

Protección social en Colombia ¿Dónde se rompe la cadena de efectos virtuosos de las políticas sociales?

Diana Paola Salcedo

- El presente artículo parte del reconocimiento de la protección social como un componente imprescindible para la equidad y la integración de las sociedades, por lo cual debe concebirse como una inversión que contribuye a la estabilidad social en tiempos de crisis al disminuir los impactos de estas sobre los individuos, reduciendo la presión sobre los tejidos sociales; adicionalmente, a nivel económico la protección social ayuda a mantener la demanda agregada de bienes y servicios, por lo tanto, estimula la producción local y por ende tiene un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico. En suma, la protección social en su sentido más explícito se constituye como un estabilizador macroeconómico automático, que garantiza a la población un flujo constante de ingresos y otros servicios, de tal manera que ante una crisis la economía no será tan vulnerable, pues al menos se garantiza la demanda efectiva interna.
- En la primera parte, se exponen brevemente los debates conceptuales en torno a los elementos que deben contener una política de protección social, sus alcances y los actores que influyen en su definición y funcionamiento. En la segunda parte se realiza una exposición de la estructura del modelo de protección social colombiano, tomando como primera referencia de análisis el marco legal internacional que sustenta la existencia de la protección social y, la normatividad nacional vigente que fundamenta los planes, programas y proyectos que buscan influir en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en Colombia.
- El tercer apartado, retoma los elementos principales que configuran los sistemas de protección social de Brasil, Chile y Argentina, centrándose en la contribución de las políticas sociales en la erradica-

ción de la pobreza crónica y la generación de estándares mínimos de vida que garanticen que la pobreza no se transmita de una generación a otra. Derivados de este análisis, se proponen algunos debates sobre los tipos de pobreza y la necesidad de políticas diferenciadas para atender cada una de estas, además, de la urgencia de establecer claramente los criterios de entrada y salida de las familias a los programas asistenciales, que buscan promoverlas por encima de la línea de pobreza garantizando que cumplan las condiciones necesarias y suficientes para no retornar al punto inicial.

- Para terminar, el cuarto capítulo contiene algunas recomendaciones, las cuáles se proponen como punto de partida para animar el debate acerca de las posibilidades de mejoramiento del sistema de protección social colombiano. Vale la pena mencionar algunas, como los incentivos positivos a la contratación de jóvenes, los subsidios a la población desempleada, la focalización geográfica de las políticas sociales, la articulación de las entidades territoriales y el gobierno nacional para evitar la duplicidad de acciones, el establecimiento de nuevos criterios para la clasificación de familias beneficiarias de los programas sociales, la pensión mínima universal para los adultos mayores, entre otras.

1. Antecedentes

La protección social reviste conceptos y dinámicas importantes que han evolucionado de acuerdo a su papel en la reducción de la pobreza y la privación multidimensional. Los componentes que la configuran dependen en gran medida de cómo el país instrumentaliza la política social en pro del bienestar de sus habitantes, sin embargo, es evidente que el estar sujeta al modelo de desarrollo vigente determina sus alcances y la posibilidad real de tener un efecto transformador, tal y como lo menciona Lampis (2013) en cuanto “a poder de acumulación de activos y recursos para la libertad de elección en la vida de todas las personas, de garantía de derechos mínimos y de largo alcance en cuanto a reflexión sobre lo colectivo”¹.

Análogamente, el enfoque de la protección social adoptado en Colombia ha estado sujeto a las concepciones occidentales sobre el rol del Estado y las obligaciones de este para con los ciudadanos, teniendo en cuenta que no son simples beneficiarios con necesidades sino sujetos de derechos. En un primer momento, los gobiernos tenían un papel secundario y residual en cuanto a propender el bienestar social

de los habitantes de un país, lo que derivó en una política social casi inexistente basada en la premisa planteada por Smith sobre la naturaleza egoísta del ser humano, que lo guía para buscar el máximo beneficio posible. Posteriormente, con el fenómeno surgido en Europa en tiempos de la postguerra es concebido por liberales demócratas y conservadores² el modelo de *Estado de Bienestar*, abriéndose el debate de cómo los gobiernos debían asumirse como defensores de los derechos humanos, a la vez que identificaban un conjunto de derechos sociales, económicos, culturales y políticos que debían ser protegidos. Dicho modelo estuvo basado en acciones dirigidas a los grupos poblacionales más vulnerables y enfocado en tres aspectos principales: salud, vivienda y educación.

