)

⁸ Traducción del autor. “Social protection focuses on poverty prevention and reduction and on providing support to the poorest” (Agencias Donantes, 2000)

⁹ Traducción del autor. “Social protection interventions should be evaluated as investments rather than costs, and seek to develop the capacity of the poor to reduce, ameliorate, or cope with social

de acuerdo con Holzmann y Jorgensen (2000), la protección social se compone de intervenciones para asistir a los individuos y comunidades en un mejor manejo del riesgo y para proveer apoyo a los pobres críticos.

Estrategias de manejo social del riesgo. El marco conceptual para la protección social clasifica las estrategias de manejo social del riesgo en tres categorías: i) estrategias de prevención, ii) estrategias de mitigación y iii) estrategias de superación. Las estrategias de *prevención* se llevan a cabo antes de que se produzca el riesgo y buscan reducir la probabilidad de que un choque adverso disminuya el ingreso esperado de las personas o aumente su volatilidad. Las intervenciones de este tipo incluyen: políticas macroeconómicas, salud pública, medio ambiente, educación y capacitación, las cuáles se salen de los esquemas tradicionales de protección social. Las estrategias de *mitigación*, aunque también se utilizan antes de que se produzcan los choques, están diseñadas para reducir sus efectos negativos en caso de materializarse el riesgo. Las intervenciones de este tipo incluyen: diversificación de cartera y mecanismos de seguro formales e informales. Finalmente, las estrategias de *superación* apuntan a aliviar el choque una vez éste se ha producido. La forma como los hogares responden a este tipo de circunstancias puede ir desde el endeudamiento o la migración, hasta el trabajo infantil y la reducción en la ingesta de alimentos. Por tanto, el Estado cumple una función primordial para ayudar a los hogares a superar los impactos, en particular a aquellas familias que han sido pobres durante toda su vida y no tienen activos para contrarrestar los efectos del choque¹⁰.

Trampas de pobreza. De las definiciones de protección social se puede afirmar que un SPS se ocupa de los problemas de pobreza y vulnerabilidad o, lo que es lo mismo, de la pobreza estructural y de la pobreza transitoria. Ambos fenómenos están estrechamente ligados y el segundo puede convertirse en pobreza estructural cuando no existe un SPS eficaz. Esto es más conocido en la literatura como trampas de pobreza, que son situaciones causadas por la existencia de imperfecciones de los mercados, la presencia de riesgos, y las respuestas de los hogares frente a éstos. Por ejemplo, ante la realización de un choque y la ausencia de seguros, un hogar puede caer en pobreza y adoptar estrategias que pueden ser ineficientes o contraproducentes para la acumulación de capital humano de sus miembros (reducir el consumo de alimentos, sacar a los hijos de la escuela, etc.). El resultado de estas decisiones de corto plazo se traslada a la siguiente generación, originando trampas de pobreza.

Autosostenibilidad de la pobreza. Por otra parte, la pobreza también puede ser autosostenible. En primer lugar porque los pobres no tienen acceso al sistema financiero y, como consecuencia de esta restricción, deciden no ahorrar; y en

risk. Social protection places a particular focus on human capital investment, and more generally on productive investment, as key to poverty reduction" (Banco Mundial, 2000)

¹⁰ Holzmann y Jorgensen, Op. Cit.

segundo lugar porque su aversión al riesgo y el desconocimiento de los portafolios más rentables los lleva a involucrarse en actividades que les generan menores retornos. Ante este escenario, una opción es intervenir para proveer mecanismos de ahorro para los pobres¹¹. Sin embargo, las opciones tradicionales pueden ser ineficientes. Por ejemplo, en una recesión, cuando se ahorra en activos, los precios de éstos pueden verse fuertemente correlacionados con los ingresos, limitando su efectividad como estrategia frente el choque¹². De otro lado, el ahorro financiero tampoco está diseñado para los pobres, ya que por la magnitud de los montos, recibe bajos retornos y conlleva altos costos de transacción. Por consiguiente, la mejor opción es que los pobres puedan acceder a mecanismos formales de seguridad social, donde sus ahorros sean incentivados, estén seguros y reciban la mejor rentabilidad.

La reducción de la pobreza como objetivo primordial de un SPS.

Puesto que las diferentes definiciones de protección social enfatizan en la reducción de riesgos y vulnerabilidades, se puede caer en el error de olvidar el principal objetivo de un SPS: reducir la pobreza. Este propósito es primordial en la concepción de un SPS porque: i) son los pobres quienes enfrentan mayores riesgos; ii) si no se integra a un SPS el propósito de reducir la pobreza, la protección social quedaría limitada a una función de pararrayos; y iii) porque dado que los pobres tienen menor capacidad de protegerse ante la realización de choques adversos, es necesario proveerles mecanismos de protección social que impidan la adopción de estrategias que perpetúan la pobreza al interior de estos hogares.

Pobreza y Protección Social

El rol de un SPS en la *prevención, mitigación y superación* de la pobreza se resume en la figura 1. En primer lugar, la pobreza está determinada por unas causas estructurales: bajas dotaciones de capital físico, humano y social; y otras coyunturales: choques covariados o idiosincrásicos. Mientras las primeras son las causantes de la pobreza crónica, los choques generan pobreza transitoria, siempre y cuando existan mecanismos de mitigación -si este no es el caso-, los choques pueden generar pobreza crónica.

Un SPS debe tener instrumentos para atacar o contrarrestar los dos tipos de pobreza. Puesto que la pobreza crónica es un proceso generado en el pasado, la respuesta del Estado es *ex post*, intentando que los hogares superen el fenómeno a través de la *Asistencia Social* (AS). La AS es una inversión pública que garantiza un nivel mínimo de consumo de bienes y servicios básicos para los pobres crónicos, cuyos resultados se observan en el mediano y largo plazo.

¹¹ Marulanda (2005)

¹² En la crisis de finales de los noventa los precios de la vivienda cayeron cerca del 30% (Echeverry, 2002)

Por otra parte, la pobreza transitoria se genera porque los hogares -y la economía en general- están expuestos a inestabilidad de precios y del empleo, e inseguridad económica y social, hechos que en últimas los hacen vulnerables. Ante estos choques, la respuesta del SPS debe ser *ex ante*. En el lenguaje de la teoría del manejo social del riesgo, estas políticas apuntan a la prevención y mitigación de los riesgos. Las políticas que minimizan la probabilidad de ocurrencia de choques adversos, y al mismo tiempo promueven un ambiente económico adecuado, son instrumentos de prevención; mientras que las políticas para la seguridad social, que actúan como un instrumento de mitigación, reparan las consecuencias económicas de la realización de los choques idiosincrásicos.

Sin embargo, estos dos instrumentos tradicionales (Asistencia Social y Seguridad Social) son insuficientes para cumplir los objetivos de superación y mitigación. Por un lado, la AS, que atiende a ciertos grupos de población (niños, ancianos, discapacitados), no es capaz de romper las trampas de pobreza que enfrenta la población en extrema pobreza. Para dicha población, el Estado debe llegar con toda la batería de servicios sociales y acompañarlos en la superación de la pobreza. En el tema de la Seguridad Social, el problema es que no todos los riesgos son asegurables. En primer lugar, hay formas de atención muy riesgosas donde la participación del sector privado no es rentable. En segundo lugar, cuando los choques son covariados, el riesgo no se puede diversificar porque todos los asegurados son afectados y la teoría microeconómica señala que, en este escenario, el asegurador entra en quiebra¹³. En estos casos, es deseable la participación del Estado, porque dichos riesgos pueden convertirse en pobreza crónica y, posteriormente, en trampas de pobreza. Para romper las trampas de pobreza y dar respuesta a los choques causados por riesgos no asegurables, existe un tercer instrumento de la protección social: las *redes de protección social*, destinadas a reducir la extrema pobreza y a proteger a la población ante riesgos catastróficos y generalizados (covariados), tales como el desempleo masivo, las catástrofes naturales, las crisis financieras, el desplazamiento forzado, etc. Se puede afirmar que las redes de protección social están diseñadas para atender funciones extremas de asistencia social (pobreza extrema o indigencia) y funciones extremas de aseguramiento (choques covariados).

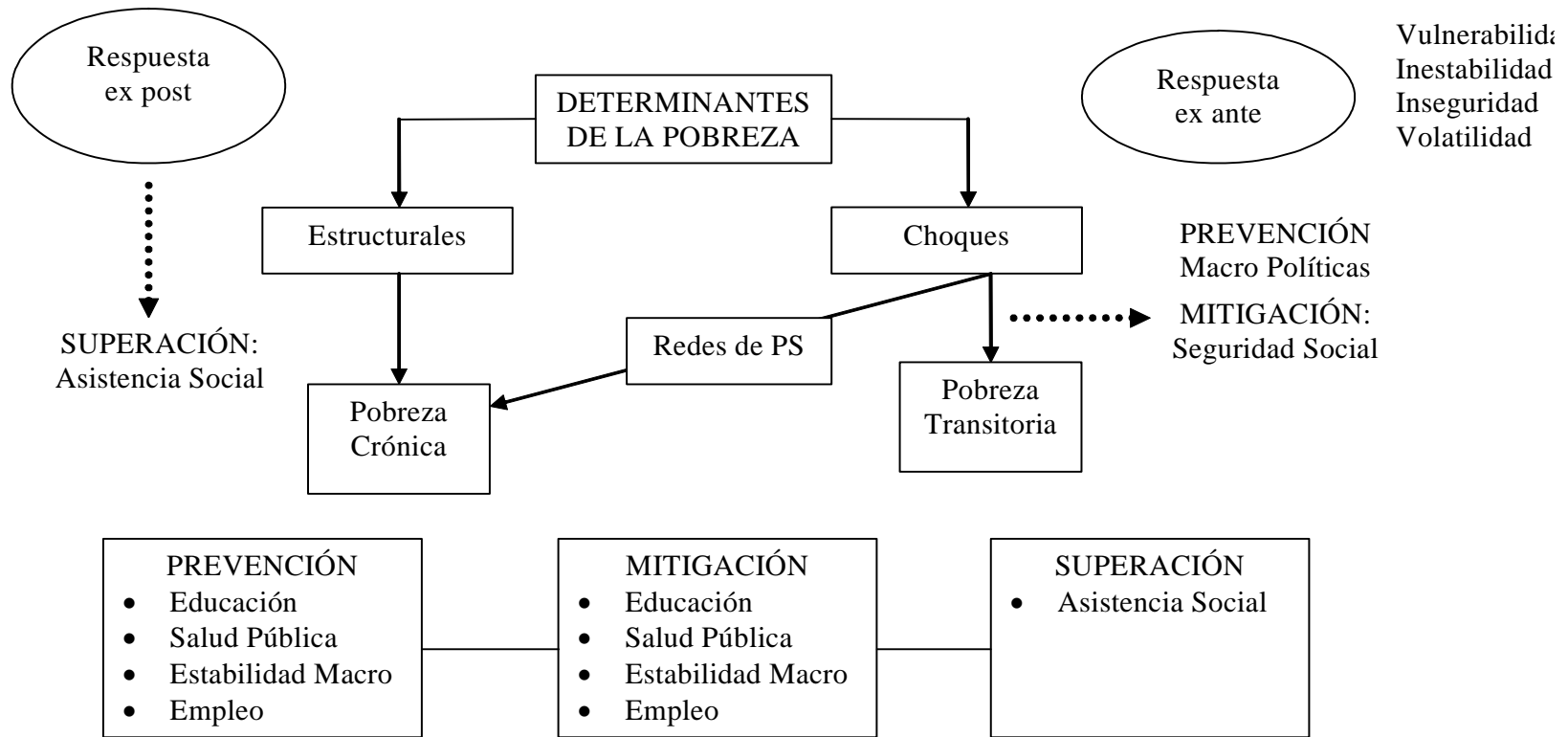
Otra forma de entender los objetivos de los tres instrumentos es ordenándolos en diferentes niveles de atención, según la riqueza o pobreza de la población a atender. Así, el aseguramiento estaría en un primer nivel de atención dirigido a personas que, por sus ingresos, pueden asegurar los riesgos. El segundo nivel de atención está dirigido a población pobre a través de la asistencia social y el tercer nivel está dirigido a atender a la población en extrema pobreza y a los afectados por choques covariados, a través de las redes de protección social.

¹³ La posibilidad de enfrentar los riesgos actuando a gran escala se basa en la *ley de los grandes números* que predice que aunque un riesgo individual es aleatorio, el riesgo conjunto es totalmente predecible. Cuando el riesgo conjunto tiene probabilidad 1 el aseguramiento no es viable.

En resumen, un SPS eficaz debe integrar políticas de prevención, mitigación y superación. Las políticas de prevención deben generar la estabilidad macroeconómica y la seguridad física individual¹⁴ necesarias para minimizar la ocurrencia de eventos que afecten negativamente el ingreso de los hogares, garantizar la provisión continua y adecuada de los servicios básicos de salud y educación y, promover un ambiente económico favorable para la generación y conservación de empleos. Ante la ocurrencia de los choques, el Estado cuenta con mecanismos de aseguramiento que permiten su mitigación. El choque puede llevar al hogar a un estado de pobreza transitoria y los seguros deben contrarrestar el choque y suavizar el consumo. Si el choque es covariado y su intensidad es tal que los hogares caen en un estado de pobreza estructural, las redes de protección social deben entrar en funcionamiento. Por último, si los hogares tienen una dotación de activos con los cuales no es posible tener ingresos suficientes para atender las necesidades básicas, el papel del Estado debe ser ofrecer asistencia social para la superación de la pobreza. Si la pobreza es extrema, la red de protección social debe entrar con toda la batería de servicios sociales a romper las trampas de pobreza. En este sentido, la asistencia social y las redes de protección social tienen un objetivo común (superación de la pobreza) con diferentes causas (estructurales y choques covariados, respectivamente).

¹⁴ Esto incluye desde las pandillas hasta la violencia.

Figura 1. Rol del SPS en la prevención, mitigación y superación de la pobreza



3. Contexto demográfico, social y económico de Colombia¹⁵

En las últimas décadas Colombia ha realizado importantes avances en materia económica y social; no obstante, los retos continúan siendo grandes y parte del éxito de las tareas por hacer radica en la creación del SPS que se propone en este estudio. A continuación se presentan algunos de los resultados demográficos, económicos y sociales que definen el contexto sobre el cuál se ha diseñado la propuesta de un nuevo SPS para Colombia.

Demografía. Aunque la esperanza de vida pasó de 68 a 72 años entre 1990 y 2002, y en el mismo período la mortalidad infantil se redujo de 40 a 26, la mortalidad materna continúa siendo muy alta: 100 por cada 100.000 nacidos vivos. Así mismo, se presenta una reducción de la fecundidad total y un aumento de la fecundidad adolescente, que pasa de 17% en 1995 a 20.5% en 2005¹⁶. Como se esperaba, la reducción en la mortalidad y el aumento en la esperanza de vida han contribuido al envejecimiento paulatino de la población. Tan solo entre 1997 y 2003, la población mayor de 60 años pasó de ser el 8% de la población total a representar cerca del 9.5%¹⁷. Esta transición demográfica ha encarecido los costos de la atención en salud y ha incrementado la relación de dependencia de los hogares.

Economía. En la última década Colombia experimentó la recesión más severa de los últimos setenta años. Los efectos de la crisis sobre los hogares no solo ocasionaron una caída de los ingresos de las familias, también aumentaron la pobreza, la deserción escolar y empeoraron los indicadores nutricionales. Por otra parte, la globalización ha propiciado la competencia internacional de impuestos y salarios que afectan las finanzas públicas. Por un lado, las firmas tienen mayor libertad de localización y, por consiguiente, más libertad para decidir donde pagar los impuestos. Si bien es cierto que los procesos de apertura traen mayores oportunidades para un país, también los es que generan mayor vulnerabilidad para su población. Por ejemplo, la mayor rotación en el empleo deja a la población desempleada por fuera del sistema de protección social actual, con consecuencias catastróficas para el desempleado y su familia.

Mercado laboral. La evolución de los indicadores del mercado laboral señala un aumento de la participación femenina sin precedentes: en 20 años, las mujeres activas en el mercado de trabajo pasaron de 40% a representar el 60% de la totalidad de las mujeres. Por otra parte, se ha observado un incremento en los salarios relativos de los trabajadores calificados, en detrimento de los no calificados. Así mismo, el desempleo estructural es más alto que el observado en pre-crisis y la informalidad es del 75%. Sin duda, aunque la globalización trajo

¹⁵ Basado en Núñez y Espinosa (2005b)

¹⁶ Profamilia (2000)

¹⁷ Núñez y Cuesta (2006b)

mayores oportunidades económicas para Colombia, también es cierto que incrementó la volatilidad en el empleo y los ingresos.

Educación. Las coberturas han aumentado rápidamente, pero las inequidades persisten. En el decil 10 todos los niños entre 12 y 15 años asisten a la escuela, pero solo 8 de cada 10 lo hacen en el decil 1. Entre los jóvenes de 16 a 17 años, solo 6 de cada 10 asisten a un establecimiento educativo. Así mismo, se observan bajas coberturas en pre-escolar, alta deserción en educación media, problemas de pertinencia para los grados 10 y 11, y bajas coberturas en educación superior, especialmente entre los más pobres. Si esto no se realiza estratégicamente, fortaleciendo la formación técnica y tecnológica e incrementando el acceso de los pobres a la educación superior, el remedio será peor que la enfermedad: millones de desempleados bachilleres.

4. Sistema de Protección Social Actual

Los primeros pasos para la creación del SPS se dan a partir de las políticas diseñadas para enfrentar la crisis de finales de los noventa. En el año 2000 se crea la Red de Apoyo Social (RAS), cuyo objetivo es mitigar el impacto de la recesión económica sobre la población más vulnerable. Posteriormente, en 2001, el Gobierno Nacional, mediante documento Conpes, crea el Sistema Social de Riesgo, como instrumento de protección y asistencia social del Estado. En forma más explícita, la Ley 789 de 2002 crea el SPS y da mayor precisión a sus funciones. Aclarado el tema normativo, se crea el Ministerio de la Protección Social, mediante la fusión de las carteras de Salud y Trabajo. A pesar de las buenas intenciones, en la práctica existe un sistema de seguridad social para el sector formal (concentrado en el sector público) y una asistencia social descoordinada y con bajas coberturas. El gran problema de este esquema es la exclusión del sector informal en cualquier tipo de protección social, con el agravante de que éste representa tres cuartas partes del empleo en Colombia.

Entre los principales problemas del SPS actual están:

- *Exceso de programas con baja cobertura:* La existencia de muchos programas sin el grado de coordinación adecuado, aumenta los costos administrativos de los mismos, desaprovechando las economías de escala de la provisión integrada. Igualmente, existe duplicidad de funciones por la falta de comunicación entre los distintos niveles de gobierno.
- *Déficit de recursos:* Persisten las diferencias entre los recursos disponibles y los que serían necesarios para los programas de asistencia social y contra la extrema pobreza.
- *Financiación inadecuada y procíclica:* Tradicionalmente los recursos provienen en su mayoría de impuestos a la nómina, haciéndolos escasos en épocas donde más se necesitan, e incentivando la informalidad. Es necesario idear mecanismos que desliguen los recursos para la protección social del ciclo económico.
- *Focalización deficiente:* El problema de la escasez de recursos se agrava por la mala focalización de los disponibles. De acuerdo con los datos de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 (ECV-03), el porcentaje de hogares no pobres que recibieron transferencias del Estado es especialmente elevado para el caso de pensiones (94%), cajas de compensación familiar (76%), educación superior (73%) y SENA (68%). El programa con menores errores de inclusión es el ICBF con 13%¹⁸.
- *Monitoreo, Seguimiento y Evaluación deficiente o inexistente:* la cultura del monitoreo y evaluación en Colombia no existe y solo en los últimos años se han dado los primeros pasos hacia la creación de un sistema que permita

¹⁸ Núñez y Espinosa, Op. Cit. p. 66

conocer la efectividad de los programas y de los mecanismos de focalización.

- *Inspección, Vigilancia y Control (IVC) insuficiente y descoordinada:* existen varias entidades de IVC de muy baja capacidad operativa (Supersalud, Supersubsidio, INVIMA)
- *Falta de interacción entre Aseguramiento y Asistencia Social.* Las políticas de asistencia social deben diseñarse considerando los incentivos adecuados para propiciar la transición de las familias de los programas de asistencia social hacia los programas de aseguramiento.

Como consecuencia de lo anterior, se tienen bajas coberturas y calidad, déficit y filtración de recursos, incentivos perversos a la formalización del empleo e instrumentos inadecuados de asignación de recursos. Los retos son evidentes: i) expandir las coberturas de Seguridad Social para los pobres y los informales; ii) asegurar el acceso a los programas de Asistencia Social de los más pobres y vulnerables de la población y iii) tener una Red de Protección Social (*safety net*) preparada para los choques covariados. En los términos de la sección anterior, cada uno de los tres instrumentos del SPS debe ajustarse para ser más eficaz en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

5. Sistema de Protección Social para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad

Las bases conceptuales para el diseño de un SPS se fundamentan en la teoría que explica el comportamiento de los individuos bajo incertidumbre. En este marco de análisis, una explicación de por qué los individuos compran seguros para protegerse de los choques, sostiene que las personas son aversas al riesgo y, como consecuencia, tienen incentivos para contrarrestar la incertidumbre consumiendo seguros. Por el contrario, si las personas tuvieran certidumbre de los eventos y los mercados de capitales fueran perfectos, la pobreza temporal se evitaría con préstamos o ahorros y el consumo nunca sería volátil.

En los mercados reales lo que prima es la asimetría de información entre compradores y vendedores de seguros, hecho que causa problemas de riesgo moral y selección adversa. Por ejemplo, un trabajador asegurado en el régimen contributivo en salud toma más riesgos que el nivel óptimo considerado por una EPS; como consecuencia, los costos para el asegurador son mayores a los esperados. Lo ideal en este caso es tener una política activa de prevención de enfermedades. Por otro lado, la selección adversa implica que los individuos que enfrentan menores (mayores) riesgos toman menores (mayores) cantidades de aseguramiento. Lo ideal en este caso es tener coberturas universales.

Así mismo, el comportamiento bajo incertidumbre y la asimetría de información implican que hay formas de atención muy riesgosas, en las que la participación del sector privado no es rentable y se debe promover la intervención del Estado. Sin embargo, el alcance de la intervención depende de cada uno de los instrumentos con que cuenta un SPS. En general, la tarea del Estado en un SPS puede ser de tres tipos: regulación, financiación y provisión de bienes y servicios. En asistencia social, es deseable que el Estado se haga cargo de su financiación, a través de mecanismos redistributivos basados en el sistema impositivo; y de la provisión de bienes y servicios, mediante transferencias condicionadas, como lo sugiere la teoría¹⁹ y la evidencia internacional.

En aseguramiento, la intervención más deseable del Estado es la regulación. Sin embargo, en un país donde el sector informal carece de suficientes incentivos para asegurarse, es posible tener un espacio para que el Estado apoye el incremento de las coberturas mediante financiación parcial que genere incentivos al ahorro. El caso de la salud en Colombia es tan evidente, que el régimen subsidiado puede ser tratado como parte de la asistencia social. En cuanto a la provisión de

¹⁹ La teoría microeconómica respalda la entrega de transferencias en efectivo, a cambio de bonos para el consumo de ciertos bienes. En general se prueba que es más eficiente entregar la transferencia en efectivo, relajando la restricción presupuestaria del hogar, y no entregando bonos que introducen distorsiones en los precios.

aseguramiento por parte del Estado, la evidencia del ISS indica que debe evitarse al máximo.

Por último, las redes de protección social deben ser financiadas en su totalidad con recursos públicos ya que, como se ha mencionado antes, existen riesgos no asegurables por el sector privado. En cuanto a la provisión, depende del tipo de programa que se constituya para enfrentar los choques covariados.

5.1 Arreglos Institucionales

Como se mencionó, muchos de los problemas actuales se presentan por la falta de coordinación entre los organismos que tienen a cargo las funciones del SPS. Para garantizar esta coordinación, debe existir una institución de alta jerarquía que pueda convocar a los ministerios, departamentos administrativos, entes territoriales y demás entidades que tengan injerencia en el diseño de las políticas y la ejecución de los programas.

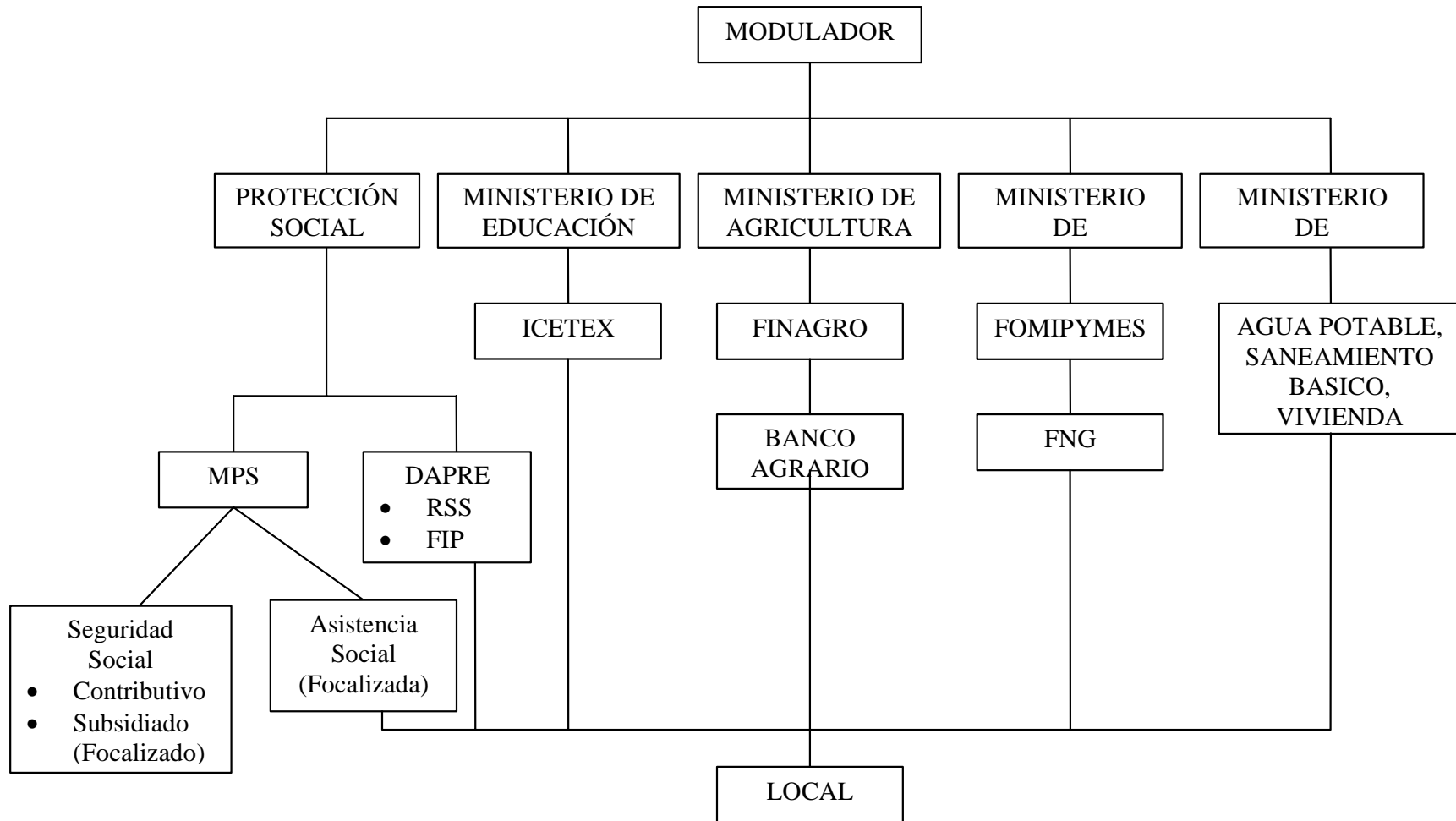
La figura 2 presenta a los organismos que tienen funciones dentro del SPS a nivel nacional. La instancia definida como *modulador* debe encargarse de la coordinación de los programas y entidades que hacen parte del sistema, con unas funciones que se describen más adelante. A la izquierda se presentan los organismos que tienen mayores responsabilidades dentro de la Protección Social (PS). Por un lado, el Ministerio de la Protección Social (MPS), que se encarga del aseguramiento y la asistencia social en sus funciones normales, y por el otro, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), que se encarga del aseguramiento y la asistencia social en sus funciones extremas (manejo de los choques covariados²⁰ y la extrema pobreza).

Los otros ministerios se integran al SPS, siendo muy explícitas sus funciones en el componente de la red de protección social que se encarga de la lucha contra la pobreza extrema (ver sección 5.2.7). El Ministerio de Educación Nacional (MEN) debe garantizar la prestación adecuada de los servicios públicos de educación, en todos los niveles. Por su parte, el Ministerio de Agricultura, a través de FINAGRO y el Banco Agrario, debe establecer la política de aseguramiento y asistencia en aquellos componentes que son específicos del sector rural. Actualmente, el Ministerio de Comercio Exterior maneja el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME) y el Fondo Nacional de Garantías (FNG). El nuevo esquema mantiene en cabeza de este Ministerio la coordinación y puesta en marcha de las políticas de microcrédito y garantías, que son de vital importancia para la lucha contra la pobreza. Por último, las acciones de política relacionadas con la disposición de servicios públicos tales como agua potable, saneamiento básico y

²⁰ En especial los relacionados con las crisis macroeconómicas y el desplazamiento forzado.

vivienda están a cargo del Ministerio del Medio Ambiente. No sobra volver a mencionar que, en el Programa contra la Extrema Pobreza que se describe en la sección 5.2.7, el Estado debe llegar a estas familias con toda la batería de servicios sociales, razón por la cual se requiere la operación conjunta de todos estos ministerios y sus entidades y fondos adscritos. Posteriormente se describen los mecanismos para fijar la coordinación requerida.

Figura 2. Diseño del nuevo SPS en el nivel nacional



La instancia del *modulador* debe desempeñar las siguientes funciones:

- Coordinar las políticas que están en cabeza de varias entidades.
- Manejar y supervisar los acuerdos entre las distintas entidades.
- Proponer las normas para el cumplimiento de los acuerdos.
- Diseñar los estándares en los programas de asistencia social. Es necesario cierto nivel de flexibilidad para que los entes territoriales puedan adecuarlos a sus necesidades de cobertura, precios y calidad.
- Ejercer control para evitar duplicidad de programas tanto a nivel central como territorial.
- Expedir las normas relacionadas con la creación y reglamentación de los programas.
- Aprobar programas nuevos y modificaciones a los existentes.
- Monitorear constantemente los instrumentos de focalización, con revisión periódica de la metodología nacional.
- Fijar las reglas para habilitar a los proveedores.
- Diseñar o aprobar los criterios para la transferencia de recursos hacia los entes territoriales y hacia las instituciones proveedoras.
- Realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación del gasto social.
- Priorizar el gasto y los programas sociales de acuerdo con los resultados del monitoreo, seguimiento y evaluación.

Se propone que el *modulador* sea el CONPES Social y que esta instancia cuente con una secretaría técnica. Las entidades del Estado que podrían asumir dicha secretaría son: el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el DAPRE o el MPS. El DNP tiene a su favor una gran capacidad técnica, experiencia en el manejo y asignación de los recursos de inversión, en la administración del SISBEN y en la coordinación de la política social actual, elementos que evitarían la necesidad de nueva burocracia. Sin embargo, debe mejorar su capacidad operativa y su presencia territorial, y asumir el manejo del registro de los beneficiarios de la protección social, sin perjuicio de que otras entidades, como el MPS, lo sigan haciendo.

Las funciones de la secretaría técnica del modulador, que se sugiere que sea el DNP, serían las siguientes:

- Coordinar la política social.
- Facilitar los acuerdos legales y las actividades entre entidades.
- Expedir los estándares para el manejo de la información: establecer el formato de una base de datos común para los beneficiarios de todos los programas, diseñar un número único de identificación NUI para los beneficiarios de la protección social y establecer la periodicidad en la recolección de la información.

- Construir y mantener la base de datos que incluya información de los beneficiarios de los programas, el registro civil, el registro de impuestos y de activos de los beneficiarios, con el fin de seleccionar de forma adecuada a los beneficiarios de la protección social.

El esquema nacional debe replicarse a nivel local para lograr mayor coordinación, y para evitar duplicidades y deficiencias en los servicios de la protección social. En la actualidad, no existen canales formales de comunicación entre las acciones tomadas a nivel central y los esfuerzos que realizan los entes territoriales, en especial en el tema de asistencia social. Tampoco son claros los mecanismos para que la población pueda interactuar o tomar decisiones sobre las necesidades más apremiantes.

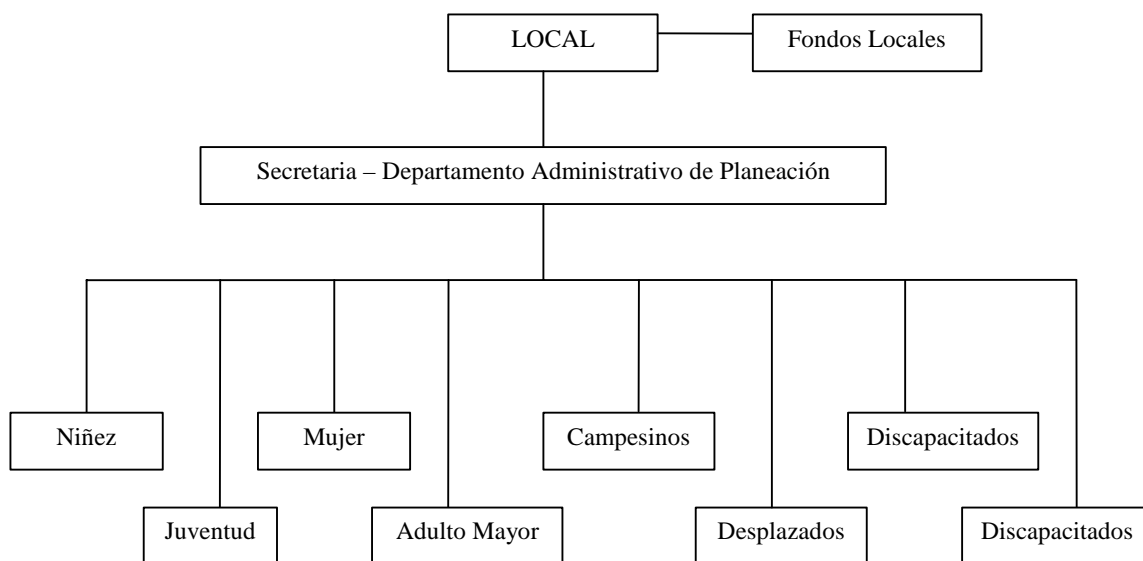
En el nivel local, el SPS debe contar con un Fondo que se encargue de manejar los recursos propios y del nivel nacional, disponibles para el desarrollo de los programas de protección social (obviamente deben excluirse los recursos del SGP que tienen destinación específica: educación, salud, etc.). De otro lado, los entes territoriales deben conformar una unidad de soporte técnico que puede estar en cabeza de las Secretarías de Planeación, que se encargarán de la asistencia técnica del SPS en su nivel de gobierno.

El soporte financiero y técnico del nivel local debe interactuar permanentemente con la ciudadanía y la población que requiere la atención del SPS. En este sentido, deben crearse o ponerse en funcionamiento mecanismos efectivos de participación ciudadana en los cuáles se decidan las prioridades de la población. La propuesta exige poner en funcionamiento el artículo 11 del Decreto 1137 de 1999 en las entidades territoriales que aún no lo han hecho. Esta norma reglamentó la conformación de los consejos o comités para la política social (CPS) cuya estructura puede ser sectorial o grupal, como se presenta en la figura 3. Cualquiera sea la estructura, los CPS deben constituir mesas de trabajo (salud, educación, etc, ó niños, jóvenes, mujeres, etc.) donde se discutan especialmente las prioridades de la población y se haga el control social a los gobiernos (más adelante se presentan otras funciones más específicas).

En el nuevo diseño del SPS la presencia de estos comités es fundamental, por tanto, se propone una reforma al mencionado Decreto de manera que, las transferencias y los aportes de la nación a los programas locales de protección social estén condicionados a la conformación de los Consejos, donde haya representación del Gobierno Nacional, los personeros, contralores, la iglesia, la policía, el ICBF, los gremios, las ONG's y representantes de los grupos de interés. Una forma de hacer efectivo el mencionado decreto es que los recursos de cofinanciación del gobierno central no sean transferidos hasta que la entidad territorial conforme y reglamente sus CPS y ponga en funcionamiento las mesas de trabajo, pero que principalmente cree los mecanismos con los cuáles el

gobierno local interactúe con los CPS, tanto en la asignación de los recursos como en la priorización de las políticas y los programas. En este sentido, es deseable hacer cambios normativos a nivel local, para introducir el concepto de presupuestos participativos cuyas experiencias han sido muy exitosas en otros países.

Figura 3. Diseño del nuevo SPS en el nivel local



Las funciones de los CPS serán:

- Reglamentarse.
- Garantizar la coordinación con otros niveles de gobierno.
- Gestionar fuentes privadas de ingreso para los programas de asistencia social.
- Fortalecer la participación comunitaria.
- Establecer prioridades en la asignación de recursos.
- Controlar la focalización de los programas.
- Consultar las necesidades de la comunidad.
- Convocar y articular a los actores.
- Definir los parámetros finales de los programas.
- Asignar los recursos para los distintos programas.
- Expedir las licencias de funcionamiento de los proveedores.
- Ejercer control político y social sobre los prestadores de los servicios de protección social.
- Idear mecanismos adecuados para la difusión de la información sobre acceso y derechos de la población.

- Recibir y solucionar quejas de los programas.
- Proponer cambios en el diseño de los programas.
- Vigilar los avances en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad.

5.2 Sistema Integrado

Posiblemente el problema más grande del SPS actual es la falta de integración entre sus diferentes componentes. Un sistema integrado de protección social tiene las siguientes características:

- Reduce la vulnerabilidad de los trabajadores del sector informal mediante instrumentos flexibles de aseguramiento (respuesta ex ante) y programas de asistencia social (respuesta ex post).
- Divide claramente la asistencia social de tal forma que se le dé prioridad y exclusividad a la protección de la niñez.
- Incorpora una red de protección social que atiende choques covariados no asegurados por el sector privado.
- Proporciona incentivos para formalizar el mercado laboral.
- Condiciona la asistencia social para reincorporar a los beneficiarios al mercado laboral.
- Transfiere subsidios priorizando el aseguramiento en salud (i.e. del seguro de desempleo descuenta la cotización en el régimen contributivo en salud)
- Genera solidaridad entre los regímenes contributivos y subsidiados.
- Tiene mecanismos para generar activos que protejan a la población de ciertos choques.
- Incluye mecanismos para atacar la pobreza extrema.

El sistema de protección social que se propone para Colombia agrupa las políticas y los programas diseñados para el sector formal e informal y, contiene siete componentes:

- Mercado Laboral
- Seguridad Social
- Microaseguramiento
- Asistencia Social
- Protección a la Niñez
- Generación de Activos
- Red de Protección Social.

A continuación se desarrolla cada uno, definiendo su rol en el SPS, la situación del componente en Colombia y las propuestas que se sugiere implementar en el marco del nuevo SPS.

5.2.1 Mercado Laboral

En esta sección se describen las principales políticas y programas del mercado laboral asociadas al Sistema de Protección Social propuesto²¹.

El mercado laboral en un SPS

Las intervenciones públicas en el mercado laboral deben tener como objetivo primordial la lucha contra la pobreza²². Las primeras intervenciones con impactos significativos sobre la población beneficiaria se realizaron a comienzos de este siglo, bajo un contexto de recesión y desempleo creciente, y a través de programas públicos de empleo y capacitación de jóvenes desempleados pertenecientes a los niveles más desfavorecidos de la población. La pertenencia a esta categoría suponía un nivel de recursos inferior al umbral de pobreza, y unas características (educación, demografía, condiciones de vivienda) a las cuales se atribuía la situación de pobreza. De entrada, el objetivo de estas acciones no se refería a la falta de empleo (muchos trabajaban en el sector informal), sino a los bajos ingresos, es decir, a los pobres. Como es bien conocido, la pobreza hasta ahora está recuperando los niveles de pre-crisis²³, situación que deja clara la necesidad de seguir interviniendo en este frente. El esquema propuesto para el componente de mercado laboral en el marco del nuevo SPS para Colombia se presenta en la figura 4. A continuación se desarrollan las propuestas sugeridas.

Políticas activas y pasivas

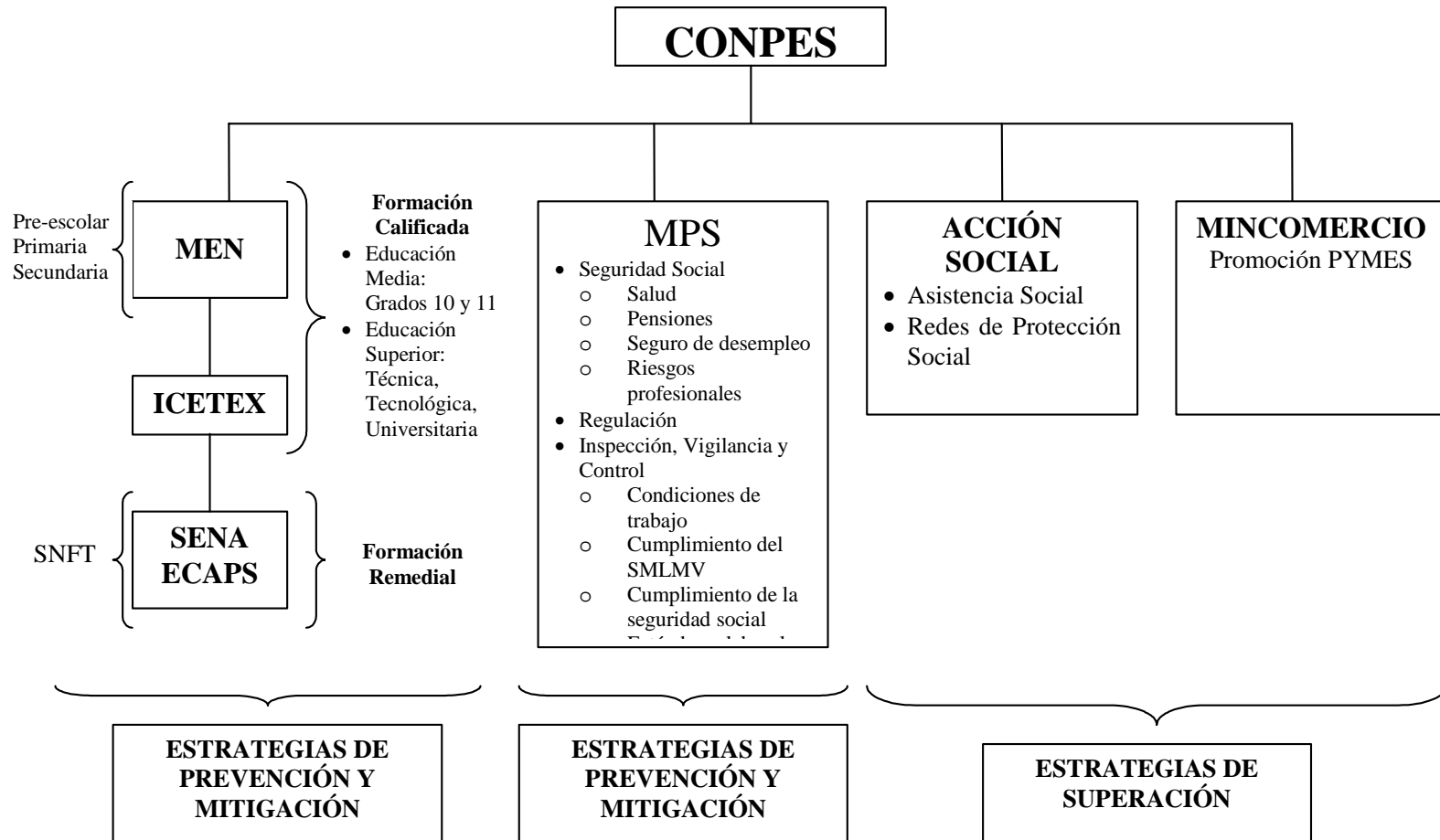
Políticas activas: Son aquellas destinadas a facilitar la (re)integración de los desempleados al mercado laboral, a través de programas preparatorios para el empleo. Cuando el nivel de pobreza es tan alto como en Colombia, la mayor parte de los recursos invertidos en políticas y programas para el mercado de trabajo deben asignarse a este tipo de políticas. Entre éstas están los programas públicos de empleo, el entrenamiento para el trabajo y la intermediación laboral, que hacen parte fundamental de la lucha contra la pobreza. Esta pobreza puede haber sido generada tanto por choques covariados que producen desempleo, como por causas estructurales que producen bajos ingresos. La población que cae en este último subconjunto es aquella donde son típicas las trampas de pobreza (i.e. baja educación, bajos ingresos, baja educación de los hijos), y por tal razón es la población objetivo de este tipo de programas.

²¹ No se tratan las políticas asociadas al crecimiento de la economía, la educación y los cambios tecnológicos.

²² A diferencia de las reformas laborales, que no son propiamente una intervención en el mercado laboral sino una regulación de éste.

²³ Con niveles que son todavía muy altos.

Figura 4. Esquema de intervención del mercado laboral en el marco del SPS para Colombia



Políticas activas: programas de generación de ingresos. Los programas públicos de empleo no solamente se utilizan o funcionan como programas de asistencia social sino que también están diseñados para reincorporar a los beneficiarios, después de un período de entrenamiento, al mercado de trabajo. En el marco del Programa contra la Externa Pobreza que se describe en la sección 5.2.7, se sugiere la creación de un **Programa de Generación de Ingresos (PROGIN)** con dos objetivos complementarios: i) dotar a aquellas regiones muy pobres en infraestructura social y productiva, y ii) generar ingresos y empleo para familias en extrema pobreza²⁴.

Políticas activas: programas de entrenamiento e intermediación laboral. Otras políticas activas del mercado laboral son aquellas concentradas actualmente en el SENA: i) el entrenamiento para el trabajo y ii) la intermediación laboral. Estas tareas no han sido bien conducidas por dicha entidad. Por un lado, varios estudios han mostrado que el impacto de los cursos del SENA sobre la empleabilidad y los ingresos es nulo y en algunos casos negativo²⁵; la focalización es deficiente, al punto que dos terceras partes de los recursos de capacitación llegan a población no pobre²⁶; la pertinencia no está adecuada a la dinámica empresarial, y gran parte de sus recursos se asignan para atender urgencias y compromisos de política con cursos de pocas horas, muy superficiales. En cuanto a la intermediación laboral, las empresas no registran sus vacantes, ni demandan a los oferentes registrados en el sistema de información para realizar el emparejamiento entre vacantes y desempleados, y dicho sistema no cuenta con conexión interregional. Unido a los problemas mencionados, es muy preocupante que los recursos de la oferta de capacitación para el trabajo estén monopolizados por el SENA, gracias a que la acreditación de las Entidades de Capacitación (ECAP) está en su poder.

El Conpes 081 intentó corregir varios de estos problemas, introduciendo mecanismos para aumentar la eficiencia del sistema, pero sus resultados en términos de metas son muy pobres. Primero se creó una comisión encargada de elaborar un plan de acción para consolidar y poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) en un año; dos años después, los avances son casi nulos y la coordinación entre los actores (MPS, MEN, DNP), es muy baja. Segundo, tan solo se ha avanzado en la contratación externa en un 12% del 70% estipulado²⁷. Por último, el tema de la acreditación parece ser la tarea más avanzada por cuanto ya existe un borrador de decreto que la

²⁴ Para mayor detalle sobre el PROGIN, ver Núñez y Cuesta (2006a)

²⁵ Medina y Núñez (2001), Núñez y Gaviria (2003) y Barrera y Corchuelo (2003).

²⁶ Lasso (2004) y Núñez y Espinosa, Op. Cit. p.66

²⁷ Aún sabiendo que la filosofía del CONPES era contratar con instituciones y no personas, el SENA afirma que la meta está cerca de alcanzarse por el hecho de haber contratado profesores externos. Obviamente lo que se requiere es contratar instituciones prestigiosas hasta llegar a ofrecer con ellas el 70% de los cursos.

implementaría. Sin embargo, mientras no se reglamente la forma en que se reconozca la prestación de los servicios de capacitación realizados por las ECAP (Artículo 38 Ley 789), el decreto no es práctico. En cuanto al tema de la pertinencia, el Conpes 081 no avanzó ni dio directrices claras. En realidad la estructura operativa del SENA es muy rígida para atender rápidamente la dinámica de la demanda por capacitación. Sus cursos están determinados más por una tradición que por las necesidades reales de las empresas o los trabajadores. Sin embargo, existen cursos que solo puedan ser ofertados por el SENA, por su complejidad y los costos de los equipos para la formación. Es claro que SENA y ECAP son complementarios y no sustitutos.

Por todo lo anterior, se propone una estructura para el SNFT que se acomode a las necesidades de las empresas y los desempleados, y no lo contrario. En primer lugar, se sugiere que sea el nivel central el que defina los objetivos y la focalización de los programas del SNFT; en segundo lugar, se propone que la participación de los departamentos se realice a través de su apoyo a la gestión y coordinación del desarrollo de los programas implementados a través del Sistema. Este apoyo consiste principalmente en agrupar municipios pequeños e identificar las necesidades de capacitación dentro en las regiones con la ayuda del SENA. Para tal fin, deben convocarse los Consejos Departamentales para el Desarrollo Productivo. En última instancia, los municipios deben participar en la implementación de los programas con el SENA. En cuanto a la adscripción del SNFT, se propone que sea parte integral del MEN, en el componente del sistema educativo que facilita el desarrollo de habilidades para la vinculación al mercado laboral de ciertos segmentos de la población colombiana. Por último, en el marco del SPS y basado en el esquema de intervención del mercado laboral propuesto en la figura 4, el SNFT debe concentrarse en tres funciones primordiales: mejorar la empleabilidad global, mejorar la competitividad y la productividad global, y aumentar el ingreso de los pobres y vulnerables.

- **Mejorar la empleabilidad global.** Para desarrollar esta función las propuestas son: a. *desarrollar cursos de formación para las personas despedidas por razones económicas* (cierre total o parcial de las empresas). Esta propuesta hace parte de las estrategias de mitigación y se realiza a través de la seguridad social. Es una tarea que, sin duda, se requiere hoy más que nunca por la mayor rotación del empleo que ocasiona la globalización; b. *apoyo en la colocación rápida en el empleo para aquellos desempleados cuya empleabilidad es relativamente alta.* Esta tarea también hace parte de las estrategias de mitigación y debe desarrollarse mediante cursos muy cortos (1-4 semanas) donde los beneficiarios aprendan a hacer una hoja de vida, a presentar una entrevista de trabajo, etc.; y a través de la participación del desempleado en el Sistema Público de Empleo (SPE).