En tanto, a partir de la década de los años cincuenta, los países en desarrollo adoptan la política social como una intervención directa y centralizada; la industrialización de los centros urbanos marca profundamente el gasto social que se concibe como algo no prioritario y se traduce en la baja cobertura de las políticas sociales, las que posteriormente se transforman a un enfoque más instrumental adaptadas a las necesidades electorales. Para los ochentas,

la crisis económica derivada de los altos niveles de endeudamiento externo de los países de América latina y el Caribe genera una profunda transformación, y la ideología de libre mercado se traslada con fuerza a la región a través del Consenso de Washington, bajo la premisa de la minimización del papel del Estado y la creación de incentivos para la inversión extranjera y fomento de las exportaciones.

Bajo esta perspectiva, el Consenso de Washington desestimó el papel del Estado en la asignación de recursos, argumentando niveles altos de ineficiencia, corrupción, clientelismo y desborde burocrático³; lo anterior llevo al cierre de instituciones gubernamentales y la eliminación de instrumentos de política. De esta manera, la nueva y débil relación surgida entre el Estado y los ciudadanos estuvo marcada por la baja capacidad del primero para implementar políticas y promover medidas sociales redistributivas. Por otro lado, en cuanto a la relación entre el mercado y el Estado se destacan cambios importantes en las políticas económicas tales como procesos generalizados de privatización, debilitamiento de los marcos regulatorios de la competencia, el abandono de las medidas de promoción de sectores productivos, entre otras.⁴

Dichas medidas, pueden explicarse desde los principios de la economía de mercado planteados por Milton Friedman, que marcan ostensiblemente la concepción de la protección social, ya que señala que el gobierno solo deberá actuar cuando es imposible la iniciativa privada, arremetiendo en contra de la economía planificada al catalogarla como poco eficiente. Como se señaló anteriormente, el Consenso de Washington (1989) aterriza dichos postulados a las economías de América latina bajo la forma de un modelo de desarrollo abierto y liberalizado donde el común denominador es una política de privatización, desregularización y un gobierno de menor tamaño que, como lo explica Casalida (2013) trate de desviar “el gasto improductivo en subsidios hacia áreas como la sanidad, educación o infraestructura”⁵.

Sin embargo, el fracaso del mercado para administrar problemas como la provisión de bienes públicos y la superación de las desigualdades surgidas de la primacía de lo macroeconómico, la estabilidad y el crecimiento sobre el derecho a la vida, la libertad y los

medios de sustento⁶, develan la necesidad de rediseñar la política social y darle un protagonismo creciente, en lo que atañe a garantizar a todos los ciudadanos la posibilidad de ampliar ciertas libertades y capacidades, estas últimas definidas según Amartye Sen en su teoría o enfoque de las capacidades, como el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer a lo largo de su vida.

Siguiendo esta perspectiva, fue necesario reorientar el enfoque de la política social hacia un modelo que permita la consecución del equilibrio entre el crecimiento económico y el progreso social, de manera que el Estado asuma responsabilidades para con los ciudadanos centrando la visión de desarrollo bajo un enfoque de derechos y avanzando en la construcción de sistemas sociales que no solo provean servicios sino que también permitan a las personas las mismas oportunidades.

De acuerdo a esta lógica, los modelos de protección social se han transformado y hoy se configuran dos enfoques conceptuales –La protección social desde el enfoque de derechos y la protección social leída desde la Administración del Riesgo Social– que guían los planes, programas y proyectos que buscan resolver el dilema que lleva a que los objetivos económicos se prioricen sobre los sociales, y que las políticas sociales se centren en cómo resolver los problemas de focalización de recursos en los más pobres, derivando tal y como lo señala la Contraloría (2004) en “programas de mala calidad, que no solo estigmatizan y discriminan a los beneficiarios sino que incluso perpetúan la pobreza”⁷.

Comenzando el análisis de las tendencias sobre protección social, se tiene que el enfoque que concibe la protección social desde la *administración del riesgo social* es el que marca la tendencia actual en Colombia, y la define como el conjunto de procesos, políticas e intervenciones que pretenden responder a los riesgos económicos, sociales y políticos que enfrentan las personas en condición de vulnerabilidad. En detalle, la protección social desde este enfoque es el conjunto de políticas que el gobierno puede emplear en orden de proveer protección a las personas más pobres y ayudarlas a participar productivamente de las actividades económicas, de la misma manera en que pretende favorecer a quienes son menos activos –adultos mayores, mujeres embarazadas y otros grupos vulnerables–.