- **Mejorar la competitividad y la productividad global (ingresos).** Para desarrollar esta función las propuestas son: a. *Aumentar la oferta de educación técnica y tecnológica disponible.* Esta propuesta hace parte de las estrategias de prevención y se realiza a través del Plan de Expansión de la Educación Superior (PEES) propuesto por la MERPD; b. *recalificación para el sector formal e informal.* Esta tarea busca, entre otras cosas, disminuir la probabilidad de desempleo. Debe desarrollarse a través de programas de capacitación para empleados ofrecidos por el SENA y las ECAP's; y c. *mejorar la productividad en el sector rural.* Para cumplir este propósito, se sugiere expandir los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial a lo largo del territorio nacional, y diseñar programas de acuerdo con las necesidades propuestas en las agendas internas regionales. El objetivo primordial de estos programas debe ser ofrecer asistencia técnica, promover la asociación de los pequeños productores, y capacitar y asistir en la comercialización de los productos. Todas las acciones en este aspecto deben desarrollarse en conjunto con el INCODER.
- **Aumentar los ingresos de los pobres y vulnerables.** Esta función se desarrolla en el marco de las estrategias de superación. El principio de los programas que se implementen para llevar a cabo esta función debe ser no generar dependencia del Estado. Para desarrollar esta función las propuestas son: a. *desarrollar cursos de formación para los grupos más desfavorecidos que enfrentan desempleo.* Las intervenciones en este frente se realizan a través de la asistencia social y deben financiarse con recursos del SENA; y b. *diseñar y poner en marcha programas contra-cíclicos de empleos públicos.* Esta intervención se realiza a través de las redes de protección social. Debe financiarse con crédito y entrar en funcionamiento una vez se presenta una recesión.

El SNFT debe permitir la participación de las ECAP's y las universidades en las labores de capacitación de la población más vulnerable²⁸. Al respecto, aunque la renovación y ampliación del programa de Jóvenes en Acción debe ser un primer modelo institucional para la ampliación de la contratación institucional, es necesario desarrollar nuevos modelos de contratación (en este caso con universidades e institutos de educación superior) para la implementación del ciclo de formación técnica en los grados 11 y 12, en consonancia con la estrategia de "ciclos pedagógicos" del MEN.

Por último, se sugiere crear un Fondo que maneje los recursos y las solicitudes de capacitación a las ECAPs y a las universidades. Cuando la capacitación se realice

²⁸ Desertores de la secundaria, ojalá antes de que deserten y se conviertan en desempleados; bachilleres que no ingresarán a las universidades, ojalá antes de que ese hecho se concrete, en especial pertenecientes a la población desplazada y en extrema pobreza.

en las empresas, este Fondo reconocería un porcentaje de los costos totales de la capacitación a las ECAPs o a las Universidades; y su totalidad, cuando el entrenamiento se realice en los centros de formación. La ventaja de este esquema es que el SENA no estaría obligado a tener una contratación mínima externa - como lo señala el Conpes 081-, pero si a incrementar su calidad por la competencia que se genera. Dicho fondo sería administrado por el SNFT y no por el SENA. Por otra parte, esta estructura requiere de un sistema de información sobre las demandas por capacitación de las empresas, para confrontarlas con la oferta existente en materia de: infraestructura, duración de los cursos, personal a cargo y perfil de los beneficiarios propuesto.

Por otra parte, en el tema de intermediación laboral las cifras tampoco son alentadoras. Desde hace varios años, el SPE tiene la función de emparejar la demanda y la oferta laboral. Un apropiado emparejamiento entre las vacantes y las personas que buscan empleo reduce el desempleo friccional en la economía²⁹. Se estima que alrededor de 6 millones de personas pertenecientes a la población en edad de trabajar buscan empleo; algunos porque están desempleados, otros porque buscan un mejor empleo y otros porque desean entrar al mercado laboral por primera vez. De estos, más de 400,000 personas se inscriben en el SPE, el cual logra colocar alrededor de 18%³⁰ en las vacantes registradas en el sistema³¹. El número de colocaciones en 2004 fue cercano a 77,000 personas, lo que corresponde al 0.4% de la PEA; en países como Francia e Inglaterra esta tasa es 7% y 5% respectivamente.

El SPE enfrenta una competencia natural porque tradicionalmente en Colombia la búsqueda de trabajadores por parte de las empresas está más vinculada a las redes sociales que a estos servicios y, adicionalmente, los servicios de información privados cada vez ganan más espacio. Sin embargo, estos últimos están más concentrados en ofrecer información para trabajadores calificados. Por estas razones, el SENA debe mejorar y concentrar su actividad en la demanda y oferta de trabajadores no calificados. Los principales retos son los siguientes:

- Utilizar las nuevas tecnologías interconectando los centros del SPE.
- Desconcentrar de las oficinas del SENA el uso del sistema para dar acceso tanto a trabajadores como empresas desde cualquier punto de Internet³².
- Ofrecer información sobre el estado de las ocupaciones y el mercado laboral.
- Enlazar a otros sitios que ofrezcan estos servicios³³.

²⁹ Núñez y Bernal (1997) estimaron entre 5% y 6% la tasa de desempleo friccional para Colombia.

³⁰ Idealmente deben diseñarse indicadores más precisos sobre la eficacia del sistema, tales como la tasa de colocación de los inscritos en los últimos 3 meses.

³¹ Francia alcanza tasas de 34%, Japón y USA 26%.

³² Esto es de vital importancia para incrementar el registro de vacantes y la búsqueda directa por parte de las empresas de los perfiles requeridos.

- Dar información sobre autoayudas para la búsqueda de empleo.
- Hacia el futuro, los pagos del seguro al desempleo deben ser estar atados a la búsqueda de empleo y, por tanto, certificados por el SPE³⁴.
- Crear los incentivos para que las empresas registren sus vacantes, y utilizar esta información para mejorar la pertinencia de los cursos que se ofrecen actualmente.

Políticas activas: Programas para la microempresa. La tercera línea de intervención de las políticas activas está conformada por los programas para la microempresa. En Colombia las microempresas constituyen la gran mayoría de los negocios, razón por la cual generan casi el 40% del PIB. También conforman el grueso del sector informal cuya participación en el empleo total es del 75% del total nacional³⁵. Actualmente, uno de cada dos empleos se crea en micro y pequeñas empresas. Por consiguiente, su importancia se concentra en la capacidad de absorción de empleo que por lo general proviene de la población pobre. En este sentido, la generación de empleo en este tipo de empresas conlleva a aliviar la pobreza puesto que son millones de personas las que generan sus ingresos a partir de estas actividades. Las políticas que fortalezcan a las micro y pequeñas empresas serán por consiguiente parte integral de la política contra la pobreza.

El primer aspecto que se propone es revisar cómo está conformada la institucionalidad de la política en Colombia. Por un lado existe el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME) y el Fondo Nacional de Garantías (FNG), entidades adscritas al Ministerio de Comercio, y, por el otro lado se encuentra el Sistema Nacional de Incubadoras (SNI) y el Fondo Emprender (FE) adscritos al SENA. El FOMIPYME cofinancia el 65% de los programas para el desarrollo tecnológico y de fomento y promoción de las Mipymes, sin que los beneficiarios estén obligados a su devolución, siempre que las metas propuestas se cumplan, y los dineros se utilicen conforme a lo pactado. El FNG está concentrado en la financiación de las Mipymes facilitando el acceso al crédito mediante el otorgamiento de garantías para el sector financiero. Esta misma tarea la cumple FINAGRO para el sector agropecuario. El SNI tiene como objetivo fomentar los procesos de emprendimiento a través de programas de formación integral e innovación y desarrollo tecnológico. Por último, el FE coloca un capital semilla para iniciativas empresariales desarrolladas por aprendices del SENA o universitarios recién graduados.

³³ Mediante alianzas con el sector privado que ofrece estos servicios es deseable, así como el uso de arquitecturas comunes, estandarización y confidencialidad de los registros, con el objeto de facilitar la transferencia de información.

³⁴ Esto por supuesto fortalecerá los SPE.

³⁵ Núñez (2002)

¿Tiene sentido que 5 entidades desarrollen la política para las Mipymes?³⁶ ¿No será mejor crear una sola institución, alimentada por un fondo de recursos, que coordine toda la política con los mismos objetivos y que genere economías de escala en la administración y gestión? Es más, las empresas que requieren asesoría en varios campos deberían atenderse integralmente y no tener que recurrir a diferentes entidades cuyos objetivos y lineamientos pueden diferir. ¿En vez de restar recursos, no se deberían sumar los recursos del FNG, el FE, e incluso FINAGRO, para apoyar líneas estratégicas para el desarrollo del país? Así mismo, el FOMIPYME y el SIN, que tienen objetivos comunes en el área de desarrollo tecnológico, deberían conformar una sola entidad y una sola política. En síntesis se debería crear una sola institución con un brazo financiero y un brazo tecnológico que inicialmente desarrolle una política coherente reformando algunas leyes, expidiendo una regulación y creando los lineamientos y los programas que faciliten la creación y operación de las microempresas, y se expanda el acceso a los servicios financieros y otro tipo de servicios que apoyen la formalización de las actividades de las Mipymes. Esto incluye la eliminación de las tasa de usura para que el sector financiero pueda expandir el microcrédito³⁷, la inversión en Investigación y Desarrollo y el apoyo del SNFT, e incluso reformas tributarias que eliminen los impuestos a las transacciones financieras. Con la firma del TLC Colombia requiere una política activa en este campo, que va desde la comercialización y el mercadeo de productos, hasta el desarrollo de otros nuevos que podrán acceder libremente al mercado norteamericano. Por tanto, es indispensable que el gobierno provea a las microempresas de asistencia técnica en todos los temas de integración comercial y programas de reconversión tecnológica.

Por último, las familias del Programa contra la Extrema Pobreza que se describe en la sección 5.2.7 deben incorporarse en todas estas intervenciones para que el programa sea sostenible. La dimensión de bancarización del programa no puede cerrarse al ahorro sino también debe abrir las puertas a las microfinanzas. Por otra parte, El SNFT debe realizar talleres para las familias que deseen involucrarse en actividades de micronegocios o microempresas, y conocer las facilidades que se han desarrollado en este campo. Esto es de especial importancia en el sector rural.

Políticas pasivas. El otro tipo de políticas, conocidas como pasivas, están dirigidas a mantener el nivel de vida de las personas cuando pierden su empleo. En el pasado, en Colombia se crearon dos mecanismos para que los trabajadores del sector formal afrontaran este tipo de choques. Por un lado, las indemnizaciones por despido sin justa causa y las cesantías, que por su forma de

³⁶ Por ejemplo, al revisar las áreas de Desarrollo tecnológico de FOMIPYME y el SNI no son las mismas.

³⁷ Esto incluye crédito para capital de trabajo e inversión, ahorros, seguros y seguridad social, y servicios de pagos de diferentes tipos que cubran a la población pobre y sus pequeños negocios.

administración y pagos no cumplen el fin para el cual fueron creadas y, por tanto, no son vistas por el trabajador como un seguro sino como parte del salario y las prestaciones sociales. Por otra parte, en la reforma laboral de 2002 se introdujo un subsidio al desempleo tanto para trabajadores formales como para informales, pero su cuantía y cobertura son muy pequeñas.

Seguro al desempleo. Reyes (2005) elaboró un estudio para la MERPD sobre la viabilidad técnica y financiera de un seguro al desempleo³⁸. Con base en los antecedentes nacionales, en las consideraciones teóricas y en la revisión de las experiencias internacionales, se evaluaron tres modelos de protección social frente al desempleo:

- Seguro de desempleo autofinanciable con aportes de los trabajadores.
- Modelo combinado de cuentas individuales de cesantías y seguro de desempleo.
- Seguro de desempleo con incorporación, total o parcial, de las indemnizaciones por despido sin justa causa como parte de los beneficios.

Inicialmente, se supuso un escenario básico, donde el seguro de desempleo autofinanciable cubriría a hombres y mujeres adultos, que no hayan alcanzado la edad de jubilación, que compartan la jefatura del hogar y que tengan empleo asalariado, excluyendo jornaleros y servicio doméstico. No obstante, posteriormente se consideró un escenario alternativo en que se cubriría a toda la población asalariada. Estos escenarios se construyeron sobre la base de un modelo de simulación, especificado con parámetros derivados de la ECV-03, del trabajo de Núñez (2005) sobre tasas de supervivencia en el empleo y el desempleo, de diferentes supuestos sobre el crecimiento de la población económicamente activa, de la evolución futura de la tasa de salarización de la economía, de la tendencia futura de los salarios reales, de la tasa de interés real y del comportamiento cíclico de la tasa de desempleo, en función de la amplitud del ciclo, su duración y las condiciones iniciales de arranque (fase del ciclo).

Los escenarios de simulación planteados para la evaluación de diferentes diseños del seguro de desempleo, determinaron una prima media o tasa de cotización, que hiciera autosuficiente un fondo de desempleo en un horizonte de 16 años, en función de tres parámetros básicos: la tasa de reemplazo, la duración del beneficio (meses) y el requisito mínimo de cotización para tener acceso a los beneficios³⁹. Adicionalmente, se hicieron simulaciones con tasas de cotización decrecientes con la duración en el empleo, para reducir la evasión o el sobreaseguramiento, y con tasas de reemplazo decrecientes con la duración del beneficio, para reducir el riesgo moral asociado con el desincentivo a la búsqueda de un nuevo empleo por

³⁸ Reyes (2005)

³⁹ Contabilizado en meses.

parte de los beneficiarios. Esto último es fundamental para no elevar la tasa natural de desempleo de la economía.

Recomendaciones⁴⁰

- **Tipo de protección social frente al desempleo: seguro de desempleo autofinanciable sobre la base de aportes de los trabajadores y modelo de seguro con la incorporación de las indemnizaciones por despido sin justa causa.** El primero es viable si su cobertura se limita a los jefes de hogar asalariados, pero no sería viable si esta cobertura se extiende a toda la población asalariada. El modelo combinado de cuentas individuales de cesantías y seguro de desempleo no es recomendable. La cobertura de las cesantías es limitada y se perdería un componente importante de solidaridad. Como se mencionó, las cesantías, con los retiros parciales, se han convertido en un componente más del salario anual del trabajador y sus saldos se han vuelto un ahorro de corto plazo. El modelo de seguro con la incorporación de las indemnizaciones por despido sin justa causa, como parte de la política integral de protección social frente al desempleo, es una mejora sobre el modelo básico, ya que permitiría reducir la tasa media de cotización o aumentar los beneficios, si dicha indemnización se considera -total o parcialmente- como parte del beneficio del seguro de desempleo. Por ejemplo, si la indemnización equivale a 2 meses de salario, con una tasa de reemplazo de 50%, cubriría 4 meses de beneficio y el trabajador cesante sólo podría reclamar 2 meses adicionales de beneficio, con ahorros importantes para el Fondo.
 - Utilizar una tasa de cotización de 3% del salario, una tasa de reemplazo de 50% y una duración máxima de beneficio de 6 meses; pero, adicionalmente, establecer una tabla de tasas de cotización decrecientes con la duración del empleo; y una tabla de tasas de reemplazo decrecientes con la duración del beneficio, y, en el largo plazo, cubrir toda la financiación del fondo de desempleo con aportes de los trabajadores. No se consideró ningún aporte de los empleadores, dados los altos niveles de las cargas parafiscales que gravan la nómina en Colombia y los efectos negativos que esto tendría sobre la creación de nuevos empleos.
 - Se propone que el seguro cubra prioritariamente el pago de las cotizaciones en el régimen subsidiado en salud de las familias de los

⁴⁰ Basadas en Reyes (2005), con excepción de la propuesta sobre los parafiscales y la financiación del subsidio al desempleo, que son ideas de los autores.

beneficiarios⁴¹. En el mismo sentido, en el largo plazo, el seguro puede reducir la probabilidad de no alcanzar las semanas mínimas de cotización requeridas para obtener una pensión de vejez, si con los beneficios recibidos en episodios de desempleo se cubren los aportes para pensión.

- Financiar este seguro al desempleo con recursos de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), que aportarían 1 punto porcentual de los 3 puntos porcentuales de cotización; aportes por parte del trabajador equivalentes a otro punto porcentual, y las indemnizaciones sin justa causa, con cuyos recursos se completaría el porcentaje total de cotización.
- Estudiar mecanismos para reducir los altos niveles de informalidad existentes en el empleo asalariado, con el objetivo de extender la cobertura del seguro al mayor número posible de jefes de hogar asalariados.

Reyes (2005) muestra que la focalización del seguro de desempleo en los jefes de hogar asalariados, excluidos los jornaleros y el servicio doméstico, sólo permitiría cubrir el 19% de la población ocupada y el 15.6% de la población ocupada en condiciones de pobreza; por tanto, su aporte para luchar contra la pobreza general es muy limitado. Sin embargo, esta no es una razón para desechar la creación de un seguro al desempleo, puesto que los beneficiarios de esta política no solo son los trabajadores pobres que actualmente están cubiertos por el seguro, sino todos aquellos que por el choque de desempleo puedan caer temporalmente en pobreza⁴².

Por otra parte el seguro puede generar incentivos para la formalización de contratos de trabajo de asalariados pobres, contratados por microempresas y pequeñas empresas informales, aumentando con ello la penetración del aseguramiento en este segmento de la población. Así mismo, crea una plataforma de acción pública inexistente, sin ningún costo fiscal, sobre la cual se pueden otorgar subsidios focalizados a la población pobre y vulnerable asalariada y, con base en la cual se pueden hacer esfuerzos de formalización de los contratos de trabajo informales y reducir la pobreza, especialmente la de carácter temporal. Para obtener estos beneficios, los pagos del seguro

⁴¹ Sin embargo esto requeriría de un subsidio ya que la tasa de reemplazo es del 50% y los desempleados de un salario mínimo no alcanzarían a pagar la UPC del régimen contributivo. No obstante unos primeros cálculos dan un subsidio total anual de menos de \$8,000 millones.

⁴² La probabilidad de que un hogar caiga en pobreza cuando el jefe de hogar está desempleado es del 25% (World Bank, 2002).

deberían considerarse como resultado de la actividad laboral perdida y descontarse de ellos los aportes para salud y pensiones⁴³.

- **Crear un Fondo de Desempleo con afiliación obligatoria de todos los hombres y mujeres adultos que compartan la jefatura del hogar a nivel nacional, sin haber alcanzado la edad de jubilación, y que tengan un empleo asalariado, como empleados u obreros del gobierno o de empresas particulares.** Focalizar el seguro obligatorio en ese segmento de jefes de hogar tiene las siguientes ventajas:
 - Facilita la universalización del seguro para todos los hogares de asalariados.
 - Reduce los efectos perversos asociados con el riesgo moral.
 - Fortalece a la familia como núcleo fundamental de la sociedad.
 - Fortalece el papel de los jefes de hogar al interior de la familia.
 - Desincentiva el trabajo infantil y juvenil e incentiva una mayor escolaridad.
 - Mejora la distribución del gasto al interior del hogar suponiendo que los jefes de hogar son más altruistas que el resto.
- Para la implementación de este fondo, se sugiere considerar la posibilidad de que el Gobierno otorgue subsidios anuales para garantizar una tasa de reemplazo mínima de 0.75 SMLV, y haga préstamos para cubrir faltantes de liquidez en el corto plazo⁴⁴. Para su manejo, se propone firmar contratos de administración con los Fondos de Pensiones y Cesantías, dejando al trabajador la decisión de escoger el Fondo de Pensiones y Cesantías que desee.
- **Reforma en los auxilios creados por la Ley 789 de 2002.** Se recomienda que los auxilios al desempleo creados por esta Ley y los auxilios que creen los municipios del país, se focalicen en los jornaleros, servicio doméstico y otros desempleados que no sean cotizantes del Fondo, del forma tal que esta población también pueda acceder a algún tipo de protección frente al riesgo de desempleo; y así mismo, se propone estudiar la posibilidad de dar a los trabajadores por cuenta propia incentivos para el ahorro programado en cuentas individuales, con el objetivo de mejorar su flujo de caja⁴⁵.

⁴³ Para ello, podría ser necesario complementar el seguro con subsidios del Estado para cubrir las cotizaciones mínimas requeridas por el SGSS en salud y pensiones. Por otro lado, se requeriría dar incentivos adicionales a las micro y pequeñas empresas para la formalización de los contratos de trabajo con sus empleados.

⁴⁴ El Fondo propuesto no requiere subsidios del Estado para garantizar su cierre financiero en el largo plazo.

⁴⁵ Tanto para sus actividades productivas como para reducir la volatilidad de su consumo familiar.

Reforma a los parafiscales. Se propone que el SENA y el ICBF sean financiados con recursos del presupuesto nacional, de manera que el monto de recursos fijado para el desarrollo de los programas de ambas entidades estaría protegido por la constitución. La medida permitiría reducir el problema de financiación procíclica de estas entidades. Para no generar traumatismos, la transición a este esquema debe hacerse de manera gradual, en un horizonte de tiempo no mayor a 3 años. En la práctica, primero se deben desmontar los parafiscales para los empleados que ganan 1 SMLMV, luego para los que ganan hasta 3 SMLMV y, por último, para los que ganan más de 3 mínimos. Las CCF deben redirigirse a financiar el seguro al desempleo y bajar la cotización al 3%.

5.2.2 Seguridad Social

El componente de Seguridad Social (SS) tiene 5 grandes temas: pensiones, salud, servicios sociales complementarios, riesgos profesionales, y seguro al desempleo (este último se trató en el componente de mercado laboral). Ya se ha señalado que el gran problema de la seguridad social son las bajas coberturas del sector informal, las cuales son tratadas en el componente de Microaseguramiento. En esta sección se tratará el tema de la seguridad social para el sector formal y algunos elementos necesarios para la integración con otros componentes del SPS. La SS lleva muchos años en funcionamiento y ha sido modificada en varias oportunidades. En 1993, mediante la expedición de la Ley 100, se impulsó el desarrollo de un Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) que incluyó pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios. Durante este gobierno se han expedido diferentes leyes y actos legislativos para cambiar nuevamente el sistema pensional (corrigiendo problemas de cobertura, inequidad y sostenibilidad financiera) y el de riesgos profesionales. Sin embargo, siempre será necesario hacer ajustes para incorporar los cambios económicos, demográficos y sociales que afectan este componente. En esta sección se describen algunos de los principales cambios requeridos en este componente, con el propósito de integrarlo eficazmente al SPS y darle mayor consistencia financiera a todo el SPS.

5.2.2.1 Pensiones

“Actualmente el mayor gasto social se dedica a pagar las pensiones causadas irresponsablemente por el régimen de prima media” Helmsdorff (2005). Los beneficiarios de este embeleco no constituyeron las reservas necesarias para recibir las actuales mesadas que el Estado debe financiar. A pesar de constituir un gasto social, el primer quintil no recibe ninguno de estos subsidios y el quintil más rico recibe el 85% de los recursos (Núñez y Espinosa, 2005a).

No obstante los esfuerzos del actual gobierno, todavía es necesario avanzar más en algunos temas que mejoren la situación financiera y la equidad del sistema. De hecho, el acto legislativo preparó el terreno para estos cambios, incluyendo un artículo que indica que “La seguridad social será equitativa y financieramente sostenible” y otros que no permiten pensiones por encima de 25 salarios mínimos, ni causadas sin cumplir todos los requisitos de ley. El problema más grave es que, año tras año, el gasto en pensiones se incrementa reduciendo espacio para aumentar las coberturas en otros servicios sociales que si llegan a los más pobres (educación, salud, nutrición, etc.).

El estudio de Helmsdorff (2005) propone soluciones encaminadas a resolver el problema de raíz. El primer paso es de carácter estructural: marchitar el régimen de prima media de tal manera que en el futuro solo exista el sistema de ahorro individual. Esto es un requisito fundamental, puesto que cada nuevo afiliado nace con una deuda implícita que debe ser financiada con recursos públicos. Posteriormente, se requieren unos cambios que estén acordes con la transición demográfica presente y futura del país, entre los cuales el principal es aumentar la edad de jubilación de hombres y mujeres a 65 años. Las otras medidas son de carácter fiscal: impuestos a pensiones, ajustes y eliminación de los bonos pensionales y eliminación de la mesada 14. Se estima que estos cambios reducen la deuda pensional en 26.3% del PIB⁴⁶, lo cual liberaría suficientes recursos para ampliar el gasto social.

5.2.2.2 Salud

Los avances en el sistema de salud, después de la Ley 100, son muy positivos. En materia de cobertura, la afiliación pasó de 7.9 millones a 22.8 entre 1993 y 1997 (Sanchez y Núñez, 1999) lo que representa un cambio en la tasa de cobertura del 23.7% al 57.2%. Sin embargo, los cambios más significativos se dan en términos de equidad: mientras que el quintil más rico pasó del 47% al 65% de cobertura, el quintil más pobre lo hizo del 4% al 47%. La afiliación siguió creciendo en forma menos acelerada hasta alcanzar 27 millones de personas en 2003, elevando las coberturas al 62%, y las del quintil 1 y 5 al 48% y 83% respectivamente (Lasso, 2004). Claramente, el estancamiento se presentó dentro de la población más pobre del país, mientras que la expansión dentro de la más rica. En los años recientes, la cobertura se ha expandido fuertemente, pero el tema de equidad no se ha estudiado.

Las razones del estancamiento en el período 1997-2002 se encuentran en la caída del empleo, como consecuencia de la recesión económica y la alta dependencia que tiene el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en el funcionamiento del mercado laboral. Esto es especialmente válido en el régimen contributivo, pero, sin duda alguna, también en el régimen subsidiado.

⁴⁶ Los cálculos actuariales del DNP indican que la deuda es aproximadamente el 170% del PIB.

Un segundo elemento que explica el estancamiento se debe a la baja transformación de subsidios de oferta a subsidios de demanda, contrario a lo que suponía la filosofía de la Ley 100. A pesar de todos los recursos que se han destinado para reformar y modernizar los hospitales, la participación de los recursos de oferta en el Sistema General de Participaciones siempre ha estado alrededor del 40% (40.4% en 2002 y 38.8% en 2005). Se requiere una política clara por parte del MPS sobre el esquema o el cálculo con el cual se vaya haciendo dicha transformación. Sin este elemento será imposible avanzar en este tema.

El otro problema en el SGSSS es el diseño del paquete de beneficios conocidos como POS y POS-S. Basado en el modelo de manejo del riesgo (CRMF)⁴⁷, Castañeda (2005) sugiere que un seguro de este tipo debe contener un paquete en el que se priorice los eventos menos probables pero de mayor costo. En otras palabras deben cubrirse más los eventos catastróficos y menos los eventos que se pueden cubrir con “dinero de bolsillo” (IDB, 2001). De esta forma, se podría reducir la sobreutilización de los servicios que actualmente tienen que ser controlados con cuotas moderadoras, y también se reducirían las innumerables tutelas que debe cubrir el sistema. Así mismo, el paquete de beneficios cubre la vacunación con consecuencias negativas⁴⁸ sobre las coberturas totales, que actualmente llegan a 58% (PROFAMILIA, 2005)⁴⁹. Por consiguiente, la propuesta está dirigida a hacer un cambio en el POS, donde se alinean costos, riesgos e instrumentos. La propuesta de igualar en el futuro el POS-S al POS no es consistente con lo anterior, pues al igualar los beneficios del régimen subsidiado con los del contributivo, se generan incentivos perversos a la formalización del empleo y a la afiliación de personas al régimen contributivo⁵⁰. De cualquier forma, lo que se debe pensar es en fortalecer el componente catastrófico del régimen subsidiado.

El tercer elemento se concentra en problemas administrativos del SGSSS que surgen de la descentralización y la baja capacidad de gestión que tienen la mayoría de los municipios. En este sentido, desde el nivel central se deben expedir las normas de contratación, pagos de servicios e interventoría de los contratos del régimen subsidiado que actualmente constituyen grandes costos (pérdidas) para los municipios, los hospitales y los usuarios. Así mismo, se deben eliminar los obstáculos para la movilidad entre los regímenes subsidiado-contributivo, que generan costos para el SGSSS y la formalización del empleo. Gómez (2005) encuentra evidencia del rechazo de una oferta de empleo formal por parte de los individuos que tienen carné del régimen subsidiado, pues, ante la pérdida del empleo formal, no se recupera el derecho del subsidio, sin importar

⁴⁷ Comprehensive Risk Management Framework.

⁴⁸ Castañeda (2005) afirma que por ser un bien público las vacunas deben ser financiadas con fondos públicos para asegurar tasas de cobertura útiles lo cual no es fácil a través de aseguradoras.

⁴⁹ Incluye BCG, las tres dosis de polio y las tres dosis de DPT.

⁵⁰ Más es preferible a menos por ningún costo, como enseña la teoría microeconómica.

que la condición de pobreza de la persona no haya cambiado. La creación de un fondo, que puede ser manejado por el FOSYGA, es una alternativa para manejar dichos recursos y, si es el caso, para financiar los faltantes en épocas de recesión⁵¹. El mecanismo más sencillo se basa en guardar el cupo durante 6 meses, dejar de pagar a la ARS (ahorrando estos recursos)⁵² y a los 6 meses llenar el cupo con otro beneficiario. Si la persona regresa después de seis meses, el cupo se puede dar inmediatamente utilizando los recursos ahorrados. El problema se presenta en cómo generar la sostenibilidad de los dos cupos. Uno de ellos ya tenía financiación futura; el segundo debe garantizarse con la siguiente expansión de cobertura. En este sentido la expansión de cobertura debe priorizar sobre aquellos individuos que al perder su empleo en el sector formal, continúen en situación de pobreza. Obviamente el mecanismo debe afinarse para casos especiales, pero lo importante es que también se generen en el SGSSS recursos de solidaridad por el paso de un individuo por el régimen contributivo y además se quita la presión en el subsidiado. Mecanismos de este tipo también pueden utilizarse para la migración intermunicipal.

Otras recomendaciones son⁵³:

- Fortalecer el régimen contributivo para evitar evasión y elusión. Consolidar los avances recientes con los sistemas de registro único de aportantes y revisar la posibilidad de modificar el sistema de recaudo.
- Agilizar la reestructuración de los hospitales para promover su financiación principalmente mediante la venta de servicios.
- Establecer un mecanismo que agilice el flujo de los recursos hacia entidades prestadoras.
- Avanzar en un sistema que reconozca las diferencias regionales del país, tanto para administrar como para implementar distintos modelos de prestación de los servicios.
- Establecer subsidios parciales para la población que no califica en los dos niveles de mayor pobreza según el SISBEN, y que tampoco cuenta con ingresos suficientes para realizar toda la contribución.
- Revisar los contenidos del POS y su uso en los últimos años, para examinar si corresponden con la UPC.
- Complementar los recursos del régimen contributivo con un mayor énfasis en copagos y cuotas moderadoras para la población con capacidad de pago.
- Complementar la reestructuración de los hospitales con una política de recursos humanos.
- Simplificar el SGSSS para hacerlo más eficiente.

⁵¹ Lo más posible es que en expansión no haya faltante de recursos pues el flujo de individuos del subsidiado al contributivo debe ser mayor.

⁵² Esto requiere modificaciones a los contratos.

⁵³ Basadas en Acosta y Gamboa (2005)

5.2.2.3 Servicios Sociales Complementarios: Cajas de Compensación Familiar

Las Cajas de Compensación Familiar han jugado un papel muy importante dentro de la seguridad social del trabajador formal y casi nulo en el trabajador informal⁵⁴. Esto, sumado a que las familias con ingresos totales de hasta 8 salarios mínimos (SMMLV)⁵⁵ pueden recibir el subsidio, trae como consecuencia que el 70% del subsidio familiar se concentre en los quintiles 4 y 5 de la población. Esta mala focalización también implica que se entregan muchos subsidios de un monto muy pequeño, por lo cual su efecto sobre los ingresos de las familias es muy bajo. Por esta razón, se propone reducir a 1.5 SMMLV el tope para la entrega de subsidios y la conformación de una base de datos que cruce la información de las diferentes CCF para que evitar la duplicidad.

En los otros servicios que prestan las CCF no se presentan grandes problemas (salud y vivienda). Sin embargo, se propone que la totalidad de los recursos del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleado (FONEDE) se dirijan a otras acciones más eficientes dentro del Sistema de Protección Social. Por un lado, los recursos para programas de crédito no han sido entregados en su totalidad y por el otro, el subsidio al desempleo queda desvirtuado con la creación del seguro al desempleo. En este sentido, una acción que es más rentable en términos sociales es destinar estos recursos al Programa contra la Extrema Pobreza (ver sección 5.2.7) en alguno de los componentes que actualmente las CCF estén realizando actividades⁵⁶.

5.2.2.4 Riesgos profesionales

El Sistema de Riesgos Profesionales ha venido ampliándose rápidamente en Colombia. Sin embargo, las tasas de evasión y elusión son muy altas, y solo se espera controlarlas una vez comience el funcionamiento del Registro Único de Afiliados que introdujo el Artículo 15 de la Ley 797 (no hay forma de establecer un control eficiente sin este sistema).

Sin embargo, el problema más grave en este tema es la baja afiliación del sector informal y las consecuencias que esto ha tenido sobre la discapacidad de trabajadores accidentados en sus actividades laborales. En este sentido, se propone crear un componente de solidaridad en el Sistema de Riesgos

⁵⁴ Para conocer un análisis más profundo ver Núñez y Espinosa (2005a)

⁵⁵ Esto se presenta porque la legislación permite entregar subsidios a familias con salarios inferiores a 4 SMMLV, pero las CCF no cuentan con sistemas que crucen la información del subsidio entre diferentes cajas, y si dos o más personas de la misma familia están empleados en el sector formal y afiliados a diferentes CCF, reciben subsidio por cada trabajador.

⁵⁶ Actualmente hay una propuesta de destinar estos recursos para la salud. No obstante, las necesidades en ese sector son menores que los requeridos en la lucha contra la extrema pobreza.

Profesionales, aumentando la cotización actual un 9% (como en el sistema de salud)⁵⁷, ya que en la actualidad este sistema no cubre a los trabajadores del sector informal ni a las personas que se encuentran en condición de pobreza. Los recursos provenientes de este componente, que serían de aproximadamente \$60,000 millones, alimentarían la Subcuenta de Solidaridad del FSP, dirigida a la atención de personas discapacitadas en indigencia.

5.2.3 Microaseguramiento

El microaseguramiento en un SPS

¿Por qué microaseguramiento? El microaseguramiento nace como un mecanismo para incorporar a los más pobres y los trabajadores informales a la seguridad social, teniendo en cuenta que esta población es la más vulnerable. Intenta ser parte integral de la seguridad social pero bajo parámetros más flexibles que aquellos que rigen el sector formal de la economía. Por tal razón, los esquemas son voluntarios y no necesariamente cubren los mismos riesgos del sector formal. Los grandes desarrollos en este tipo de políticas se han dado en los países asiáticos, donde la mayor parte de la población vive en áreas rurales, sin tener posibilidades de acceder a los esquemas formales. En Colombia, donde el 42% de los pobres está concentrado en el sector rural, es necesario ampliar el acceso a mecanismos de este tipo⁵⁸.

Microaseguramiento como estrategia para trabajadores informales. El principal obstáculo para desarrollar un mecanismo de aseguramiento en el sector informal en Colombia son los costos de transacción que deben asumir las administradoras de seguros en el recaudo de las cotizaciones. Estos costos se originan de los problemas típicos de asimetrías de información, como la selección adversa de afiliados y el riesgo moral de los asegurados; y por los altos gastos administrativos comparados con el recaudo. A pesar de esto, en salud, gracias a la gran expansión de afiliados que se observó desde 1993, las coberturas han aumentado y varios de los problemas descritos anteriormente se han minimizado. Sin embargo, la cobertura en pensiones en el sector informal llega tan solo al 8% de la población, y entre los pobres informales no alcanza el 3%, según los datos de la ECV-03. Por esta razón, diseñar mecanismos para incorporar a trabajadores del sector informal en el Sistema General de Pensiones es parte fundamental del nuevo SPS para Colombia.

Desafíos para el SPS de la estrategia de microaseguramiento. Desafortunadamente, no existe un modelo estándar para el diseño del paquete de

⁵⁷ Una empresa que cotiza 1.5% del IBC por trabajador pasaría a cotizar 1.635%.

⁵⁸ Más aún, el 70% de los trabajadores del sector informal son pobres.

beneficios ni los parámetros actuariales. Entre los principales problemas está la búsqueda de dos objetivos contradictorios, una vez se ponen a funcionar los mecanismos de aseguramiento para el sector informal: por un lado se puede expandir la cobertura en seguridad social, pero por el otro, se puede incentivar el empleo informal cuando los trabajadores cuenten con mecanismos más eficaces de aseguramiento. La solución está en proporcionar beneficios que aseguren los objetivos de pobreza (mitigar riesgos), pero que no sean mayores a los del sector formal, y que la migración de un sector a otro sea sencilla en la operación e incentivada a través de los beneficios y requisitos de los asegurados en cada sector.

Recomendaciones

La MERPD realizó un estudio sobre el problema pensional colombiano y en una de sus partes analizó la posibilidad de crear mecanismos para asegurar al sector informal en pensiones (Helmsdorff, 2005). En el marco de un SPS, el problema del trabajador que llega a la edad de pensión sin haber reservado un ahorro para su vejez, es que caiga en pobreza. Este riesgo se incrementa por el deterioro natural del cuerpo, que limita la capacidad de generación de ingresos por trabajo, y aumenta la probabilidad de enfrentar riesgos catastróficos en salud. En Colombia, como consecuencia de la transición demográfica, este problema se agrava cada vez más. El mejoramiento de las condiciones de vida de la población ha incrementado la probabilidad de que más personas enfrenten un período de envejecimiento, en el cual requieran consumir pero sean incapaces de trabajar. A pesar de que los individuos intenten ser racionales, los bajos ingresos del sector informal y las altas cotizaciones del Sistema General de Pensiones (SGP), obstaculizan actualmente el acceso al SGP al 75% de los trabajadores colombianos. Atender en el futuro a toda la población que no cotiza actualmente en pensiones, bajo un escenario de rápido envejecimiento de la población, resulta mucho más costoso para la sociedad y el presupuesto público, que generar mecanismos e instituciones que puedan incorporar y manejar un sistema de aseguramiento pensional para el sector informal.

El primer paso consiste en cerrar la brecha entre las cotizaciones del sector formal e informal. En este sentido, se propone disminuir el IBC para el sector informal, con un tope mínimo equivalente a la máxima línea de indigencia del país (costo de vida) que equivale aproximadamente a \$111,000 y un tope máximo de 80% del salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) que equivale a \$326,400 en 2006. Adicionalmente, se requiere una tasa de cotización igual al SGP, exceptuando el pago de seguros provisionales, sin aportes de solidaridad y con un menor costo de administración⁵⁹.

⁵⁹ Para el 2006 la tasa de cotización equivaldría al 11.5%, lo cual corresponde a cuatro puntos porcentuales menos que en el SGP.

Cuadro 1. Propuesta para cotización en pensiones

	IBC	Cotización	Cotización Trabajador	Tasa de Cotización
Sistema Actual				
Informal	408,000	63,240	63,240	22.1%
Formal	408,000	63,240	15,810	3.9%
Propuesta				
Informal Mínimo	111,000	12,765	12,765	4.5%
Informal Máximo	326,400	37,536	37,536	13.1%
Formal	408,000	63,240	15,810	3.9%

Fuente: Cálculos de los autores.

Actualmente, un trabajador del sector informal tiene, en promedio, un ingreso equivalente al 70% del SMLMV, y debe cotizar 15.5% del SMLMV, lo que implica que su aporte es equivalente al 22% de su ingreso. Un trabajador del sector formal, por la ventaja de compartir los costos con el empleador⁶⁰, solo debe cotizar el 3.9% de su salario. Si el trabajador informal puede cotizar con base en un IBC correspondiente a la línea de indigencia, la cotización corresponde al 4.5%, cerrando la inmensa brecha que se presenta actualmente (cuadro 1).

No obstante, cerrar la brecha en la tasa de cotización puede no ser suficiente. Por esta razón, Helmsdorff (2005) también propone la creación de un **Fondo Popular Voluntario de Ahorro para la Vejez (FONVALE)**, cuyos incentivos serían:

- Libertad de aportar al Fondo
- Cuenta de ahorro individual
- No obligatoriedad de la cotización en salud, lo cual requiere mayor flexibilidad en el ingreso y salida del Régimen Subsidiado.
- Aportes al Fondo, libres de toda clase de impuestos.
- Cotizaciones que pueden ser variables durante un mismo año, sin que dicha variación sobrepase los límites permitidos de ingreso asegurado.
- Plazo ilimitado durante el mes para el pago de los aportes.
- Quienes al llegar a los 65 años hayan cotizado como mínimo 10 años en este Fondo, recibirán un auxilio monetario que, agregado al ahorro acumulado, les permita recibir un mesada equivalente al promedio del monto sobre el cual cotizaron⁶¹.
- Posibilidad de adquirir un seguro de vida de grupo.

⁶⁰ En una relación de 1:4

⁶¹ No se entregará este auxilio si la persona decide retirar todo el capital ahorrado en un pago único.

- Usar la trayectoria de afiliación en el Fondo como garantía crediticia ante entidades financieras y del sector real.
- Después de 5 años de cotizaciones en el Fondo, el afiliado podrá retirar parte de los recursos ahorrados en su cuenta para usos específicos como vivienda, educación, negocio o calamidad doméstica.

La propuesta exige que los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional sean utilizados para cubrir los incentivos mencionados anteriormente, de tal forma que la creación de FONVALE no implique costos adicionales para el presupuesto nacional. Esta subcuenta, que se creó con la expedición de la Ley 100, ha venido funcionando en forma deficiente (Helmsdorff, 2005), razón adicional para darle un giro a la utilización de estos recursos.

Otro instrumento del microaseguramiento desarrollado en Asia para proteger a campesinos y cultivadores de los riesgos naturales es el seguro agrícola. Entre sus principales bondades están el hecho de que aumenta el acceso a fuentes formales de crédito, puesto que baja el riesgo de la cartera; y en adición, promueve la adopción de nuevas tecnologías⁶². En teoría, los pequeños cultivadores son más aversos al riesgo y, por tanto, más propensos a desarrollar actividades menos rentables que perpetúan su situación de pobreza. Morduch (1990) encuentra que en el sur de la India, los hogares más vulnerables dedicaban una mayor proporción de la tierra al cultivo de variedades más seguras de arroz, que a las variedades más rentables pero más riesgosas. Una vez se instauró el seguro, cambiaron sus preferencias de siembra y cultivo hacia aquellas más productivas y rentables.

Este tipo de seguros pueden ser instaurados tanto para pequeños cultivadores como para los sistemas de producción especializados. Sin embargo, la evidencia y los cálculos actuariales demuestran que para los primeros se requiere de financiación estatal, mientras que para los últimos solamente se requiere cambios normativos. En Colombia se ha hecho lo contrario: se ha financiado el seguro de los grandes cultivadores. La sugerencia en este tema es eliminar los subsidios actuales y utilizar estos recursos, no en seguros agrícolas para pequeños cultivadores, sino en otras actividades que puedan tener mayores frutos en la lucha contra la pobreza.

Lo cierto es que en cuanto a la normatividad sobre el tema, el país debe avanzar hacia esquemas más flexibles para la población más vulnerable. Esto se vuelve de mayor importancia cuando se tiene en cuenta que otras alternativas como el ahorro en activos o el ahorro financiero, no son buenos mecanismos para que los pobres se protejan de los choques. Por un lado, el valor de los activos está fuertemente correlacionado con el ingreso, de tal forma que en una recesión se deprecia aceleradamente su valor, y por el otro, el ahorro financiero no está

⁶² Condición que normalmente es requerida por la entidad aseguradora.

diseñado para los pobres, que deben incurrir en altos costos de transacción por cada peso ahorrado y bajos retornos por su aversión al riesgo. De allí se desprende la importancia de facilitar el acceso a instrumentos financieros de diversa índole, como componente de una política de aseguramiento social y de lucha contra la pobreza (Marulanda, 2005).

Las experiencias de Seguros La Equidad y de la Fundación Mundial de la Mujer de Bucaramanga en este tema son destacables. Por ejemplo, Seguros La Equidad cubre a 4 millones de personas de ingresos medio-bajos con pólizas colectivas de vida y ha desarrollado productos para incapacidad total y permanente, anticipo del 50% para enfermedades graves, renta educativa mensual para estudio de los hijos, gastos médicos por accidente para los hijos, renta mensual para pago de servicios públicos, *mercachegue* mensual así como asistencia exequial familiar.

Por consiguiente, el reto de política en el tema del microaseguramiento es crear y adecuar los “instrumentos, sus canales de distribución y sus sistemas de recaudo, a la realidad de las familias de menores ingresos, cuyos recursos provienen de actividades informales, para realizar un acercamiento directo a los usuarios, ofrecer esquemas que reduzcan los costos de transacción y faciliten la adecuación de los pagos a la estacionalidad del ingreso de estas familias, etc” (Marulanda, 2005). La cultura y el conocimiento de las bondades de los seguros en estos sectores se crea y una vez esto ocurre, permanece el reconocimiento sobre la necesidad y utilidad del seguro (Econometría y Marulanda, 2003). En resumen, en materia de microaseguramiento los primeros pasos en la dirección correcta son: i) la creación e implementación del FONVALE, ii) la reorientación de los seguros agrícolas y iii) la flexibilización de las normas y las alianzas con las compañías de seguros para aumentar la cobertura⁶³.

5.2.4 Asistencia Social

¿Qué es la asistencia social?

Asistencia social dentro de la Protección Social. El Sistema de Protección Social tiene dos objetivos principales: primero, busca proteger a *toda* la población de los riesgos económicos, sean éstos covariados o idiosincrásicos; segundo, busca asistir a la población *más pobre* para superar su situación en el corto y largo plazo. El primer objetivo – reducir la vulnerabilidad de la población ante los riesgos – se lleva a cabo a través de mecanismos de aseguramiento; el segundo – la

⁶³ El ejemplo de las alianzas y compromisos con el sector financiero en este Gobierno son excepcionales en cuanto a la ampliación del número de créditos. Con seguridad en el sector de seguros este esquema es replicable.

asistencia social – se alcanza a través de transferencias directas e indirectas a los hogares para que puedan superar la pobreza.

¿Qué es la asistencia social? La asistencia social es un mecanismo para proteger a los más vulnerables (niños, adultos mayores, discapacitados, etc.), enfrentar la pobreza crónica, y mitigar el riesgo de pobreza de los trabajadores informales que se encuentran cerca de la línea de pobreza.

Los hogares ante los choques. La pobreza no es un concepto estático: los hogares enfrentan diversos riesgos durante el ciclo de vida, y algunos de ellos pueden hacer que hogares no pobres caigan en situación de pobreza. Esta dinámica está influenciada tanto por los choques como por la disponibilidad de instrumentos para enfrentarlos. El análisis de los hogares colombianos ante los choques muestra: i) una mayor probabilidad de realización de los choques para los hogares más pobres; ii) una mayor incidencia de choques asociados al mercado laboral para los hogares más pobres, y de choques asociados a pérdidas de activos y utilidades para los hogares más ricos; iii) la ayuda para los hogares pobres proviene en mayor proporción de amigos, vecinos y asociaciones religiosas y políticas, mientras que los hogares más ricos reciben ayuda de sus familiares; y iv) ante los choques, y en ausencia de activos y ahorros, los hogares pobres tienden a desacumular capital humano, especialmente a través de la disminución del consumo de alimentos.

Efectos de los choques sobre la desacumulación de capital humano. Dos modelos que buscan determinar el efecto de los choques sobre la desacumulación de capital humano⁶⁴ indican que el mayor efecto sobre los años de rezago educativo de los niños y jóvenes lo tiene el estar expuesto a choques de discapacidad, desplazamiento, y una pérdida económica importante. Así mismo, el mayor efecto sobre la probabilidad de que un menor de 11 años trabaje lo tiene la exposición a una pérdida económica importante, choques del cierre del negocio del cual el hogar derivaba su ingreso, y la enfermedad grave de un miembro del hogar. Esto indica que tanto los choques idiosincrásicos como los covariados incrementan la vulnerabilidad de los hogares y los lleva a elegir estrategias cuyas consecuencias son las trampas de pobreza.

¿Para quién es la asistencia social?

Los pobres. Del análisis del número de pobres se desprende una primera aproximación a la población objetivo de la asistencia social. Las medidas de pobreza por gasto indican que el 35.9% de los hogares y el 44.7% de las personas en Colombia son pobres. En general, los hogares pobres tienen un mayor número

⁶⁴ Medida como años de rezago educativo de los niños y jóvenes del hogar, y la probabilidad de que un menor de 11 años trabaje.

de niños, menor posesión de activos productivos y financieros, menos miembros que trabajan y están ubicados en zonas rurales. Así mismo, en la mayor proporción de estas familias, el jefe de hogar está desempleado y tiene menos años de educación.

Los vulnerables. La vulnerabilidad es el riesgo *ex-ante* de que un hogar esté en pobreza en el futuro, sea en la actualidad pobre o no-pobre. Según el análisis de pobreza y vulnerabilidad, los hogares en Colombia se ubican en uno de cuatro grupos: pobres crónicos (pobres actuales cuyo consumo esperado o futuro es menor a la línea de pobreza, 21% de los hogares), pobres transitorios (pobres actuales cuyo consumo esperado es mayor a la línea de pobreza, 15% de los hogares), no pobres vulnerables (no pobres actuales con alta probabilidad de que su consumo futuro se sitúe por debajo de la línea de pobreza, 18% de los hogares) y no pobres no vulnerables (no pobres con baja probabilidad de que su consumo se sitúe por debajo de la línea de pobreza en el futuro, 46% de los hogares). En promedio, los hogares con mayor vulnerabilidad, son más pobres, tienen una menor proporción de personas que trabaja, tienen un mayor número de niños, tienen menos activos productivos y están ubicados en zonas rurales. Son hogares donde el jefe tiene un nivel educativo bajo y es más joven o está desempleado. Los hogares con mujer jefe de hogar son menos vulnerables que aquellos donde el jefe de hogar es un hombre.

Población objetivo. La asistencia social debe dirigirse con prioridad hacia niños menores de 18 años, adultos mayores de 65 años, discapacitados y desplazados, en pobreza. Estas personas deben ser asistidas a través del ICBF (menores de 18 años), del PPSAM (mayores de 65 años), de Acción Social (desplazados) y debe crearse una financiación y un programa para discapacitados. Personas con estas mismas características, pero en situación de indigencia, deben atenderse por el Programa contra la Extrema Pobreza que se describe en la sección 5.2.7.

Diagnóstico de la asistencia social

Oferta de asistencia social en Colombia. El análisis del portafolio actual de asistencia social en Colombia incluye programas dirigidos a la atención de niños, adultos mayores, personas y hogares en situación de pobreza, niños en situación de peligro o abandono, discapacitados y población desplazada. Dentro de los problemas más relevantes de la oferta actual de asistencia social se incluyen los problemas de focalización, la falta de seguimiento a los beneficiarios, y la ausencia de monitoreo de normas de calidad y prestación de los servicios y de evaluación de los programas. Además, existe una gran dispersión de los programas en diversas entidades y un gran número de acciones fragmentadas. En algunos casos existe multiplicidad en la población objetivo, y en general no existe un único

responsable de los programas de asistencia social⁶⁵. En estas condiciones, los costos administrativos del portafolio de asistencia social se incrementan, lo que no permite proveer los servicios de la manera más eficiente.