Este concepto presenta varias características que merece la pena resaltar; en primer lugar, reconoce la existencia de dos tipos de pobreza⁸, así, hay personas que han caído en esta condición de manera inesperada y que tienen mayores posibilidades de moverse por fuera de esta, como también un grupo importante de ciudadanos que padecen por la pobreza intergeneracional o pobreza crónica. En segundo lugar, parte de la premisa que toda persona en virtud de ser ciudadano tiene derecho a unos mínimos estándares de bienestar, y que las medidas de protección social promueven la realización de otros derechos considerándose está como generadora de un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo.

En tercer lugar, aclara que la protección social debe contener medidas para mitigar el efecto de las crisis una vez estas hayan ocurrido, pero también estrategias diseñadas *ex ante* orientadas a prevenir y mitigar el daño ante un eventual choque, que generen la confianza de que es posible sobrevivir a estos sin necesidad de que se pongan en riesgo los recursos/bienes de los hogares, que son la base de los ingresos de las empresas; esto luego se traduce en mayores inversiones productivas, es decir, que las personas se vean incentivadas a hacer inversiones más riesgosas que puedan impactar en mayor medida su calidad de vida. En último lugar, el enfoque de la *administración del riesgo social* propone como actores fundamentales para la consecución de la reducción de los niveles de pobreza, al Estado, las familias, la comunidad, el sector privado y otras organizaciones, dando especial relevancia al papel de familiares y amigos en la conformación de redes de apoyo y los recursos técnicos, económicos y humanos provistos por la cooperación internacional en tiempos de crisis.

A dicho enfoque conceptual autores como Lampis (2011) han hecho objeciones pertinentes basados principalmente en el argumento de que el "desastre y el riesgo no son factores que están allá, flotando en la realidad social y amenazando a los desafortunados, sino que son construidos socialmente y determinados políticamente"⁹; de esta manera, se plantea primero, que no todas las personas son igualmente vulnerables ante los choques ya que la magnitud de los impactos de estos dependen de los procesos sociales de exclusión –desigualdad en el ingreso, desplazamiento forzado, falta de vivienda, etc.–. Segundo, que el modelo de *administración del riesgo* se limita

a que la intervención pública se focalice en el manejo exitoso de los riesgos relacionados con el ingreso, dejando de lado las limitaciones no monetarias de la pobreza –aquellos niveles de vulnerabilidad, riesgo y privación que se consideran inaceptables en una sociedad–.

Tercero, que parte del postulado de que la alta vulnerabilidad hace que las personas sean más adversas al riesgo¹⁰ y en esa medida los instrumentos deben estar diseñados para hacer que los pobres hagan inversiones menos seguras y tengan la oportunidad de moverse gradualmente por encima de la línea de pobreza, sin embargo, como lo señala Lampis (2011) "el riesgo no es la condición ideal de vida para quienes no cuentan con los medios para enfrentarlo de manera calculada, y la evidencia empírica indica que [...] los pobres son sujetos muy activos frente al riesgo, diversifican su portafolio de activos y buscan garantizar la sostenibilidad de sus medios de vida a través de la diferenciación de las fuentes de generación de ingresos"¹¹.

Una cuarta crítica, se refiere a que a pesar de que el enfoque reconoce la existencia de dos tipos de pobreza, en la práctica no se ha hecho una separación adecuada de las características de las intervenciones para quienes tienen unos riesgos muchos más altos, y sobre los que a pesar de acceder a ciertos beneficios pecuniarios no son capaces de tomar ventaja de las oportunidades de desarrollo, anulándose los beneficios potenciales de dichas políticas. Una última apreciación, supone que la *administración del riesgo social* da una creciente importancia a las redes de asistencia social y que conceptualiza la protección social desde el gasto y no desde la inversión, subvalorando los efectos potenciales de esta sobre el crecimiento económico a la par del desarrollo humano.

Algunas de las críticas mencionadas anteriormente son la fundamentación del enfoque de la protección social enmarcada en los derechos, el cuál reconoce que uno de los papeles fundamentales de las políticas sociales es permitir a los ciudadanos la acumulación de activos que les garanticen unos niveles de vida adecuados, y que los lleven por fuera de la pobreza e indigencia; de esta manera surge el debate en torno al control de los recursos y tal y como lo plantea Amartye Sen hay diferentes grados de ciudadanía basados en quien controla y decide sobre estos.