Papel de la asistencia social en la reducción de la pobreza. Un primer análisis de la incidencia del gasto en protección social estima las reducciones en el índice de pobreza y la brecha de pobreza. Los resultados muestran que, tras la entrega de los subsidios de protección social, el índice de pobreza disminuye de 53.7% a 41.4%. Teniendo en cuenta los subsidios totales entregados en cada caso, el mayor impacto lo tiene la atención a los vinculados a salud, el Régimen Subsidiado de Salud y la atención del ICBF a niños de 0 a 5 años. Por otra parte, los subsidios de protección social reducen la brecha de pobreza de 47.7% a 38%. Teniendo en cuenta nuevamente el total de subsidios entregados en cada caso, los más efectivos en reducir la brecha son: la atención del ICBF a niños de 6 y 7 años, los subsidios de alimentación, la atención del ICBF a niños de 0 a 5 años y el Régimen Subsidiado de salud. En ambos casos, la menor efectividad la tienen los subsidios a las pensiones, el subsidio familiar de las cajas de compensación familiar y el SENA.

Focalización en la asistencia social. En la entrega de servicios de asistencia social se pueden dar dos clases de errores: errores de inclusión (inclusión de personas no pobres dentro de los receptores de los subsidios) y errores de exclusión (proporción de población pobre que no recibe asistencia social).

Errores de inclusión. Los errores de inclusión para el año 2003 muestran el porcentaje de hogares no pobres que reciben cada subsidio. Los errores de inclusión más bajos los tiene la atención de niños de 0 a 5 años por parte del ICBF con 13%. Le siguen, el Régimen Subsidiado de Salud con 20%, los vinculados a salud con 27%, los subsidios de alimentación y la atención del ICBF a la niñez entre 6 y 7 años con 28%. Los errores de inclusión más elevados se presentan en el subsidio familiar de las Cajas de Compensación con 76% y en los subsidios a pensiones con 93.9%.

Errores de exclusión. El error de exclusión es un indicador de la eficiencia de la asistencia social. ¿Quiénes, entre los pobres, son excluidos de los subsidios sociales y por qué? Los resultados econométricos muestran que en la entrega de subsidios se excluyen los hogares con mayor número de niños, donde un miembro ha tenido una enfermedad grave, donde existe un alto grado de hacinamiento, y que están situados en zonas rurales. Contrario a lo esperado, se discrimina en contra de los hogares con una mayor proporción de adultos mayores en el hogar, los hogares desplazados y los hogares en los que el jefe tiene educación básica

⁶⁵ Un ejemplo de esto es que existen dos programas para la atención al adulto mayor en una misma entidad; y en Familias en Acción y el Hogares Comunitarios de Bienestar puede estar una misma familia.

(comparado con aquellos donde el jefe tiene educación alta). En términos regionales, y comparado con Bogotá, un hogar situado en las regiones Antioquia y Valle del Cauca enfrenta mayor exclusión, mientras que uno situado en Orinoquía y Amazonía enfrenta menor exclusión. Por último, la focalización de los subsidios se hace sobre los menos pobres dentro de los pobres. Esta es una clara evidencia de que los instrumentos de focalización son muy precarios y mal utilizados.

Recomendaciones

Problemas a atacar. Primero, existen demasiados programas con coberturas muy bajas, altos costos administrativos y poca coordinación intra e inter-institucional de las entidades y niveles gubernamentales. Segundo, existe un gran déficit de recursos para la financiación de los programas, y la financiación existente es procíclica. Tercero, la focalización de los programas es deficiente, y cuarto, con contadas excepciones, el monitoreo de los servicios y la evaluación es deficiente o inexistente. La propuesta de asistencia social incluye consideraciones de priorización de servicios, tipos de asistencia social, incentivos y desincentivos, mecanismos de focalización, coordinación institucional, descentralización y monitoreo y evaluación.

Priorización de servicios. La falta de recursos para ofrecer un portafolio de servicios con todos los programas y tener coberturas universales, obliga la priorización del gasto hacia aquellos servicios que generen mayor impacto sobre la población beneficiaria. Aunque las prioridades no pueden ordenarse sin la evidencia de un análisis costo-beneficio o evaluaciones de impacto, el primer objetivo que debe perseguir el componente de asistencia social para la lucha contra la pobreza es combatir el hambre. Sin duda, no tendría mucho sentido ofrecer una serie de servicios sociales a hogares o individuos que ni siquiera hayan podido satisfacer sus necesidades de alimentación (Núñez y Espinosa, 2005a). En este sentido, los estudios que encuentran un efecto positivo en la nutrición de los hogares beneficiarios de Familias en Acción, sugieren una alternativa para mejorar las condiciones nutricionales en Colombia: ampliar este programa hacia zonas urbanas y hacia los municipios sin red bancaria que actualmente están excluidos (Núñez y Espinosa, 2005a). Sin embargo, esta propuesta no implica prescindir de otros objetivos de protección social, en últimas, todas las metas están interrelacionados: los servicios de cuidado infantil facilitan el acceso de las madres al mercado laboral y la participación laboral de las madres trae mayores ingresos a los hogares, que a su vez permiten mejorar el consumo de alimentos. En cuanto a la cobertura deseada, la discusión es alrededor de las preferencias por el valor del subsidio y la cobertura del programa y sobre este punto, estará siempre latente un juicio de valor (Núñez y Espinosa, 2005a).

Tipos de asistencia social. En este aspecto, se propone que los subsidios de asistencia social se entreguen principalmente en efectivo, condicionados a

objetivos de acumulación de capital humano, como lo hace el programa Familias en Acción. El pago de los subsidios debería realizarse a través de la red bancaria, y en aquellos municipios donde ésta es inexistente, se deben diseñar mecanismos que eviten la corrupción. En este punto, vale la pena señalar que, siendo el Banco Agrario la entidad con la red bancaria más amplia del país, la comisión por subsidio pagado en las sucursales de esta entidad debe cubrir únicamente los costos por transacción (Núñez y Espinosa, 2005a).

Incentivos y desincentivos. Para la MERPD, es primordial establecer los incentivos para que los hogares generen condiciones y comportamientos que en un futuro les permitan ser autosuficientes. En este sentido, se propone que, en la medida de lo posible, los subsidios de asistencia social estén condicionados a que uno o más miembros del hogar cumplan objetivos de acumulación de capital humano; este tipo de propósitos incluye mejoras en nutrición, asistencia escolar y participación laboral. La evaluación de Familias en Acción ha demostrado que este programa tiene un esquema de incentivos apropiado, de modo que dicha experiencia debe considerarse en la definición de los incentivos para otros programas. Finalmente, no debe desconocerse que, en algunos casos, los pobres no están en capacidad de cumplir con los objetivos de acumulación de capital humano, de manera tal que es necesario no condicionar la entrega del subsidio. Este último sería el caso del adulto mayor (Núñez y Espinosa, 2005a).

Focalización. El SISBEN es un instrumento diseñado para identificar niveles bajos de consumo, y no vulnerabilidad, razón por la cual es ideal para focalizar aquellos programas dirigidos a atacar pobreza crónica. En este sentido, debe considerarse las limitaciones del instrumento para la focalización de las políticas que buscan atacar la pobreza transitoria y, por tanto, descartar la idea de utilizarlo para todos los programas de protección social, como se ha venido realizando en Colombia durante los últimos años. En este sentido, los siguientes cambios sugeridos para mejorar la focalización de los subsidios de asistencia social son: i) para los programas dirigidos a combatir pobreza transitoria, combinar la focalización geográfica con mecanismos de auto-focalización; ii) cuando se trate de programas dirigidos a combatir la pobreza estructural y el instrumento que se utilice sea el SISBEN, se sugiere establecer puntos de corte de cada servicio de manera independiente, dependiendo de los recursos disponibles en cada caso; definir ponderaciones apropiadas al riesgo que se quiere atacar⁶⁶; actualizar el instrumento al menos cada tres años y enfocarse prioritariamente en la población clasificada en el nivel más bajo. Por último, es esencial centralizar la administración del SISBEN, para evitar presiones y corrupción local (Núñez y Espinosa, 2005a).

⁶⁶ Por ejemplo, el SISBEN excluye a los hogares con población adulta, dándole mayor ponderación a los hogares jóvenes con hijos, y sin embargo, se utiliza para focalizar el Programa de Atención al Adulto Mayor.

Coordinación institucional. “El principal problema administrativo y operativo que enfrenta la provisión de asistencia social en Colombia es la falta de coordinación, tanto entre instituciones y niveles de gobierno como con la seguridad social” (Núñez y Espinosa, 2005a). En este sentido, es urgente integrar las entidades que realizan tareas de protección social en una estructura que evite la duplicidad de esfuerzos, y multiplique la efectividad de los recursos disponibles. Dicha estructura se basa en tres ejes principales: *descentralización, integración y participación activa* de las organizaciones representativas de los servicios que se otorgan, a través de los consejos departamentales y locales para la política social. Los dos últimos ejes son válidos para todo el Sistema de Protección Social y por tal razón fueron desarrollados en la sección 5.1 Así mismo, es necesario integrar el nivel central y local. Un mecanismo para lograr este objetivo puede ser la cofinanciación nacional. (Núñez y Espinosa, 2005a).

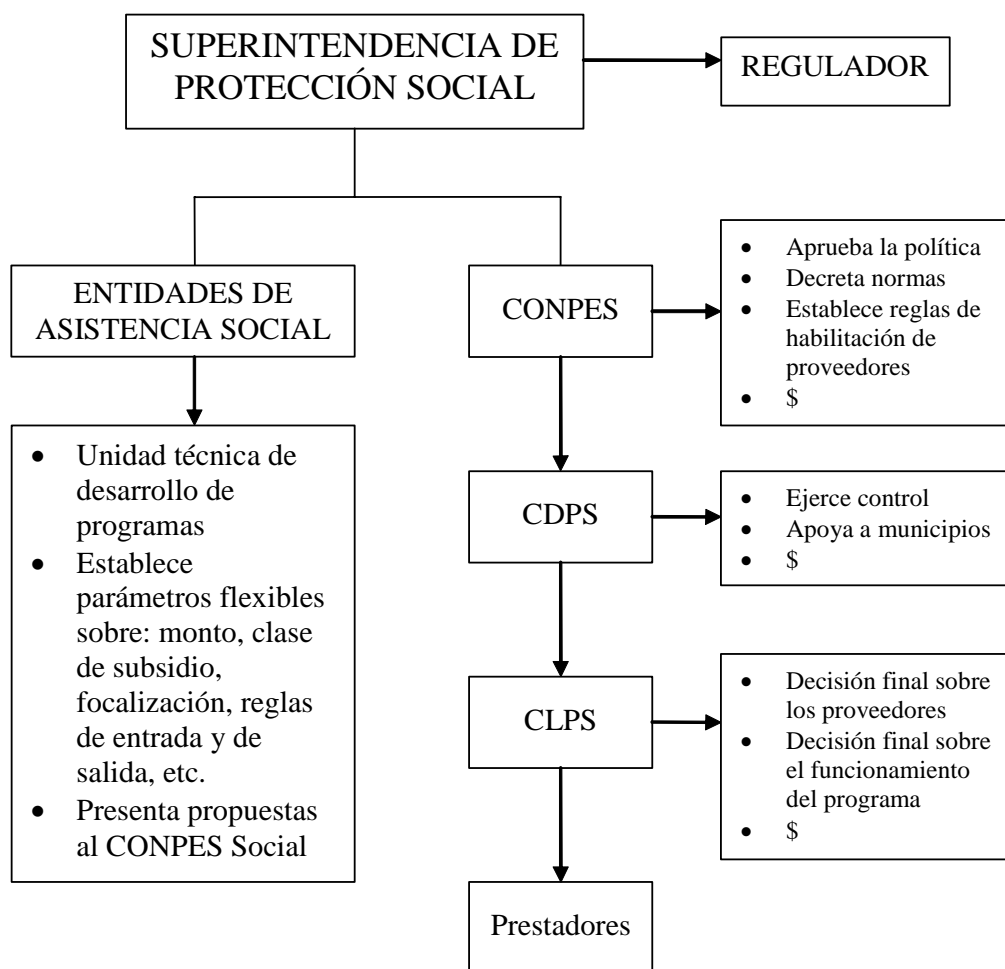
Descentralización. Hasta hoy, el papel de las entidades territoriales en la provisión de servicios de asistencia social no ha sido importante: mientras un 50% de los recursos totales de los entes territoriales se destinan a salud y educación, sólo un 2.3% de los recursos totales se dirigen a la atención de grupos vulnerables. De la misma forma, sólo el 4.5% de los recursos propios de los municipios se destinan a la atención de grupos vulnerables, mientras que el 35% van dirigidos a transporte y educación. En términos de descentralización, se propone que algunas responsabilidades se mantengan en cabeza del Gobierno Nacional, entre ellas: i) el diseño general de los programas; ii) el diseño del instrumento de focalización, e incluso su manejo; iii) el diseño de indicadores para seguimiento, monitoreo y evaluación; iv) el diseño de mecanismos de financiación, incluyendo la cofinanciación de las entidades territoriales; y v) los procesos de certificación para los prestadores de servicios. Por su parte, el municipio debe tener a cargo: i) el diseño particular de los programas, teniendo en cuenta aspectos como el monto de los subsidios, las coberturas esperadas, el tipo de beneficios (cuánto en efectivo y cuánto en especie, y el tipo de bienes a otorgar en los subsidios en especie); ii) la actualización del instrumento de focalización; iii) la entrega de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación; iv) la selección de los prestadores de servicios certificados y el control del cumplimiento de los requisitos por parte de éstos.

Monitoreo y evaluación. En este aspecto, se reitera la importancia de implementar un sistema de monitoreo y evaluación que permita conocer la efectividad de los programas de asistencia social y los mecanismos de focalización. En este sentido, las propuestas son: i) desarrollar el monitoreo y la evaluación de los programas a nivel central, y los indicadores y la recolección de la información a nivel local, dejando la responsabilidad de la veracidad en los convenios y contratos entre la Nación, las entidades territoriales y los prestadores de servicios; ii) diferenciar entre objetivos finales, intermedios e inmediatos para el diseño de los indicadores de gestión (Núñez y Espinosa, 2005a). Por último, esta

tarea de seguimiento requiere de fuentes de información confiable, de manera que las encuestas de hogares y calidad de vida deberán incluir preguntas sobre todos los servicios de asistencia social y en general del SPS.

Estructura del componente de asistencia social. La propuesta del componente de asistencia social se basa en tres ejes principales: i) una mayor *integración* de instituciones y programas de atención; ii) una mayor *descentralización* de los servicios de asistencia social; y iii) una institucionalización de la *participación activa* de las organizaciones representativas de los servicios que se otorgan. La base fundamental de la integración a nivel central fue expuesta en la sección 5.1. El desarrollo de los otros ejes depende de la capacidad de convocatoria, gestión y poder de decisión que tengan los Concejos Departamentales y Locales para la Política Social. En la propuesta se incluyen las siguientes entidades:

Figura 5. Estructura del SPS



Fuente: Núñez y Espinosa (2005a)

Superintendencia Nacional de Protección Social. Regulará el componente de asistencia social, garantizará su funcionamiento a través de actividades de inspección, vigilancia y control, asegurará que los programas funcionan acorde con las normas expedidas por el CONPES Social y que los servicios de asistencia social se presten eficazmente y con calidad. Su financiación puede provenir de instituciones como el ICBF y la Red de Solidaridad Social, en el componente de Asistencia Social, y de la Superintendencia de Salud y de subsidio familiar en el componente de Seguridad Social.

Entidades que operan programas de AS. Deben tener unidades técnicas encargadas del diseño de los programas, que establezcan sus objetivos y funcionamiento y definan unos parámetros flexibles sobre el tipo de subsidio, el monto, los mecanismos de focalización, las reglas de entrada y las condiciones para permanecer en los programas. El proceso de diseño involucrará al sector privado, dando mayor transparencia en la selección de los beneficiarios. Una vez establecidos los parámetros de cada programa, presentará las propuestas al CONPES Social para su aprobación.

CONPES Social. Será la institución encargada de aprobar los programas de asistencia social presentados por el MPS, el ICBF, Acción Social y cualquier entidad que desarrolla programas de Asistencia Social, y decretar las normas relacionadas con su creación y reglamentación; fijará las reglas de habilitación de los proveedores y velará por la efectividad del sistema de asistencia social. Aprobará los criterios para la transferencia de recursos hacia los departamentos y municipios, y de éstos a las entidades prestadoras de servicios; asignará prioridades para el gasto; realizará seguimiento y evaluación al gasto en asistencia social; y evaluará el desempeño de los programas y servicios otorgados.

Concejos Departamentales para la Política Social (CDPS). Serán el canal a través del cual las decisiones del Conpes Social pasarán al ámbito local. Ejercerán control sobre el funcionamiento de los programas a nivel departamental y regularán el funcionamiento de los Consejos Locales para la Política Social (CLPS). Transferirán recursos a los municipios mediante criterios claros, apoyarán técnica y financieramente los servicios, programas y proyectos a nivel regional o local. Prestarán servicios regionalmente, cuando se justifique, por ausencia de demanda a nivel municipal, por un déficit en la capacidad institucional de los municipios, o en términos de costos.

Consejos Locales para la Política Social (CLPS). Serán los encargados de autorizar el funcionamiento de los proveedores de los programas según lo establecido por el CONPES Social y según lo reglamentado en la ley. Tomarán las decisiones finales sobre el funcionamiento de los programas de asistencia social, estableciendo el monto exacto de los subsidios, los mecanismos de focalización, las reglas de entrada y las reglas de salida, respetando los parámetros establecidos a nivel nacional. Promoverán la participación y el control social, la

representación de los grupos vulnerables y la cofinanciación por parte de los entes territoriales.

Prestadores. Serán los encargados de la provisión de los servicios de asistencia social a nivel local, y serán autorizados para operar por los Consejos Locales para la Política Social. Podrán participar el sector público, el sector privado y la comunidad, e incluirán una combinación adecuada de esquemas informales, que tienden a ser más eficientes ante choques micro, y de esquemas formales, que responden mejor ante los choques macro.

Reasignación de recursos en asistencia social. Los países donde la AS ha tenido éxito en la superación de la pobreza invierten más del 1% del PIB en sus programas. En Colombia se estima un gasto del 0.6%. Una forma de incrementar los recursos consiste en reasignar recursos de programas poco rentables en términos sociales hacia aquellos que han tenido éxito. Se propone: i) reasignar recursos de las CCF (ver sección 5.2.2); ii) crear solidaridad en el Sistema de Riesgos Profesionales (ver sección 5.2.2); iii) apalancar recursos mediante cofinanciación; iv) utilizar los recursos de las beneficencias en los programas propuestos; v) que el gobierno central cumpla con los recursos del *pari-passu*; vi) que los municipios utilicen recursos del SGP en los programas propuestos.

Atención a los adultos mayores y a las personas en situación de discapacidad. Se propone unir los programas “Programa de Protección Social al Adulto Mayor” (PPSAM) y el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta” (JLL) en uno solo (idealmente en el primero). Esta propuesta tiene la ventaja que, a través de esta medida, se cubriría una parte importante de los recursos de *pari-passu* exigidos por la Ley 797 de 2003 para financiar la subcuenta de solidaridad⁶⁷. Por otra parte, se propone utilizar la deuda en TES del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) para financiar un programa para personas en situación de discapacidad. Un estudio de Núñez y Cuesta (2006b) indica que, a junio de 2005, los excedentes de la subcuenta de solidaridad del FSP ascendían a 500 mil millones de pesos, y de dichos recursos, más del 80% estaba financiado el déficit del gobierno central en forma de TES. En este sentido, se propone dirigir dichos recursos a la financiación de un programa para discapacitados, que permita dar un paso hacia adelante en la casi inexistente oferta de servicios sociales del Gobierno Nacional para este grupo vulnerable.

5.2.5 Protección a la niñez

Sin duda, los esfuerzos más promisorios en la lucha contra la pobreza son aquellos que materializan una política de protección a la niñez. Los niños, que en

⁶⁷ Actualmente el programa JLL se financia con recursos del presupuesto nacional pero obviamente dichos recursos no son contabilizados por *pari-passu*

el más común de los lugares comunes, “son el futuro de un país”, constituyen el primer eslabón de las trampas de pobreza a las que se enfrentan los hogares más vulnerables. En el peor de los casos, los menores nacen condenados a crecer en medio de la pobreza, porque sus madres son muy jóvenes y carecen de los ingresos y la educación necesaria para formarlos en un ambiente propicio para su desarrollo.

¿Qué es protección a la niñez?

Protección a la niñez en el marco de la Protección Social. La protección a la niñez, como componente específico de los sistemas de protección social, es un desarrollo reciente de las políticas diseñadas para los pobres en todo el mundo. A pesar de la vasta evidencia sobre los efectos positivos y de largo plazo de este tipo de intervenciones, la participación de los niños en los programas sociales se ha realizado por intermedio de las políticas dirigidas directamente a los jefes de hogar, ó a través de las políticas orientadas a grupos particulares: niños de la calle, niños afectados por el conflicto, niños prostituidos, etc. (Crawford, 2001).

Recientemente, las experiencias de Asia y otras regiones del mundo, así como la iniciativa de agencias internacionales, han hecho evidente la necesidad de integrar dentro del esquema de un sistema de protección social la protección a la niñez. El enfoque que se plantea en esta propuesta pretende guardar un equilibrio entre las medidas de prevención, mitigación y superación, y los esquemas sectoriales e intersectoriales. El vínculo entre la provisión de micronutrientes y el desempeño académico de los niños, la provisión de servicios educativos y la reducción del trabajo infantil, son algunos ejemplos del esquema que involucra diversos sectores.

¿Cómo se articula la protección a la niñez en el SPS? Como ya se dijo, los niños constituyen el primer eslabón de las trampas de pobreza a las que se enfrentan los hogares más vulnerables, en este sentido, un SPS cuyo objetivo primordial es reducir la pobreza debe tener un componente de protección a la niñez que le de prioridad y exclusividad a la protección de los niños más vulnerables -que han nacido o que están por nacer- de los efectos presentes y futuros de la pobreza. A diferencia de otros componentes del SPS, la Protección a la Niñez es transversal a los tres instrumentos de protección social –seguridad social, asistencia social y red de protección social- y contiene acciones para prevenir, mitigar y superar la situación de pobreza de los niños.

¿Por qué invertir en los niños? Argumentos económicos y sociales soportan la decisión de invertir en los niños. Primero, no hay una estrategia más efectiva de lucha contra la pobreza que la acumulación de capital humano. En este sentido, asegurar una alimentación adecuada durante la infancia (e incluso antes del nacimiento suministrando servicios de nutrición y salud a la madre gestante),

garantiza las condiciones propicias para el desarrollo del cerebro y la prevención de problemas de aprendizaje durante la etapa escolar. Segundo, la inversión en los niños eleva la eficiencia del gasto público y reduce la necesidad de recursos públicos para atender esta población en su edad adulta, donde la ayuda debe ser permanente. La inversión temprana en la madre y el niño reduce la mortalidad y morbilidad de los grupos más vulnerables, disminuye la probabilidad de deserción escolar; y tercero, invertir en los niños fortalece las perspectivas de competitividad de largo plazo y la calidad y productividad futura de la fuerza de trabajo de una nación (Hunt, 2001).

¿Por qué prevenir y no asistir? Para lograr resultados positivos y sostenibles en protección a la niñez, se requieren intervenciones de gran alcance en los componentes de fecundidad adolescente, cuidado infantil, salud, nutrición, educación, desarrollo juvenil y riesgos específicos. Con frecuencia, dichas intervenciones representan una porción muy pequeña del presupuesto nacional (comparadas con el gasto en defensa, por ejemplo) y, como lo señala la literatura, los recursos invertidos contribuyen de manera significativa a la construcción de una sociedad más equitativa. Así mismo, existe evidencia de que la gran mayoría de los problemas que afectan a los niños, y por tanto su potencial para desarrollarse plenamente, se pueden prevenir a un bajo costo (Crawford, 2001). Un estudio para Estados Unidos encontró relaciones como las que se presentan en el cuadro 2. Una política de prevención en el componente de salud implicaría un costo de un dólar en el presente ó diez dólares en atención médica futura del niño que no fue vacunado en la edad pertinente.

Cuadro 2. Prevención Vs. Asistencia

Gasto en política de prevención	Gasto en política de asistencia
US\$1 en vacunación	US\$10 en costos de atención médica
US\$1 en cuidado prenatal para mujeres gestantes	US\$3.38 en costos de atención en salud
US\$1 en educación pre-escolar de calidad	US\$4.75 en educación especial, asistencia social, etc.

Fuente: Children's Defense Fund. 1991. The State of America's Children. Washington, DC

Diagnóstico de la protección a la niñez

En esta sección se presenta un breve diagnóstico de la situación de los niños en Colombia, a partir de los resultados de los principales indicadores de pobreza, salud, nutrición y educación, así como el portafolio de servicios para este grupo vulnerable.

Indicadores

Según la ECV-03, en Colombia hay aproximadamente 16 millones de niños y jóvenes menores de 18 años. De los menores de 18 años, aproximadamente el 37% están en pobreza crónica, el 17% en indigencia y un 26% son miembros de hogares clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN (Núñez y Espinosa, 2005a).

Salud y Nutrición

Salud Materno infantil. Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005 (PROFAMILIA, 2005), el 6.4% de las mujeres en Colombia no recibió atención prenatal del último hijo. Estas mujeres tienen más de 34 años de edad, habitan en las zonas rurales, tienen más de tres hijos y no tienen ningún tipo de educación. La región más afectada por la escasa atención prenatal es el litoral Pacífico, y La Guajira es el departamento con el porcentaje más alto de mujeres que no recibió este tipo de atención: de las mujeres que tuvieron nacimientos en los últimos cinco años, el 20.2% no recibió cuidado prenatal del último hijo (PROFAMILIA, 2005). En adición, en el total nacional, una de cada cuatro mujeres en gestación no tomó suplemento de hierro durante el embarazo, el 45% no consumió ácido fólico y, una de cada dos, no tomó suplemento de calcio.

Lactancia. La duración media de la lactancia materna en Colombia en el 2005 fue de 14.9 meses, resultado que aún está lejos de los estándares internacionales de 24 meses. Este promedio es mayor en Cauca, Nariño, Bogotá y Cali (PROFAMILIA, 2005). Hay una tendencia de mayor amamantamiento a las hijas niñas, entre las mujeres que habitan las zonas rurales, sin educación y con bajos índices de riqueza (PROFAMILIA, 2005).

Estado Nutricional de los menores de 5 años. El 12% de los niños menores de 5 años presentan desnutrición crónica. La mayor prevalencia se presenta entre los niños de 1 y 2 años de edad, en familias con 6 y más hijos y entre aquellos cuyas madres son más jóvenes. De otro lado, el 7% de los niños menores de 5 años presentan bajo peso para la edad. Este tipo de desnutrición es más frecuente entre los 10 y 11 meses de edad, y entre las familias de 6 y más hijos (PROFAMILIA, 2005). El departamento con mayor porcentaje de menores con desnutrición crónica es La Guajira, con 8.7% de niños de cinco años o menos clasificados como desnutridos, a este le siguen Boyacá con 4.7% y Cauca con 4.3%. Al evaluar los resultados departamentales por el indicador de peso para la edad, se encuentra nuevamente que La Guajira es el departamento con mayor desnutrición global (2.2%), seguido por Tolima (1.9%) y Atlántico (1.8%).

Estado Nutricional de los niños y jóvenes entre 5 y 17 años. El 13% de los niños entre 5 y 9 años presenta retraso en el crecimiento, el 5% bajo peso para su edad y el 1% bajo peso para su estatura. En este subgrupo etéreo la región

donde se encuentran más desnutridos es la Atlántica, donde el 15.9% de los niños de 5 a 9 años son clasificados como desnutridos, según el indicador talla para la edad. Entre los jóvenes de 10 a 17 años, el 16% presenta baja estatura para su edad y el 7% bajo peso para su edad. La mayor prevalencia entre los menores de 10 a 17 años se presenta en la región Pacífica, donde el 17.2% de los niños en este rango de edad fueron clasificados como desnutridos, según el indicador talla para la edad (PROFAMILIA, 2005).

Educación

Según Núñez y Espinosa (2005a), solo el 35% de los niños entre 0 y 4 años asiste a un establecimiento educativo. De los niños de 5 a 11, el 94% asiste a una institución educativa y entre los jóvenes de 12 a 17 años, el 73%. De los niños entre 0 y 4 años que no asisten, el 58.6% es pobre, y la misma estadística entre los de 5 a 11 años es de 78.7%, y entre los de 12 a 18 años, de 63%.

Programas

Las principales entidades que prestan servicios de protección y bienestar a la niñez en Colombia son: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Red de Apoyo Social (RAS) y en Bogotá, el Departamento Administrativo de Bienestar Social⁶⁸. A continuación se describe brevemente cada uno de los programas ofrecidos por estas entidades, sus fortalezas y debilidades.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Programas para la primera infancia

Hogares FAMI – Familia, Mujer e Infancia. Estos hogares son centros de atención a mujeres en períodos de gestación y mujeres en periodo de lactancia con hijos mejores de 2 años. El servicio consiste en que la madre comunitaria supervisa 2 grupos de 15 mujeres, en 2 sesiones diarias, dando consejos en nutrición y salud, y realizando visitas a los hogares. Los servicios para los niños menores de 2 años incluyen un complemento alimentario, inscripción a programas de crecimiento y desarrollo, obtención del Registro Civil de Nacimiento, vigilancia del estado nutricional, fomento de la vacunación completa, suministro de sales de rehidratación oral en caso de deshidratación y actividades de desarrollo psicosocial. Para las mujeres gestantes, lactantes o el adulto acompañante se ofrecen actividades educativas, inscripción a programas de control prenatal y, cuando aplica, actividades de fomento de la lactancia materna y un complemento alimentario. Para acceder a los servicios, la familia debe pagar una suma equivalente al 25% de un salario mínimo diario al mes (Núñez y Espinosa, 2005a).

⁶⁸ Inventarios a nivel municipal son muy difíciles de elaborar.

Al igual que en los demás hogares del ICBF, en los Hogares FAMI existen problemas de focalización, que hacen que la atención no se dirija exclusivamente a la población pobre. Sin embargo, Perotti (2002) afirma que el principal problema de los Hogares FAMI es que las madres comunitarias no tienen una capacitación adecuada, lo que implica que la atención a las mujeres gestantes y lactantes no es de la mejor calidad.

Hogares comunitarios. Estos centros de cuidado infantil buscan propiciar el desarrollo de los niños menores de 6 años pertenecientes a familias en pobreza o vulnerabilidad⁶⁹. Cada hogar atiende hasta 15 niños, que son seleccionados por mecanismos que varían entre hogares comunitarios (HCB). Los servicios para los niños incluyen cuidado infantil, un complemento alimentario que cumple con el 73% de los requerimientos diarios de calorías y nutrientes de los niños, actividades de desarrollo psicosocial, vigilancia del estado nutricional, fomento y promoción de la salud y prevención de las enfermedades, inscripción en programas de crecimiento y desarrollo de los organismos de salud, fomento de la vacunación completa y suministro de sales de rehidratación oral para prevenir la deshidratación. Los servicios para los padres de los niños beneficiarios incluyen procesos educativos para fortalecer las relaciones con los niños, la familia y la comunidad, actividades de formación a través de las escuelas para familias y promoción para la vinculación de las familias a los servicios de salud. El costo del servicio es del 37% de un salario mínimo diario al mes, recursos destinados al cubrimiento del salario de la madre comunitaria y otros gastos (Núñez y Espinosa, 2005a).

Las evaluaciones que se han realizado de los HCB han encontrado resultados positivos en cobertura de los hogares pobres. Sin embargo, existen problemas de focalización ya que no todos los niños que reciben el subsidio están en los deciles más bajos de ingreso (Fedesarrollo, 2001). De otro lado, la existencia de un copago puede dejar por fuera del Programa a las familias que no tienen recursos para cubrir esta suma de dinero y que son precisamente las más pobres. Otros problemas detectados en el programa son la capacitación deficiente de las madres comunitarias, la deficiencia del material pedagógico para los niños y la incertidumbre sobre la efectividad de los préstamos que se dan a las madres comunitarias para adecuar las casas a las necesidades del programa (Perotti, 2002)

Hogares infantiles. Estos centros de cuidado infantil buscan la protección preventiva de niños con riesgos en su desarrollo, por la ausencia de sus padres durante el día. La atención está dirigida a niños de 6 meses a 5 años, que presentan riesgos en su perfil de crecimiento, desarrollo y socialización. Ofrece los mismos servicios que los HCB pero la atención es prestada por personal

⁶⁹ O 5 años en municipios donde funciona el grado transición del Ministerio de Educación Nacional.

profesional con parámetros establecidos por el ICBF. (Núñez y Espinosa, 2005a). Los problemas de focalización que se presentan en HCB también se encuentran en los hogares infantiles (HI). De otro lado, aunque la calidad de los servicios de los HI es mayor, los costos también son mayores (Peroti, 2002).

Desayunos infantiles. Es un programa de asistencia alimentaria dirigido a niños entre 6 meses y 5 años de edad, pertenecientes a familias del nivel 1 del SISBEN. Contempla acciones de alimentación, atención en salud, formación y prevención. La atención en el componente de alimentación consiste en dos tipos de desayuno, un desayuno tipo I para niños de 6 a 11 meses, constituido por un kilo de bienestarina mensual por niño, y un desayuno tipo II, para niños de 12 a 71 meses, compuesto por una porción de leche entera de vaca de 200ml, ultrapasteurizada, enriquecida con hierro, un producto de galletería de mínimo 35 gramos, enriquecido con hierro, y un kilo de bienestarina. El componente de salud tiene por objeto desarrollar acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades. En el componente de formación y prevención se busca fomentar prácticas sociales de alimentación, salud y nutrición orientadas al cumplimiento y garantía de los derechos de los niños y a la reflexión sobre la calidad de las relaciones entre adultos y niños. Adicionalmente, se desarrollan actividades pedagógicas con los niños.

Programas para niños y adolescentes

Asistencia Nutricional al Escolar y Adolescente. Este programa suministra un complemento alimentario en las escuelas durante un período de 120 días al año. El desayuno debe aportar mínimo el 20% de las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes, y está dirigido a niños de 5 a 12 años; el almuerzo debe aportar un mínimo de 30% de las recomendaciones diarias, y el refrigerio debe aportar mínimo un 7.5% de las recomendaciones diarias. El suministro del complemento incluye actividades de control de calidad. En adición, ofrece acciones formativas y de promoción de estilos de vida saludable a través de la valoración del estado físico y la evaluación y seguimiento del estado nutricional de los beneficiarios. En el componente de almuerzo, se cobra un copago que es fijado en una Asamblea, y la totalidad del recaudo se reinvierte en el programa. Las escuelas beneficiarias se escogen en dos etapas: en la primera, la atención se focaliza hacia escuelas rurales, y en la segunda, se incorporan escuelas urbanas ubicadas en zonas de estrato 1 y 2; en todos los casos, la atención se prioriza a escuelas de educación primaria. Una vez escogidas las escuelas, todos los niños que asisten a ellas reciben el complemento alimentario (Núñez y Espinosa, 2005a).

Los problemas identificados en este Programa son: la focalización; la existencia de un copago para el componente de almuerzo, que deja por fuera de esta intervención a los niños cuyos padres no tienen los recursos para aportar el dinero

establecido; la exclusión de los niños que se encuentran por fuera del sistema escolar; y el periodo de atención: se percibe que 120 días al año no son suficientes para generar efectos significativos sobre la población beneficiaria, en particular en términos nutricionales. (Fedesarrollo, 2001; Núñez y Espinosa, 2005a).

Clubes Prejuveniles y Juveniles. Estos clubes son espacios de encuentro dirigidos a niños y adolescentes para la construcción de proyectos de vida individuales y grupales. Los Clubes Prejuveniles atienden niños de 7 a 12 años y los Clubes Juveniles atienden adolescentes de 13 a 18 años, de sectores con vulnerabilidad socioeconómica y cultural. Se da prioridad a hogares clasificados en SISBEN 1 y 2, con jefatura femenina, niños trabajadores, desescolarizados o desplazados por la violencia. Los servicios incluyen actividades de desarrollo del talento humano en aspectos culturales, deportivos, artísticos y productivos, sesiones educativas y acciones para apoyar el mejoramiento de las relaciones entre los miembros del Club, con espacios escolares y laborales. Cada Club está conformado por mínimo 15 niños o adolescentes, coordinados por un Animador Juvenil, y funcionan en espacios comunitarios (Núñez y Espinosa, 2005a).

Programas para riesgos específicos

Asistencia al menor en abandono o peligro. Este tipo de atención está dirigido a niños en situación de abandono o peligro, incluyendo niños discapacitados o con trastornos mentales, cuyas familias presentan dificultades para resolver sus conflictos pero en las que se observan recursos para modificar las condiciones por las cuales se determinó la medida de protección. La atención está dividida en tres modalidades: seminternado (ocho horas diarias), dirigido a niños no escolarizados que requieran apoyos pedagógicos; externado (cuatro horas diarias), dirigido a niños escolarizados que requieran apoyos en el uso del tiempo libre, atención terapéutica y fortalecimiento a su familia; e intervención de apoyo (atención ambulatoria a través de 15 encuentros personales mensuales con intervención especializada), dirigido a niños en situación de riesgo (inicio de vida callejera, consumo incipiente de alcohol o drogas), pero que presenten características como vinculación escolar y buenas relaciones familiares (Núñez y Espinosa, 2005a).

Hogares Sustitutos para la niñez en abandono o peligro. Estos hogares ofrecen atención integral temporal a niños menores de 18 años, en situación de peligro o abandono. Según lo establecido por el Código del Menor, la atención se brinda mientras se define la situación legal del niño o adolescente. Los servicios incluyen dotaciones personales y escolares, gastos de alimentación especial, suplementos nutricionales, transporte, salud, medicamentos y servicios odontológicos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado (POS-S), prótesis, artículos ortopédicos y gastos funerarios. También

se realizan actividades de capacitación, inscripción al Régimen Subsidiado de Salud y se les otorga un complemento alimentario. Se fomenta la vinculación de los niños al sistema educativo o de capacitación, y para los niños con discapacidad la atención incluye un apoyo económico durante 6 meses que se debe destinar a: alimentos básicos o suplementos alimenticios; controles nutricionales; acceso y asistencia a los servicios de salud; medicamentos e implementos no cubiertos por el POS-S; y transporte para desplazamiento a los diferentes servicios (Núñez y Espinosa, 2005a).

Instituciones de Protección. Las Instituciones de Protección brindan atención temporal en centros de internado especializados, las 24 horas del día y siete días a la semana, a niños en situación de abandono o extremo peligro físico o psicológico, infractores de la ley y consumidores de sustancias psicoactivas, que no tienen ninguna otra opción de protección. Los servicios incluyen alojamiento, desayuno, almuerzo, comida y dos refrigerios, elementos de higiene y aseo personal y vestido. Se proporcionan acciones de acogida y ambientación, seguimiento, trabajo con la familia, actividades de recreación, deporte y cultura, prevención y atención del maltrato infantil, un diagnóstico inicial y un plan de atención integral, valoraciones de egreso y atención terapéutica. En adición, se ofrecen programas de educación formal, no formal e informal y capacitación laboral y, en los casos en que sea necesario, se facilita la gestión con la Policía Nacional de Menores (Núñez y Espinosa, 2005a).

Apoyo a la socialización de niños sordos. Es un programa para apoyar la formación de padres y la atención de niños menores de cinco años, sordos de nacimiento o que han adquirido la sordera en los dos primeros años de vida, con el fin de facilitar su proceso de socialización, a través de la adquisición y manejo de la lengua de señas. Está dirigido a niños menores de cinco años que pertenecen a las familias más pobres. El programa consiste en actividades pedagógicas con los niños para adquirir y manejar la lengua de señas fortaleciendo su proceso de socialización. Otras actividades son la formación de padres para conocer y manejar la discapacidad de sus hijos y mejorar su rol de soporte afectivo y comunicativo de los niños. Para participar en este programa, los niños deben estar afiliados al SGSSS.

Red de Apoyo Social - RAS

Familias en Acción. Este programa consiste en un subsidio monetario condicionado para promover la asistencia escolar y la generación de capital humano a través de tres componentes: nutrición, educación primaria y educación secundaria. Está dirigido a familias en situación de pobreza con niños menores de 17 años, y su principal instrumento de focalización es el SISBEN. El componente de nutrición otorga un subsidio de \$46.500 mensuales a cada familia con niños menores de 6 años, condicionado a la realización de visitas a centros de salud

para controles de nutrición y crecimiento de los niños. El componente de educación otorga un subsidio de \$14.000 por niño en educación primaria y de \$28.000 por niño en educación secundaria, condicionado a la asistencia de los niños a un establecimiento escolar con menos de ocho fallas justificadas por bimestre. Los resultados de la evaluación de impacto del Programa indican que Familias en Acción tiene un efecto positivo importante en la nutrición y la asistencia escolar de los niños, entre otros aspectos (Núñez y Espinosa, 2005a).

Departamento Administrativo de Bienestar Social - DABS

Atención a los niños de 0 a 5 años. Los programas orientados a esta población son Jardines Infantiles, atendidos directamente por personal contratado por el DABS; Casas Vecinales, organizadas en Asociaciones Comunitarias conformadas por madres educadoras; y Alianzas Amigas de la Niñez, programa que funciona mediante convenios con ONG's Cajas de Compensación Familiar, grupos comunitarios y otras entidades del Estado, y consiste en cofinanciar cupos con ONG's que atienden a estos niños en Jardines Sociales (Núñez y Espinosa, 2005a).

Atención a las familias gestantes. Este programa consiste en proveer capacitación, atención nutricional y psicosocial a familias gestantes y se desarrolla a través de tres componentes: nutrición, salud y formación. En el componente de nutrición se otorga un bono alimentario de \$44.000 mensuales (Núñez y Espinosa, 2005a).

Atención a los habitantes de la calle. A través del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON), se atienden niños y jóvenes habitantes de la calle entre los 8 y los 22 años. Entre los servicios ofrecidos se encuentran vivienda, alimentación, vestuario, recreación, atención en salud, educación formal, tecnológica y formación para el empleo (Núñez y Espinosa, 2005a).

Propuestas

Colombia cuenta con una oferta importante de programas para la atención de los menores de 18 años. Un panorama general de las áreas prioritarias de atención, los riesgos específicos, las intervenciones, los resultados, las instituciones que intervienen en la atención y los programas existentes, se presenta en el cuadro 3. Como se puede observar, las áreas prioritarias de atención de los menores de 0 a 12 meses son: gestación, lactancia, salud y nutrición. Las intervenciones que se llevan a cabo para atender esta población son: cuidado prenatal y vacunación. Las instituciones que actualmente desarrollan los programas para este grupo etéreo son: el ICBF, el MPS, Acción Social y los gobiernos locales. Las áreas de atención

de los niños entre 1 y 5 años de edad son: desarrollo psicosocial y cognitivo, salud y nutrición. Las intervenciones existentes para satisfacer estas áreas de atención son: cuidado infantil, vacunación y complementos alimenticios, Las instituciones que llevan a cabo programas para los menores de 1 a 5 años son: el ICBF, el MPS, Acción Social y los gobiernos locales. Para los niños con edades entre los 6 y los 12 años las áreas prioritarias de atención son: salud, nutrición y educación. Las intervenciones que se llevan a cabo para atender esta población son: atención en salud, alimentación escolar y educación primaria universal. Las instituciones que participan en la provisión de servicios para este grupo etáreo son: el ICBF, el MPS, el MEN y Acción Social. Finalmente, las áreas de atención prioritaria de los niños entre 13 y 18 años de edad son: salud, nutrición, educación y formación para el trabajo. Para tal efecto, se desarrollan intervenciones en salud, alimentación escolar, educación secundaria, programas para combatir la deserción escolar por trabajo infantil y juvenil, actividades para el ocio y capacitación para el trabajo. Las instituciones que participan en la oferta de servicios para los niños de este grupo de edad son: el ICBF, el MPS, el MEN, el SENA, Acción Social y los gobiernos locales.

Aunque la oferta de programas existente es un hecho favorable para la construcción de una política de protección a la niñez, los problemas de coordinación institucional entre las entidades que ejecutan las intervenciones señaladas en el cuadro 3, y las restricciones presupuestales para expandir las coberturas de estas intervenciones, son dos hechos que imponen grandes retos al diseño y ejecución de la política de protección a la niñez en Colombia. Un paso importante para avanzar en este propósito será realizar una evaluación de impacto la oferta de programas existente, de manera que sean identificables las intervenciones más favorables y menos costosas. Por otra parte, la propuesta de protección a la niñez debe incluir líneas de política para todos los menores de 18 años. Este aspecto es fundamental para que el componente de protección social de la niñez no desconozca las necesidades de los jóvenes y adolescentes, y ya que, con alguna frecuencia, estas políticas están orientadas a la primera infancia, vale la pena destacar este propósito de la propuesta de protección a la niñez que se plantea para Colombia. En cuanto al tipo de servicios que deben ofrecerse, es necesario que no se limiten a la provisión de salud y educación (Crawford, 2001), y que dicha atención no se concentre sobre la provisión mínima del servicio. En salud, por ejemplo, es casi inexistente una política para los niños discapacitados, así como programas que desarrollen la política de salud sexual y reproductiva; y en educación, la discusión sobre la pertinencia de los programas ofrecidos en las zonas rurales reitera la importancia de concentrar los esfuerzos más allá del aumento de las coberturas educativas. En este sentido, se propone la creación de una *Política de Protección a la Niñez* (PPN).

Cuadro 3. Protección a la Niñez en Colombia

Grupo de edad	Áreas prioritarias de atención	Riesgos específicos	Intervenciones	Resultados	Instituciones que intervienen en la atención	Programas existentes
0 - 12 Meses	Gestación y lactancia, salud, nutrición.	Maltrato, abandono, abuso sexual.	Cuidado prenatal. Vacunación.	Estado nutricional. Incremento o disminución en morbilidad y mortalidad.	ICBF, MPS, Acción Social, Distrito Capital.	ICBF: Hogares Infantiles. Hogares FAMI. Hogares Sustitutos para la niñez en abandono o peligro. Desayunos infantiles. MPS: Programas de Vacunación, Plan Obligatorio del Régimen Subsidiado de Salud (POS-S). Acción Social: Familias en Acción. Distrito Capital: Jardines Infantiles.
1-5 Años	Desarrollo psicosocial y cognitivo, salud, nutrición.	Maltrato, abandono, abuso sexual, trabajo infantil, niños de la calle, niños en conflicto.	Cuidado infantil. Vacunación. Complementos alimenticios.	Interacciones sociales con el grupo de pares, desarrollo motor, razonamiento lógico-matemático, aprestamiento para la lecto-escritura, permanencia y desempeño escolar en el largo plazo. Incremento o disminución en morbilidad y mortalidad. Estado nutricional.	ICBF, MPS, Acción Social, Distrito Capital.	ICBF: Hogares Infantiles. Hogares Comunitarios de Bienestar. Hogares Sustitutos para la niñez en abandono o peligro. Desayunos infantiles. Instituciones de Protección. MPS: Programas de Vacunación, Plan Obligatorio del Régimen Subsidiado de Salud (POS-S). Acción Social: Familias en Acción. Distrito Capital: Jardines Infantiles. Habitantes de la calle.
6 - 12 Años	Salud, nutrición, educación	Maltrato, abandono, abuso sexual, trabajo infantil, niños de la calle, niños en conflicto, inasistencia escolar	Atención en salud, alimentación escolar, educación primaria universal (costo de matrícula, materiales, transporte)	Incremento o disminución en morbilidad y mortalidad. Estado Nutricional. Incremento o disminución de la asistencia escolar. Habilidades de aprendizaje y logro educativo.	ICBF, MPS, MEN, Acción Social	ICBF: Hogares Sustitutos para la niñez en abandono o peligro. Instituciones de Protección. Asistencia Nutricional al Escolar y Adolescente. MPS: Programas de Salud Sexual y Reproductiva, Plan Obligatorio del Régimen Subsidiado de Salud (POS-S). MEN: Oferta de educación pública primaria. Acción Social: Familias en Acción. Distrito Capital: Habitantes de la calle.
13 - 18 Años	Salud, nutrición, educación, formación para el trabajo	Maltrato, abandono, abuso sexual, trabajo infantil, niños de la calle, niños en conflicto, abuso de drogas y alcohol, embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual, desempleo y falta de actividades para los tiempos de ocio.	Atención en salud, alimentación escolar, educación secundaria, programas para combatir la deserción escolar por trabajo infantil y juvenil, actividades para los tiempos de ocio, entrenamiento vocacional y capacitación para el trabajo	Incremento o disminución en morbilidad y mortalidad. Estado Nutricional. Incremento o disminución de la asistencia escolar. Habilidades de aprendizaje y logro educativo. Niveles de calificación y habilidades. Oportunidades laborales. Desempleo. Exclusión social. Abuso del alcohol y las drogas.	ICBF, MPS, MEN, SENA, Acción Social, Distrito Capital	ICBF: Hogares Sustitutos para la niñez en abandono o peligro. Instituciones de Protección. Clubes Prejuveniles y Juveniles. MPS: Programas de Salud Sexual y Reproductiva, Plan Obligatorio del Régimen Subsidiado de Salud (POS-S). MEN: Oferta de educación pública secundaria. Acción Social: Familias en Acción. SENA: Programas de formación para el trabajo. Distrito Capital: Habitantes de la calle.

¿Qué es la PPN? Consiste en vincular a todos los niños, nacidos o por nacer, a los servicios sociales que satisfacen las necesidades propias de su edad (cuadro 3), en cada uno de los componentes de protección a la niñez presentados en la figura 6. Bajo esta política, ningún niño colombiano en condición de vulnerabilidad socioeconómica estará excluido de los servicios del SPS.

¿A quienes está dirigida la PPN? A todos los niños, nacidos o por nacer, menores de 18 años, que se encuentren en situación de pobreza⁷⁰.

¿Quién coordina la PPN? Se propone que sea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), por su experiencia en la atención a la niñez, por su capacidad institucional y operativa y porque una parte importante de los programas existentes están a su cargo. Sin embargo, para que esta entidad pueda asumir totalmente esta misión, es necesario dejar toda la atención al adulto mayor en manos de PROSPERAR. Como ya se sabe, el Instituto fue reestructurado recientemente, y este proceso trajo consigo la reducción de su planta de personal. En este contexto, no tiene sentido adicionarle más responsabilidades que las que debe cumplir como organismo rector de la política para la niñez en Colombia. En adición, se recomienda diseñar y poner en marcha un sistema de información, indicadores de monitoreo y seguimiento, así como las evaluaciones de impacto que constituyen parte esencial de la construcción de políticas sociales responsables.

¿Cuáles son los componentes de la PPN? Los componentes de la PPN son: i) cuidado prenatal e infantil, ii) salud, iii) nutrición, iv) educación, v) desarrollo juvenil, y vi) riesgos específicos.

Cuidado infantil. En este aspecto, lo primero que debe señalarse es que dada la existencia de una oferta importante de programas que ofrecen este servicio⁷¹ y la coexistencia de algunos como HCB y FA⁷², será necesario esperar los resultados de la evaluación de impacto del primero para tomar decisiones de política. Sin embargo, mientras se conocen los resultados de dicha evaluación, se proponen las siguientes recomendaciones de política para mejorar el desarrollo del principal programa de cuidado infantil en Colombia: HCB. En primer lugar, se sugiere calcular el número de niños entre 1 y 5 años clasificados en el nivel 1, 2 y 3 del SISBEN para estimar los costos de atención a esta población utilizando los recursos del presupuesto nacional⁷³. Esta propuesta no solo reduciría la financiación procíclica a la que se enfrentan las intervenciones del ICBF, sino

⁷⁰ En términos prácticos, esto significa que los niños están clasificados en el nivel 1 o 2 del SISBEN.