Continuando con el análisis, es preciso señalar que en Colombia el modelo de protección social se basa en el enfoque de *administración del riesgo social*, que ha determinado: a) que la asistencia social este centrada en beneficios monetarios pasando por alto las discusiones en cuanto a los límites no monetarios de la pobreza; b) la tendencia son modelos de protección social administrados por sistemas mixtos donde conviven operadores privados con entidades estatales; c) la política social sigue orientada a solucionar problemas de focalización del gasto, regulación tributaria y eficiencia económica, así se haya determinado la existencia de un Estado social de derecho; d) no se ha dado el debate sobre pobreza y activos, teniendo en cuenta que la pobreza está influenciada por los choques y la disponibilidad de instrumentos para enfrentarla.

En el siguiente apartado se ampliará el funcionamiento del sistema de protección social en Colombia, y se hará un seguimiento en términos de metas e impactos, con el fin de hacer algunas consideraciones que permitan avanzar en la construcción de recomendaciones en materia de políticas sociales.

2. El modelo de protección social en Colombia: Evolución en el marco de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos

La declaración de los derechos económicos, sociales y culturales brinda un marco de análisis adecuado para el estudio del modelo de protección social en Colombia, ya que el país siguiendo la tendencia de América latina, y tal como lo señalan diversos autores ha evolucionado en la ampliación de la ciudadanía en el campo de los derechos políticos y civiles, pero se encuentra rezagada en la garantía de los derechos sociales y económicos. De esta manera la protección social se ha centrado en la asistencia y el aseguramiento, traducido en el fracaso en la creación de trabajo productivo y decente, y el debilitamiento y flexibilización de los estándares laborales bajo la premisa que el crecimiento sería el generador de empleo.

En esta medida, es preciso aclarar los conceptos de asistencia y aseguramiento que caracterizan el modelo de protección social colombiano y que determinan la eficiencia de este. En primer lugar, la asistencia surge del debili-

tamiento de la protección social brindada por la familia y la comunidad, por lo que el modelo asistencialista busca mecanismos que puedan financiar dichas políticas y la forma de identificar a quienes serán los receptores de estas; es así por lo que la asistencia no conlleva a una regulación laboral orientada a proteger los derechos del trabajador, y según Giraldo (2007) no consiste en “derechos sociales universales y generales, consistía en dirigir la protección social donde la indigencia pudiera ser certificada”¹². En segundo lugar, el aseguramiento tiene su origen en la necesidad de llevar la protección social a los trabajadores, ligado a la obligación de cotizar a un sistema de seguridad social, ya que los modelos asistencialistas tradicionales los excluían por disponer de un salario y bajo el supuesto de que no requerían ayuda.

Un concepto alternativo que ha influido crecientemente en América latina, y en el cuál este artículo busca complejizar el debate para Colombia, es el *universalismo*, debido a que por un lado la afiliación a un sistema de aseguramiento lleva a que la protección social este definida como un derecho que tiene como contrapartida la obligación a cotizar, y en los sistemas asistencialistas esta aparece como un acto de caridad; de esta manera, en el aseguramiento los derechos presuponen una afiliación, por lo que “*los derechos y la ciudadanía social no eran universales*”¹³. En tanto, el universalismo plantea que el compromiso del Estado debe ser con todos los ciudadanos dando origen a la idea inicial de Estado de bienestar. De esta forma el concepto de universalidad de la protección social está basado en dos principios fundamentales, definidos en la obra de Giraldo (2007):

El primero, la generalización del asalaramiento, porque ello hace que el aseguramiento tome un carácter universal [...]. El segundo principio, es el desarrollo de sistemas de transferencias financiadas con el fondo general de impuestos, lo cual permite el desarrollo de formas de protección social tales como la pensión mínima, el subsidio al desempleo, los subsidios a las familias y en general de prestaciones que no están ligadas a la condición de asalaramiento. Esta segunda forma la llamaremos el componente asistencial universal definida sobre la condición de pobre o población vulnerable.¹⁴

Bajo esta perspectiva la evolución normativa en el país ha intentado dar respuesta a la garantía de unos estándares mínimos de vida para los habitantes, sin con ello decir que han logra-

do a cabalidad su objetivo, a causa en parte, por la inadecuada articulación de las políticas en planes integrales de acción que busquen beneficiar los diferentes grupos poblacionales, sin que esta atención se haga de manera fragmentada: mujer, infancia, adolescencia, etc., dejando de lado la concepción integral de la relación entre individuo, sociedad y dinámicas macro sociales y macro económicas, un lunar importante en el Plan Nacional de Desarrollo¹⁵. En el cuadro 1, se relacionan algunos de los principales avances en materia legislativa relacionados con la protección social, en función del cumplimiento del pacto internacional de los derechos sociales, económicos y políticos y el protocolo de San Salvador¹⁶.