⁷¹ Programas de oferta: Hogares FAMI, Hogares Infantiles, Hogares Comunitarios de Bienestar, y programas de demanda: Familias en Acción

⁷² Que no se sabe con certeza si son servicios sustitutos uno del otro o si son complementarios.

⁷³ En consonancia con la reforma a los parafiscales que también se propone.

también permitiría aumentar los recursos de dicha atención, que, bajo el esquema de parafiscales impone límites a la expansión de cobertura que se requiere para alcanzar coberturas universales de la población en situación de pobreza.

Cuadro 4. Población menor de 7 años, por nivel de SISBEN. Colombia, 2003.

Nivel de SISBEN	0-12 Meses	1 Año	2 Años	3 Años	4 Años	5 Años	6 Años	Total
1	77,338	65,576	89,226	74,122	82,906	94,642	79,796	651,914
2	126,726	137,502	152,927	166,181	166,567	182,993	179,435	1,290,395
3	240,876	259,938	298,563	254,836	283,957	271,680	325,746	2,247,157
4	181,893	173,588	174,703	245,061	230,890	201,745	216,602	1,678,637
5	120,528	129,062	108,817	156,141	152,658	140,176	130,503	1,093,406
6	12,808	12,747	16,110	12,461	21,932	10,609	12,286	121,609
Total	760,169	778,413	840,346	908,802	938,910	901,845	944,368	7,083,118

Fuente: ECV03. Cálculos de la MERPD

En el cuadro 4 se presenta la población menor de 7 años, por nivel de SISBEN. Se propone que la atención para los hijos de aquellas familias clasificadas en el nivel 1 del SISBEN sea gratuita, tal como se define en el diseño del PEP. Para los niños pertenecientes a las familias clasificadas en los niveles 2, 3, 4, 5 y 6 del SISBEN, se propone la creación de un copago que crezca de manera proporcional al nivel del SISBEN. En el cuadro 5 se presenta este esquema. Por último, se recomienda priorizar la expansión de cobertura del programa en las zonas pobres sin oferta de cuidado infantil (especialmente en la zona rural dispersa), y desarrollar acciones para mejorar la capacitación de las madres comunitarias.

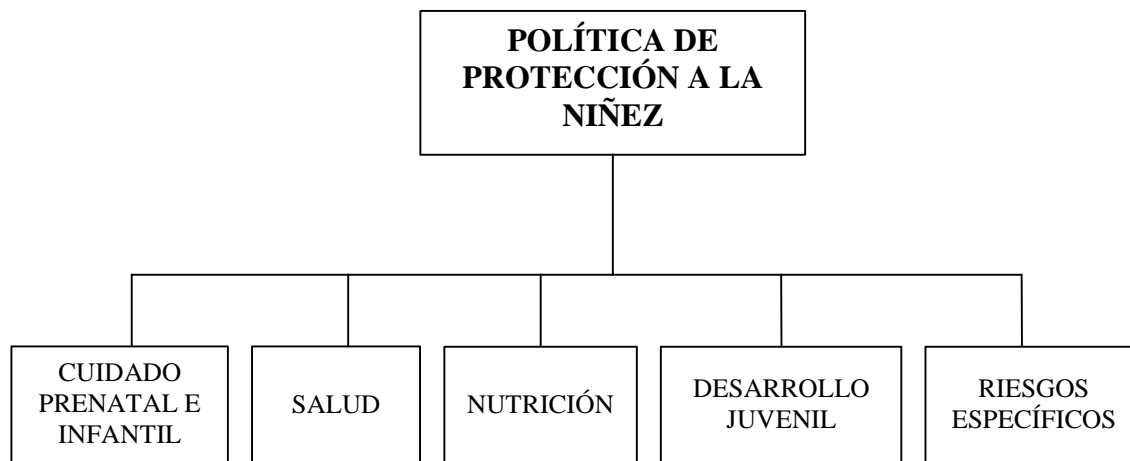
Cuadro 5. Esquema copago HCB.

Nivel de SISBEN	Copago
1	Gratis
2	20%
3	40%
4	60%
5	80%
6	100%

Salud. En este componente las propuestas son: i. afiliar a todos los niños que nazcan en situación de pobreza al Régimen Subsidiado de Salud; ii. centralizar el desarrollo de las intervenciones en vacunación, como parte de las acciones en salud pública del gobierno central. Esta recomendación se fundamenta en que, a diferencia de otros servicios sociales, el supuesto básico de la descentralización: mejor conocimiento local de las necesidades de la población, no se cumple en los programas de vacunación. El componente de salud debe coordinarse con las acciones de salud sexual y reproductiva de las madres de los niños, para facilitar

el acceso y mejorar el conocimiento y adecuada utilización de los métodos de planificación familiar. Por último, el SGSSS debe atender con prioridad a los niños discapacitados en situación de pobreza.

Figura 6. Componentes de la política de protección a la niñez



Nutrición. Este componente tiene dos programas en funcionamiento: desayunos infantiles y asistencia nutricional al escolar y al adolescente. El primero es nuevo y, por tanto, aún no se conocen estudios o evaluaciones que hayan detectado problemas en su operación o en la efectividad de la intervención. En el segundo se proponen los siguientes cambios: i) la eliminación del copago para los niveles 1 y 2 del SISBEN; y ii) aumentar el periodo de atención a todos los días que los niños asisten al establecimiento educativo. Para satisfacer plenamente este componente es necesario diseñar una estrategia de atención a los niños pobres no escolarizados, que por estar fuera del sistema educativo, se encuentran excluidos de cualquier tipo de atención nutricional.

Educación. En este aspecto, la PPN propone aumentar las coberturas en preescolar (grado cero)⁷⁴, y para esto, será necesario que el MEN asuma totalmente esta competencia y responsabilidad⁷⁵, y junto con el ICBF defina el mecanismo para que los beneficiarios de sus programas de cuidado infantil se vinculen al sistema educativo, una vez hayan cumplido la edad de ingreso a la educación pre-escolar. Así mismo, la PPN propone que los jóvenes y adolescentes en situación de pobreza tengan prioridad en la asignación de cupos para la educación media y educación secundaria; en otras palabras, que cree un

⁷⁴ Hacia el futuro deberá pensarse en ampliar a 2 años.

⁷⁵ Se ha discutido en los últimos años quién debe asumir la educación pre-escolar en Colombia entre MEN e ICBF. Para resolver esta disputa hay que entender que este servicio básico debe llegar a toda la población y que los servicios que ofrece el ICBF se concentran principalmente en nutrición y están dirigidos a la población más pobre.

mecanismo de focalización para priorizar las expansiones de cobertura del sistema educativo.

Desarrollo juvenil. Para desarrollar este componente de la PPN se debe aprovechar la existencia de los clubes prejuveniles y juveniles del ICBF. En este espacio, además de las actividades deportivas y culturales que se vienen desarrollando, los jóvenes deben recibir talleres de educación sexual y reproductiva, orientación vocacional y participación política.

Riesgos específicos. En este componente se incluyen los riesgos de maltrato, abandono, abuso sexual, trabajo infantil, niños de la calle, niños en conflicto, abuso de drogas y alcohol, embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual, desempleo y falta de actividades para los tiempos de ocio. A diferencia de los temas ya tratados, en este aspecto hay un gran déficit de programas. Por ejemplo, en el tema de niños de la calle, entidades como IDIPRON en el Distrito Capital realizan una labor importante, sin embargo, en la mayoría de los entes territoriales las intervenciones para ayudar este grupo vulnerable son casi inexistentes. En cuanto al tema de trabajo infantil, la PPN propone estudiar y diseñar los mecanismos para hacer que ningún menor de 18 años trabaje en las actividades que señala la resolución 4448 y ningún menor de 12 años trabaje. En el programa que se describe en la sección 5.2.7, las trabajadoras sociales deben recibir una capacitación especial para orientar a las familias e incorporar a los niños a todos los servicios, en especial a aquellos relacionados con los riesgos específicos.

¿Cómo debe funcionar la PPN? En primer lugar, el ICBF continuará la ejecución de los programas que viene desarrollando en los componentes de cuidado prenatal e infantil, nutrición, desarrollo juvenil y riesgos específicos. El desarrollo de los componentes de educación y salud es responsabilidad del MEN y el MPS, respectivamente. Sin embargo, el ICBF debería definir y establecer con estas entidades el mecanismo para priorizar la participación de los menores en situación de pobreza en los programas que desarrollan los dos ministerios en estas áreas.

5.2.6 Generación de activos

5.2.6.1 Educación

Desde el punto de vista del Manejo Social del Riesgo planteado por Holzman y Jorgensen (2000) la educación hace parte de un SPS como uno de los instrumentos para la prevención de riesgos. La educación previene, entre otras cosas, un difícil acceso a los mercados laborales, no solo incrementando la probabilidad de acceder a un empleo sino también mejorando la productividad, y por tanto los ingresos, a través del capital humano.

En preescolar la sugerencia es aumentar las tasas de cobertura y definir institucionalmente las funciones del sistema educativo en manos del MEN y las funciones del ICBF. En primaria la propuesta es aumentar la calidad de la educación en especial la del sector público a través de un mejoramiento en los incentivos a los maestros. En secundaria la meta a corto plazo es aumentar las coberturas, en el mediano plazo es la misma que en primaria, y en los grados 10 y 11 el problema que debe solucionarse es el de la pertinencia, en especial la del sector rural. Estos dos últimos grados de secundaria deberían introducir educación que también haga parte de la capacitación para el trabajo. Por último, en educación superior la meta debe ser una expansión de cobertura consistente con las metas de universalización de secundaria; de otro modo se generarán miles de desempleados bachilleres. En este nivel, a mediano plazo deben corregirse los problemas de calidad que sufre especialmente el sector privado, luego de la creación de cientos de programas y universidades en los últimos 12 años.

5.2.6.2 Vivienda

La vivienda en un SPS

¿Por qué vivienda en un SPS? La principal justificación para incorporar la vivienda como mecanismo de protección social se fundamenta en que un sistema habitacional adecuado, al igual que los otros componentes del SPS, constituye una necesidad básica para los beneficiarios del Sistema. Aunque idealmente los programas de asistencial social en vivienda deben hacer parte de un sistema de protección social más amplio, la realidad es que, con frecuencia, se diseñan nuevos programas o se expande la cobertura de los existentes, después de que se presentan choques económicos severos o desastres naturales (Katsura y Romanik, 2002).

¿Qué es vivienda en un SPS? El desarrollo de un componente de vivienda para la protección social tiene por objetivo abrir la puerta para el acceso a una vivienda digna y adecuada, incluyendo sus servicios urbanísticos y públicos básicos, a los hogares más pobres y vulnerables en Colombia. En adición, se busca estimular y apoyar la participación individual y comunitaria de los beneficiarios del SPS en la solución de sus problemas habitacionales, por ejemplo a través del ahorro o la autoconstrucción.

La vivienda como mecanismo para satisfacer otros objetivos de política social. Además de ser un propósito en sí mismo, una política de asistencia social para la vivienda puede promover otros objetivos de política social como: i) fomentar la propiedad de activos entre los pobres; ii) promover el desarrollo comunitario; iii) proveer condiciones mínimas para la salubridad; iv)

facilitar la movilidad laboral; v) facilitar el desarrollo de negocios en casa; y en un sentido más amplio, vi) integrar una estrategia para fortalecer el desarrollo del mercado de vivienda (Katsura y Romanik, 2002).

Diagnóstico de la vivienda

Los aspectos a analizar en el diagnóstico de la vivienda son i) financiación para hogares de bajos ingresos, ii) acceso a suelo apto para desarrollo de vivienda, y iii) políticas de vivienda.

Financiación para hogares de bajos ingresos. En materia de vivienda de interés social, el crédito habitacional históricamente se ha concentrado en financiación de no VIS. Aunque se ha hecho un esfuerzo por diversificar los instrumentos y las fuentes de recursos de financiación para vivienda, el crédito de mercado no llega de manera efectiva a los hogares con ingresos formales inferiores a 2 smlmv y es casi inexistente para los hogares con ingresos generados a partir de ocupaciones de tipo informal. Tanto para los formales como para los informales, existe consenso sobre el desinterés de los bancos por atender sus necesidades crediticias, así como de las restricciones impuestas por la regulación diseñada para proteger los fondos de los ahorradores (Torres, 2005). El tema crucial de este aspecto es la naturaleza del agente financiero que se encarga de la atención de los pobres y vulnerables y el origen de los recursos requeridos para garantizar la sostenibilidad de la operación. Por tanto, es necesario replantear la incursión efectiva del sector financiero en estos segmentos de la población y la pertinencia de responsabilizar al mercado de la financiación de la vivienda de interés social (Torres, 2005).

Acceso a suelo apto para desarrollo de vivienda. En este aspecto, el principal problema se encuentra en la escasez del suelo urbano. Los principales problemas que afectan a las ciudades colombianas son: i) alta incidencia de asentamientos precarios, especialmente en áreas periféricas de las ciudades; ii) escasez de suelo urbanizable y deterioro de áreas consolidadas; iii) baja calidad y cantidad de espacio público y iv) baja capacidad institucional de las administraciones locales; en este último punto, las instituciones comprometidas con impulsar la gestión del suelo a nivel local identifican como una de las principales falencias en la aplicación de la Ley de Desarrollo Territorial la falta de desarrollo de instituciones y de capacitación de los responsables de la implementación de los instrumentos que, en materia de gestión del suelo, ofrece la normatividad vigente (Torres, 2005).

Políticas de vivienda. Las políticas diseñadas para la vivienda en Colombia han tenido alcance nacional y local. En el ámbito nacional, las evaluaciones enfatizan primordialmente la necesidad de replantear el modelo de gestión estatal del sector, en particular, proponer programas e instrumentos alternativos a los

previstos en la política de VIS. En los aspectos relacionados con la población beneficiaria del SFV se han encontrado entre otros problemas: i) no correspondencia con la oferta de vivienda disponible en el mercado, ii) desinformación sobre el mecanismo de operación del instrumento de política; iii) problemas en la focalización y iv) gran porcentaje de viviendas objeto del subsidio no habitadas por sus beneficiarios y arrendadas (Torres, 2005). En el ámbito local, aunque se han hecho avances en el proceso de autonomía municipal para el desarrollo urbano y la legislación local en materia de vivienda de interés social, los cambios que han afectado la institucionalidad de la política han obstaculizado el cumplimiento de los objetivos propuestos con las iniciativas locales. Con excepción de Bogotá, y en menor medida de otras grandes ciudades del país, el gasto público asignado vía SFV es muy bajo frente al déficit de vivienda acumulado, la formación de nuevos hogares, etc. Además de la falta de recursos para la vivienda, se suma el hecho de que tampoco hay mercado, dada la dimensión del sector empresarial local, los ingresos de los hogares, etc. (Torres, 2005).

Recomendaciones⁷⁶

Los principios sobre los cuáles debe estructurarse una política de vivienda para la protección social en Colombia son:

- Consolidación de la institucionalidad.
- Profundización de la descentralización en la formulación e implementación de la política de vivienda.
- Un modelo de gestión estatal sobre el sector pertinente con las condiciones habitacionales y socioeconómicas de los hogares.
- Ampliación de los programas e instrumentos de la política de vivienda.
- Desarrollo de los mercados relacionados con el mercado habitacional.
- Apalancamiento de recursos a través del sector público.

Consolidación de la institucionalidad. Debe reforzarse el proceso de desarrollo y consolidación de la política de vivienda fortaleciendo su institucionalidad en dos aspectos: a) consolidación de la institucionalidad de la política de vivienda y b) concertación efectiva con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. En cuanto al primer aspecto, las acciones son: i) estabilidad institucional; ii) desarrollo normativo claro, compatibilización y reducción del universo de normas vigentes; iii) estabilidad normativa, iii) estabilidad y crecimiento del gasto público en Vivienda de Interés Social (VIS); iv) ampliación de la cobertura y conservación de los montos del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) e incremento del correspondiente a los hogares en situación de pobreza; v) eficiencia, transparencia y cumplimiento de los términos previstos en la

⁷⁶ Basadas en Torres (2005).

operación del SFV para los hogares postulantes y los oferentes; vi) compatibilidad de las soluciones habitacionales de la política de vivienda con las necesidades habitacionales de los hogares, sus expectativas y capacidad de pago. En cuanto a la concertación efectiva con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, las acciones son: i) formular la política de vivienda con el liderazgo del Gobierno Nacional y la participación de todos los agentes relacionados con el sector habitacional; ii) privilegiar la participación local, dado que es a ése nivel donde se presentan de manera más acentuada las principales limitaciones de la política de vivienda; iii) transformar el Consejo Superior de Vivienda en el Consejo Nacional de Vivienda. Este consejo asumiría la dirección del sector habitacional en materia de formulación y concertación de la política de vivienda, en un escenario de largo plazo. Las instituciones participantes pueden corresponder en principio a los integrantes actuales.

Profundización de la descentralización en la formulación de la política de vivienda. En este aspecto se debe; i) promover la participación de los entes territoriales en la formación de la institucionalidad y de la capacidad para el desarrollo de la política a nivel local; ii) instituir la convicción de que la atención a las necesidades habitacionales constituye una responsabilidad fundamentalmente local; iii) considerar la necesidad de replantear la tercerización de la operación del SFV.

Un modelo de gestión estatal sobre el sector con las condiciones habitacionales y socioeconómicas de los hogares. En este aspecto las propuestas son: i) subsidios directos a la demanda de vivienda una vez se incorporen los ajustes sugeridos por las evaluaciones; ii) replantear los supuestos sobre la capacidad del mercado habitacional para atender las necesidades habitacionales de los hogares pobres en el modelo actual de gestión; iii) mejorar la intervención del estado a nivel de suelo urbano, generación y financiación de unidades habitacionales para los hogares en condiciones de pobreza, financiación de vivienda de los hogares sin acceso al mercado financiero, calidad en las soluciones habitacionales y mayor participación de los municipios y departamentos como instancias facilitadoras para la promoción y gestión de la oferta y demanda de vivienda; iv) desarrollar instrumentos para la focalización de los programas de vivienda, v) atender prioritariamente a la población pobre de las ciudades y los hogares de los tres deciles de ingreso per cápita más bajos; vi) en las zonas rurales, concentrar la aplicación del SFV en los programas de saneamiento habitacional (agua potable y manejo de aguas hervidas), y en la dotación de pisos a las viviendas con carencias en este atributo de la estructura; y vii) promover la cobertura de seguros para proteger el stock habitacional frente a eventos catastróficos (titularización del riesgo).

Ampliación de los programas e instrumentos de la política de vivienda.

Para este objetivo las propuestas son: i) ampliar los programas e instrumentos de la política de vivienda, trascendiendo el énfasis puesto en lo relacionado con la producción de vivienda nueva; ii) incorporar los programas habitacionales: renovación urbana, rehabilitación patrimonial, mejoramiento de vivienda, mejoramiento de entorno urbano, reasentamiento, redensificación, vivienda en arrendamiento; iii) soluciones de vivienda en calidad de arrendamiento para los hogares desplazados y objeto de reasentamiento por riesgo; iv) estudiar y diseñar mecanismos para entregar subsidios temporales para arrendamientos a hogares en extrema pobreza. Con respecto a la seguridad de la tenencia de la vivienda se propone: v) promover y ampliar las metas del programa de titulación; vi) mejorar los niveles de seguridad en la tenencia en el mercado de arrendamientos y en la forma de tenencia clasificada como “otro tipo de usufructo”; vii) restaurar la tenencia previa de los hogares desplazados. En cuanto al rol del estado, se propone la ampliación de los instrumentos financieros (subsidios nacionales, directos e indirectos, y subsidios locales, directos e indirectos).

Desarrollo de los mercados relacionados con el mercado habitacional.

En este aspecto las propuestas son: i) resolver las fallas del mercado financiero, ii) resolver las fallas del mercado del suelo urbano; iii) establecer metas de producción de vivienda acordes con las necesidades habitacionales de los hogares; y iv) consolidar el mejoramiento de la productividad de las empresas del sector y promover la calidad de la VIS.

Apalancar recursos a través del sector público. Posiblemente, a través de fondos de garantías, el sector público puede generar muchas veces más recursos por cada peso que coloque.

5.2.7 Red de Protección Social

¿Qué es una Red de Protección Social?

La teoría macroeconómica plantea que para protegerse de la incertidumbre de algunos eventos, los individuos compran seguros proveídos por el sector privado. Sin embargo, cierto tipo de choques, como los desastres naturales o los choques macroeconómicos, hacen necesaria la intervención del sector público para evitar la quiebra de las aseguradoras privadas. Este tipo de choques se conoce en la literatura como choques covariados, puesto que, cuando se realizan, afectan a la mayoría de la población sin que se pueda diversificar el riesgo (los no afectados pagan el siniestro del afectado). Las redes de protección social intentan proteger a los más vulnerables ante este tipo de riesgos, con el objetivo de evitar que después del choque los hogares caigan en pobreza crónica y generen trampas de pobreza para sus miembros.

Adicionalmente, las redes de protección social son un elemento importante de las estrategias de reducción de la pobreza. Los hogares más pobres están envueltos en trampas de pobreza y a pesar de sus esfuerzos, generación tras generación continúan en ese estado. En resumen, una Red de Protección Social (RPS) debe tener instrumentos para enfrentar tres fenómenos:

- Desastres naturales
- Choques macroeconómicos
- Reducir y aliviar la pobreza

Este último instrumento provee ingresos a las familias indigentes para aliviar el sufrimiento y las consecuencias inmediatas de la pobreza.

¿Por qué una Red de Protección Social?

Una RPS efectiva debe ser un instrumento contra-cíclico que ayude a proteger el ingreso de los pobres y los vulnerables, durante las crisis económicas o los desastres naturales. En su ausencia, los hogares toman decisiones como disminuir el consumo de alimentos, poner a trabajar a sus hijos, y otras estrategias que tienen efectos irreversibles sobre la acumulación de capital humano⁷⁷. Estas estrategias no solamente son escogidas por los hogares perjudicados por una crisis sino también por los hogares que enfrentan pobreza crónica. Sus consecuencias son las conocidas trampas de pobreza, donde las generaciones posteriores nunca logran niveles de capital humano que los ayude a salir de la pobreza.

En los casos de choques (naturales o económicos), lo importante es que una RPS sea capaz de responder rápidamente a las variaciones de los ingresos de los más vulnerables. Durante la crisis de finales de los noventa, el Gobierno Nacional implementó una RPS -la Red de Apoyo Social- que ayudó a muchas familias a enfrentar su situación de pobreza. Desafortunadamente, Colombia no estaba preparada para este tipo de fenómenos, por la estabilidad relativa que había presentado en décadas anteriores. El diseño de los programas y, especialmente, los recursos, llegaron demasiado tarde. Se puede afirmar que la improvisación generó los siguientes problemas: i) baja cobertura, ii) mala focalización⁷⁸, y iii) demora en la implementación de la RPS y en la asignación de recursos, llevando a los hogares a utilizar las estrategias mencionadas anteriormente. En este sentido, el Gobierno debe avanzar en la contratación de operaciones de crédito que se activen una vez se presenten los choques, como en el caso reciente del

⁷⁷ Un ejemplo son los efectos sobre desnutrición.

⁷⁸ En estos casos un instrumento de focalización como el SISBEN no es el adecuado puesto que no necesariamente los más pobres son los más vulnerables a las crisis económicas o los desastres naturales.

“Programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del estado frente a los desastres naturales”, (Conpes 3318). Este tema se abordará más adelante.

Desastres Naturales

Colombia es uno de los países más vulnerables a desastres naturales de la región. Esta situación se explica por su situación geográfica, dominada por tres cordilleras con alto riesgo sísmico; una alta pluviosidad que genera deslizamientos, inundaciones y desbordamientos; y su ubicación en el cinturón de fuego del pacífico, donde está expuesta a amenazas sísmicas y erupciones volcánicas. Así mismo, la alta migración y en especial el desplazamiento forzado, han acelerado el proceso de urbanización en zonas expuestas al riesgo de desastres naturales. Tan solo en la década de los noventa se registraron 7,142 eventos generadores de desastres, y en el período 1971-2000, 17,931. En síntesis, estas cifras son evidencia de un aumento en la vulnerabilidad, situación que se traduce en impactos fiscales negativos presentes y futuros, presentes para enfrentar los eventos catastróficos, y futuros para asumir los daños de largo plazo sobre los hogares afectados. Mientras que los eventos de alta intensidad (Popayán, Armero, Eje cafetero, etc.) acumulan unos costos cercanos al 4% del PIB, los de mediana y baja intensidad se aproximan al 3% (Conpes 3318).

La MERPD elaboró un estudio específico sobre la relación entre riesgo medio ambiental y pobreza que se puede resumir en diez puntos (Lampis, 2005):

Pobreza y riesgo medio ambiental como problema del desarrollo. Existe una relación de doble vía entre los fenómenos de la pobreza y del riesgo medio ambiental. El uno alimenta y magnifica aspectos críticos del otro, por ejemplo los asentamientos ilegales en zonas de riesgo geológico determinados por factores relacionados con la escasez de recursos y acceso a recursos, profundizan el riesgo ambiental ya presente. Cuando este se concrete en un evento catastrófico, impacta los activos y los capitales de los pobres, a menudo, de manera irreversible.

Asociación entre riesgo medio ambiental y pobreza. La presencia de uno o más riesgos de tipo medio ambiental reduce la probabilidad de que un hogar no se encuentre en miseria por NBI, en comparación con hogares que no se encuentran expuestos a estos riesgos. Igualmente, la presencia de riesgo medio ambiental disminuye la probabilidad de estar en un decil mediano o alto, tanto en la distribución del ingreso como con relación al índice de desarrollo humano.

Investigación y estado del arte. Es fundamental afianzar el conocimiento sobre la distribución territorial de la amenaza, del riesgo y de la vulnerabilidad social frente al riesgo de desastres, para poder pensar en las implicaciones fiscales y económicas de una política nacional. Hoy en día este conocimiento no

existe en el país. Se conoce el tamaño del problema ambiental y se han realizado estimaciones sobre su impacto como porcentaje del PIB.

Política orientada a la demanda. El principio articulador de una política de reducción de pobreza que quiera incorporar el riesgo medio ambiental tiene que ser la demanda y no la oferta. La propuesta es una estrategia política orientada a la demanda que se fundamenta en un objetivo de primordial importancia vista la escasez de recursos: que se establezcan mejores criterios de proximidad hacia el territorio y las instituciones locales. El alcance de este objetivo pasa por la labor intermedia de estudio exhaustivo de los tipos y de la magnitud de las amenazas, de los riesgos y de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, así como frente a la capacidad institucional instalada en el nivel local.

Estructura sistémica, poli-institucional de la planeación y ejecución de política. La política de prevención y atención a desastres naturales y transferencia del riesgo debería reflejar las lecciones aprendidas a nivel mundial y continental y profundizar en la articulación de un modelo sistémico, descentralizado y subsidiario.

Creación de fondos locales. La insostenibilidad del Fondo de Calamidades implica la insostenibilidad de la actual política de prevención de desastres y se refleja de manera importante en la posibilidad de incluir el tema dentro de la política de protección social. Es necesario pensar creativamente en nuevas formas de financiación de estas políticas a nivel municipal o regional.

Focalizar al Fondo de Calamidades. Manteniendo la importancia de un fondo de carácter nacional para emergencia y para la realización de funciones de ahorro y redistribución, sería muy importante volver a reanalizar su funcionamiento, consideradas la pasividad del fondo mismo y su tarea de proveer recursos para un abanico demasiado amplio de temas, por ejemplo el desplazamiento.

Tres puntos de entrada principales para la política. i) profundizar en las intervenciones de mejora integral de barrios: La interacción entre pobreza y riesgo medio ambiental se caracteriza tanto en Colombia como a nivel internacional por su paralelismo con el fenómeno de la urbanización de la pobreza. Intervenir sobre la infraestructura, la vivienda y la provisión de servicios públicos tiende a generar un valor agregado sobre el capital social, humano y financiero y, por tanto, parece ser la intervención concreta de prevención y transferencia indirecta del riesgo con relación a los grupos en condición de pobreza; ii) fortalecer el capital social a través de la participación y la generación contemporánea de otros capitales y recursos: Los estudios de caso realizados en ámbito internacional, junto al consenso sobre este mismo punto por parte de los expertos colombianos, indican con claridad que las políticas de enfrentamiento de un desastre natural (inclusive sus impactos sobre la pobreza como en el caso de la reconstrucción tras eventos

catastróficos) tienen una gran limitación al estar centradas en la acción de las agencias gubernamentales, así como en no valerse de las comunidades. El ejemplo del eje cafetero, como en el caso de Montenegro, es importante para mostrar como la recuperación de la infraestructura puede generar sinergias en términos de generación de ingreso, fortalecimiento de un activo clave como es la vivienda para los pobres y, paralelamente, fortalecer el capital social; iii) utilizar el análisis de vulnerabilidad y el enfoque de medios de sustento para las políticas de reducción de la pobreza de largo plazo para obtener sostenibilidad en la reducción del riesgo medio ambiental:

Utilización del análisis de vulnerabilidad. Es necesario comprender los perfiles de los activos y capitales de los pobres por medio de estudios relacionados con la presencia de la amenaza natural y del riesgo medio ambiental en el territorio. Grupos con diferentes perfiles de activos presentan diferentes capacidades y disponibilidad para ser involucrados en programas de prevención, reducción y transferencia del riesgo. La potencialidad aplicativa del abordaje planteado por el análisis de la vulnerabilidad tiene dos vertientes que resultan ser relevantes para la protección social. Estas intervenciones fortalecen el proceso de construcción de los medios de vida de los pobres y liberan sus recursos para una mayor recepción de los programas de prevención, reducción y transferencia del riesgo medio ambiental, así como para su participación directa en ellos: La construcción de modelos de intervención preventiva frente a la degradación, disminución, o pérdida de recursos o activos tangibles e intangibles, en individuos, grupos y comunidades. En otras palabras, una intervención capilar en defensa de los que se suele hoy en día definir capitales (como por ejemplo el humano y el social). La recuperación de situaciones donde estos recursos y activos han sido vulnerados.

Por su parte, el Gobierno autorizó la contratación de un crédito con la banca multilateral para: i) el estudio y la investigación de los riesgos naturales; ii) la prevención y mitigación de los riesgos a través de la planificación de la política territorial y sectorial, y iii) la financiación de recursos para enfrentar un nuevo evento de alta intensidad con lo cual se reduce la vulnerabilidad fiscal del Gobierno central. Este último elemento es el que hace parte del Sistema de Protección Social. Puesto que estos riesgos son poco previsibles, no asegurables y requieren de toda la atención del Estado a través de su batería de políticas, el Conpes provee el brazo financiero para enfrentar este tipo de siniestros y, el SPS, la institucionalidad para operarlo eficientemente. De hecho, cuando el desastre es de alta intensidad y las familias son afectadas en muchos frentes (vivienda, trabajo, salud, etc.), los damnificados más vulnerables deben ingresar directamente al programa contra la pobreza extrema que se describe más adelante.

En cuanto a los riesgos de mediana y baja intensidad, estos deberán ser financiados a nivel local y no deberían reemplazar las acciones en Protección Social. Así mismo, los entes territoriales deben responsabilizarse de las políticas de prevención y en especial de la mejora integral de barrios. Esto, obviamente, se sale del alcance de este estudio.

Choques macroeconómicos

Los datos de crecimiento económico de los últimos setenta años nos revelan que hemos pasado por 8 recesiones: 1931-1933, 1942-1945, 1950-1953, 1965-1971, 1982-1986, 1991-1993, 1997-2000, con una duración media de 4 años. “Según eso, el ciclo promedio colombiano ha tenido una duración aproximada de 8 años: 4 de auge y 4 de recesión”, al igual que Estados Unidos (Posada, 1999). Los recientes años de auge (2003-2005), presagian que desafortunadamente pronto nos veríamos en una situación donde el PIB comience a desacelerarse, por ejemplo, si las condiciones internacionales de flujos de capital y crecimiento económico comienzan a empeorar. Estos datos dicen simplemente que toda la economía debe estar preparada para enfrentar choques económicos que afecten el desempleo, los ingresos y el nivel de pobreza. Particularmente, los países de ingresos medios y bajos han diseñado mecanismos para enfrentar choques covariados, en los cuales una gran parte de la población es afectada, dichos mecanismos son conocidos como Redes de Protección Social (*Safety Nets*).

En el caso de la crisis de finales de los noventa, la caída en el PIB incrementó rápidamente la tasa de desempleo hasta alcanzar niveles por encima del 20%, y, como consecuencia, la pobreza aumentó 8%, cifra que representa alrededor de 4 millones de personas. Así mismo, la deserción escolar, principalmente del sector privado, aumentó dramáticamente. Los avances sociales que se habían presentado a partir de 1993 se perdieron, e incluso en algunos indicadores se retrocedió. Todos estos efectos negativos se habían podido contener si el país hubiera contado con una RPS que hubiera respondido rápidamente al choque.

Por consiguiente, se recomienda que el Gobierno Nacional contrate una operación de crédito de las mismas características fijadas en el Conpes 3318 para enfrentar los desastres naturales y financiar la entrada de los damnificados al Programa contra la Extrema Pobreza.

Reducir y aliviar la Pobreza

A pesar de que la economía siempre está creciendo y generando riqueza, una buena parte de la población es excluida de estos beneficios. La persistencia de la

pobreza y el nivel de indigencia⁷⁹ implican que debe existir una Red de Protección Social (RPS) permanente que ayude a aliviar las dificultades que enfrentan diariamente los más pobres y contrarreste los efectos de largo plazo que ocasiona la situación del presente. No solo por su nivel de pobreza sino también por su vulnerabilidad, estos hogares carecen de muchos bienes y servicios, pero también de cualquier protección. En este sentido, las familias más pobres deben protegerse utilizando toda la batería de políticas sociales e instrumentos de lucha contra la pobreza que tiene el Estado. Solo de esta forma se podrá reducir los niveles de indigencia, y mejorar la calidad de vida y la productividad de estos hogares. Se propone integrar esa batería de políticas en un *Programa contra la Extrema Pobreza* (PEP), cuyo propósito es vincular a las familias más pobres a los servicios esenciales del SPS. Incluye acciones para atender la extrema pobreza y mejorar la distribución del ingreso de hoy (a través de transferencias condicionadas); acciones para combatir la situación de indigencia futura de los niños (a través de intervenciones eficaces en fecundidad adolescente, cuidado infantil, salud, nutrición y educación) y acciones para mejorar la infraestructura básica de las zonas más pobres, dándole prioridad al sector rural y a las zonas urbanas marginadas; y generando empleo para trabajadores no calificados en estas mismas zonas. El diseño completo del Programa se puede ver en Núñez y Cuesta (2006a).

⁷⁹ Aproximadamente el 30% de la población siempre es pobre (pobre crónica) y el 14% de la población es indigente (Núñez y Espinosa, 2005a)

Figura 7. El SPS Integrado y su vinculación con el PEP

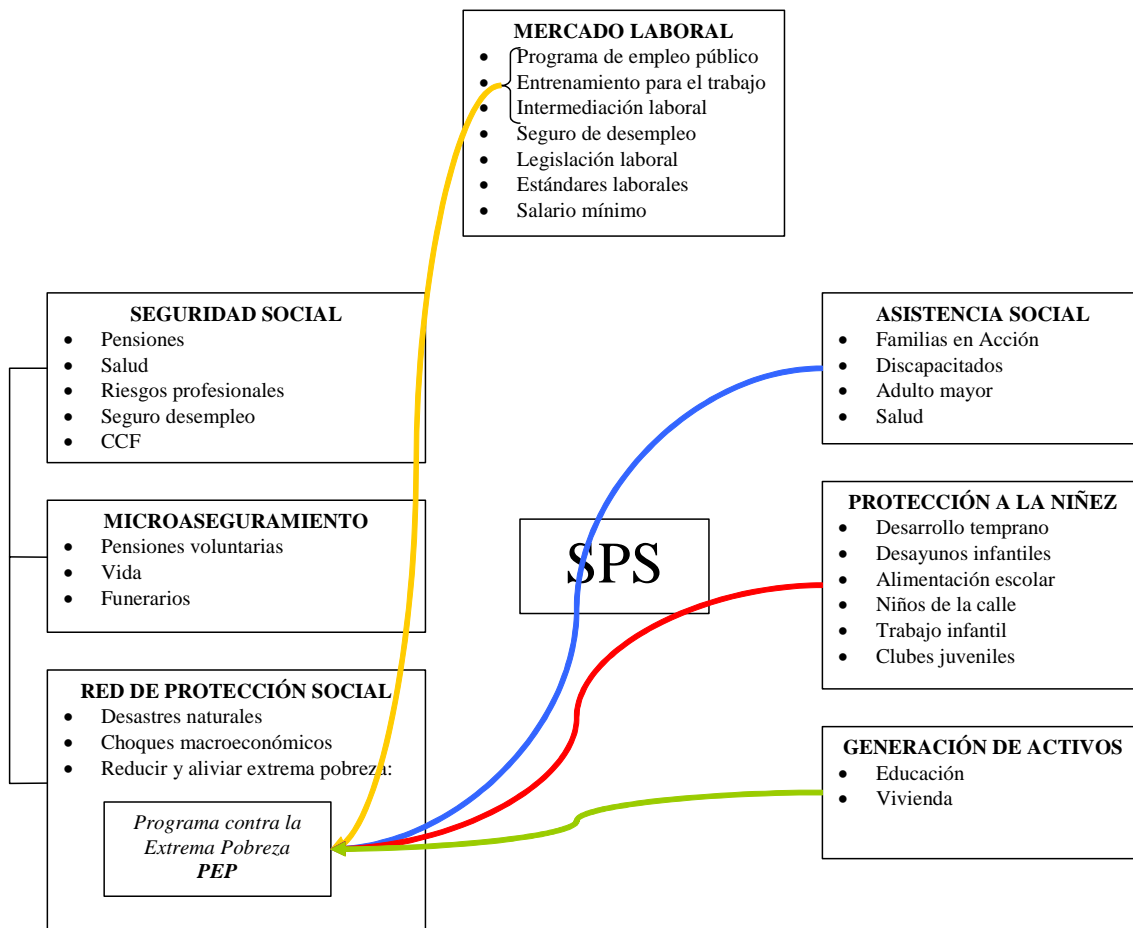
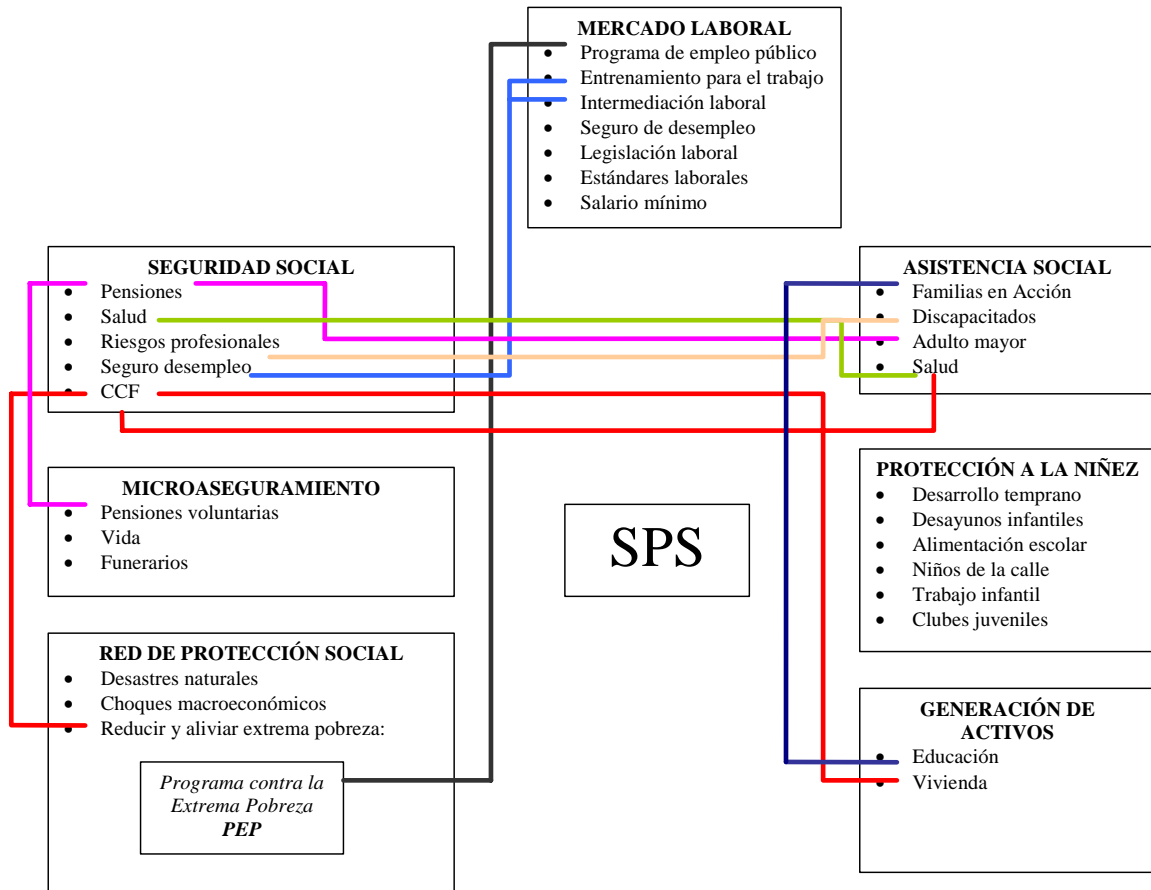


Figura 8. Sistema Protección Social Integrado



6. Conclusiones

El éxito del SPS propuesto requiere de tres estrategias que deben funcionar simultáneamente: primero, el diseño de una política coherente que funcione bajo los incentivos adecuados y tenga en cuenta los problemas de selección adversa, riesgo moral, incertidumbre y las fallas de mercado; segundo, un soporte político amplio, profundo y durable, pues la mayor parte de las transferencias de los ricos pueden ser capturadas por la clase media, a través de su poder electoral o actuando a través de grupos de interés con poder político. Por último, esta propuesta requiere de instituciones eficientes que trabajen bien, que tengan sistemas de información confiables, buenos instrumentos de focalización, sistemas de recaudo y pagos a nivel nacional, una extensa red de administradores y proveedores, y el desarrollo de acciones concretas en inspección, vigilancia y control. Sin estas condiciones, es imposible implementar adecuadamente la reforma del SPS que Colombia necesita. A continuación se señalan las prioridades de política para el desarrollo del nuevo SPS para Colombia:

- Reforma a la Ley 715 que incluya:
 - Eliminación del artículo 46
 - Centralización de la vacunación
 - Crecimiento del SGP. Para alcanzar las coberturas en salud, educación y servicios sociales básicos, el gobierno debe hacer un cálculo de los recursos necesarios y el tiempo deseable para alcanzar la universalización. Con estos parámetros se debe hacer una modificación al incremento del Sistema General de Participaciones (SGP) que actualmente incorpora la Ley 715. Una vez se cumplan las metas de universalización, el SGP debe crecer a un ritmo menor que incorpore el crecimiento demográfico y unas metas de mejoramiento en la calidad de los servicios.

- Reforma tributaria estructural que incluya:
 - Financiación del ICBF y del SENA
 - Impuestos a las pensiones
 - Aumento de la base del IVA
 - Reducción de las exenciones

- Creación del seguro al desempleo incluyendo las fuentes de financiación propuestas.

- Creación del FONVALE.

- Creación del programa para discapacitados financiado con recursos del FSP y solidaridad del Sistema de Riesgos Profesionales.

- Expedir las normas para la reglamentación del SNFT y sus nuevas prioridades.
- Desarrollar los sistemas de información en especial el del PEP y el RUAF (Registro Unico de Afiliados).
- Expedir las normas para poner en funcionamiento la institucionalidad propuesta en cada componente del SPS, en especial en lo local (modificación del decreto 1137 de 1999).
- Reforma financiera que elimina la tasa de usura y abre las puertas a las microfinanzas.
- Flexibilizar las normas y crear los incentivos para que entren las compañías de seguros a ofrecer pólizas en salud, vida y otros riesgos que requiere el sector informal.
- Contratar el crédito para el programa de generación de ingresos (PROGIN) que hace parte del PEP.
- Hacer los estudios técnicos para utilizar el SISBEN adecuadamente en cada programa, dependiendo de la población a atender.
- Reglamentar la institucionalidad del Conpes Social de acuerdo con sus nuevas funciones, incluidas las de la secretaría técnica en cabeza del DNP.
- Desarrollar un Conpes para la política de microempresa.
- Hacer los cambios normativos para eliminar gradualmente el régimen de prima media.
- Expedir las normas para avanzar en los cambios en el sistema de salud.
- Crear la Superintendencia de Protección Social.
- Expedir las normas para hacer los cambios en las Cajas de Compensación Familiar, incluyendo la financiación del seguro al desempleo.
- Introducir la solidaridad en el sistema de riesgos profesionales.
- Contratar el crédito para contrarrestar los efectos negativos de una nueva crisis económica o financiera.

- Establecer los parámetros de cofinanciación de los programas de asistencia social con municipios y departamentos.
- Hacer los cálculos del costo de la política de protección a la niñez (PPN) para financiarla con recursos del presupuesto nacional.
- Elaborar un Conpes desarrollando la política en vivienda.
- Elaborar un Conpes desarrollando el Programa contra la Extrema Pobreza (PEP).

Bibliografía

- Acosta, O. y Bird, R. (2003) “El dilema de la Descentralización” *mimeo*
- Acosta, O. y Gamboa, L. (2005) “Estrategia de Financiamiento de un Sistema de Protección Social en Colombia” Informe final Programa Montaje de un Sistema de Protección Social, Ministerio de la Protección Social – Viceministerio Técnico.
- Barrera, F y Corchuelo, A. (2003) “SENA’s returns: A re-evaluation”, Working Paper, Fedesarrollo, Julio
- Castañeda, T. (2005) “Social Protection in Colombia: Recent Advances and Issues for the Future”
- Crawford, P.I. (2001). “Child Protection: Theoretical Background”, en: Social Protection in Asia and the Pacific” Asian Development Bank. Editora: Isabel D. Ortíz
- Conpes 3187 de 2002. “Desarrollo Institucional del Sistema Social de Riesgo y del Fondo de Equilibrio y Protección Social”
- Conpes 3318 de 2004. “Autorización a la Nación para contratar un crédito hasta por US\$260 millones para financiar el Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a los Desastres Naturales”
- Conpes 081 de 2004. “Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia”
- Decreto 1137 de 1999. “Por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”
- Echeverry, J. (2002) “La recesión de fin de siglo”, en: Ensayos sobre Colombia y América Latina, Libro en memoria de Nicolás Botero, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Madrid, España.
- Econometría y Marulanda, B. (2003) “Finanzas rurales en Colombia”
- Econometría, DNP. Consultoría para la Evaluación de Impacto del Subprograma Empleo en Acción, Volumen VII. Bogotá, Colombia.
- Fedesarrollo (2001). “ICBF”, Informe presentado al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo, junio.

Fedesarrollo (2002). Misión del Ingreso Público (2002). Informe Final.

Florez, C.E. y Soto, V. "Fecundidad adolescente y pobreza. Diagnóstico y lineamientos de política" MERPD

Gaviria, A. y Núñez, J. (2002) "Evaluating the Impact of SENA on Earnings and Employment", Planeación y Desarrollo, Vol XXXIII, No. 3 y 4, Julio-Diciembre

Gómez, R. (2005) "Documento técnico y propuesta normativa para enfrentar la pérdida de cobertura en salud para la población con movilidad entre regímenes en el SGSSS" *mimeo*

Helmsdorff, L. (2005). "Ampliación de cobertura del Sistema Pensional Colombiano y Atención al Adulto Mayor" MERPD

Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000) "Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá". Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social, Departamento de Protección Social, Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial.

Hunt, J.M., (2001). Investing in Children: Child Protection and Economic Growth. En "Social Protection in Asia and the Pacific" Asian Development Bank. Editora: Isabel D. Ortíz

Inter-American Development Bank - IDB (2000) "Social Protection for Equity and Growth".

Inter-American Development Bank - IDB (2001) "Shielding the Poor. Social Protection in the Developing World"

Katsura, H. y Romanik, C. (2002) "Ensuring Access to Essential Services: Demand-Side Housing Subsidies" Social Protection Discussion Paper Series No. 0232, Social Protection Unit, Human Development Network. The World Bank.

Lampis, A. (2005) "Riesgo medio ambiental y pobreza" MERPD

Lasso, F. (2004) "Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza en Colombia" MERPD.

Ley 100 de 1993. "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"

Ley 789 de 2002. "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo"

Ley 797 de 2003. “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”

López, H. (2003) “Contribuciones e impuestos sobre la nómina en Colombia” Estudio realizado para la Misión de Ingreso Público. Medellín, enero

Marulanda, B. (2005) “La pobreza y las microfinanzas” MERPD

Medina, C. y Núñez, J. (2001) “The Impact of Job Training in Colombia”, Red de Centros de Investigación-OCE-BID.

Morduch, J. (1990) “Risk, Production and Saving: Theory and Evidence from Indian Households” *mimeo*, Harvard University

Núñez, J. (2002). “Empleo Informal y Evasión Fiscal en Colombia”, Archivos de Macroeconomía, Documento No. 210, Unidad de Análisis Macroeconómico, Departamento Nacional de Planeación, Octubre.

Núñez, J. (2005). “Éxitos y fracasos de la Reforma Laboral en Colombia” Documento CEDE. 43-2004. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Bogotá, D.C.

_____ y Cuesta, L. (2006a). “Las trampas de pobreza en Colombia; ¿Qué hacer? Diseño de un Programa contra la Extrema Pobreza” Documentos CEDE, No. 19. Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

_____ y _____ (2006b). “La situación de los adultos mayores en Colombia”, *mimeo*.

_____ y Espinosa, S. (2005a). “Asistencia Social en Colombia. Diagnóstico y propuestas” Documento CEDE 42-2005. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Bogotá, D.C.

_____ y Espinosa, S. (2005b). “Pobreza y Protección Social en Colombia”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, ASDI.

_____ y Bernal, R. (1997) “El desempleo en Colombia: tasa natural, desempleo cíclico y estructural y la duración del desempleo, (1976-1998)”, Ensayos sobre Política Económica, Santafe de Bogota (32) Banco de la Republica

Peroti, R. (2002) “Public Spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals”, Fedesarrollo, agosto.

Posada, C. (1999) "Los ciclos económicos colombianos en el siglo XX" *mimeo*

PROFAMILIA. (2000) "Encuesta Nacional de Demografía y Salud".

PROFAMILIA. (2005) "Encuesta Nacional de Demografía y Salud".

Reyes, A. (2005). "Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: algunas reflexiones y cálculos preliminares". MERPD

Sánchez, F. y Núñez, J. (1999) "Descentralización, Pobreza y Acceso a los Servicios Sociales. ¿Quién se benefició del gasto público social en los noventa?, Coyuntura Social, Fedesarrollo, mayo

Torres, J. (2005) "Diagnóstico y propuestas sobre la problemática del sector de la vivienda en Colombia" MERPD

World Bank (2002) "Colombia Poverty Report" Volume I