En esta vía de análisis, la primera columna contiene los principales derechos económicos, sociales y culturales, los cuáles son considerados como cuestiones básicas para la dignidad humana, tales como la alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo, la educación y el agua¹⁷; mientras que en la segunda columna se enuncian las principales modificaciones a la legislación colombiana hechas en el periodo 2007-2012, que aportan al reconocimiento de dichos derechos y que marcan un avance en materia de protección social (*cuadro 1*).

Siguiendo estos lineamientos, el Plan de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" ubica como uno de los objetivos principales la formulación y funcionamiento del Sistema de Protección Social, que comprende tres componentes: a) protección social integral en salud, riesgos profesionales y protección al cesante; b) la promoción social, promoviendo la inserción de los más pobres y vulnerables a los servicios sociales, dando una atención integral a este segmento de la población, y brindando acompañamiento y herramientas que permitan a estas familias generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de la situación de pobreza; c) políticas y programas de formación del capital humano²¹.

Así, los elementos que contiene la política de protección social se basan en un crecimiento económico generador de empleo y eslabonamientos productivos a partir de las cinco "Locomotoras de crecimiento" –minería, vivienda, infraestructura, sector agropecuario e innovación–, una estrategia para la superación de la pobreza extrema –Juntos–, estrategias de inclusión para las aproximadamente 3,4 millones de personas desplazadas forzadamente, la

consolidación del sistema de salud, la promoción de un sistema educativo con calidad, universal y pertinente, y la atención diferenciada de grupos en especial riesgo de vulneración. No obstante, la mayoría de estos planteamientos se contraponen a la realidad social y económica por la que hoy transita el país, y dichas políticas no han tenido el alcance esperado en términos de bienestar para la población. (Ver anexo 1. Resumen de las principales políticas en materia de protección social)

En el siguiente gráfico se resume la estructura del sistema de protección social colombiano, el cual se basa en cinco pilares fundamentales, "que tienen como base los procesos de focalización que permiten orientar sus intervenciones"²² (gráfico 1).

El primer pilar, está cimentado en el principio de universalidad desde la combinación de criterios de aseguramiento y asistencia universal; el segundo pilar, dirigido a la población más pobre y vulnerable, originalmente pensado en términos de largo plazo al promover que este segmento de la población alcance la inclusión social y la generación autónoma de ingresos; el tercero, busca generar capacidades para poder insertarse adecuada y exitosamente en el mercado laboral; el cuarto pilar denominado manejo social del riesgo, es un componente flexible y busca atenuar las consecuencias de un choque imprevisto natural o causado por el hombre; por último, el pilar de acceso a activos está diseñado para apoyar a las familias para que generen ingresos de manera autónoma y adquieran activos²³.

Tomando como marco de análisis los cinco pilares en su conjunto, se tiene que a pesar de que la política social este conceptualizada desde el aseguramiento y el asistencialismo universal, siguen persistiendo los problemas de pobreza y desigualdad; si bien los programas si influyen positivamente en la calidad de vida de los individuos no tienen el efecto transformador que sustenta la existencia de la protección social. En términos de desigualdad el país continúa siendo uno de los más inequitativos de América Latina, a pesar de que en el año 2011 el coeficiente de GINI se situó en 0,55, mostrando una disminución de 1,2 puntos con respecto al año inmediatamente anterior y siendo el más bajo de los últimos 15 años²⁴.

En cuanto a los niveles de pobreza y pobreza extrema, al inicio del periodo de gobierno del presidente Juan Manuel Santos en 2010

Cuadro 1. Evolución normativa en materia de protección social 2007-2012 y normas principales vigentes

| DESC | Avances en materia legislativa 2007- 2012 y Principales normas vigentes |
|---|--|
| Derecho a la seguridad social | Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones |
| | Ley 1502 de 2011. Fomento de la construcción y apropiación de la cultura de la seguridad social a grupos étnicos. |
| | Ley 1580 de 2012. Por la cual se crea la pensión familiar |
| Derecho fundamental al trabajo | Ley 1595. Se aprueba en convenio sobre trabajo decente para las trabajadoras/es domésticos. |
| | Decreto 1543 de 1998. Formulación de políticas a nivel laboral para enfermos de VIH y otras disposiciones. |
| | Ley 1429 de 2010. Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. |
| | Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones en lo laboral. |
| Derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias ^{1B} | Ley 1496 de 2011. Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones |
| | Ley 731 de 2002. Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales |
| | Ley 1562 de 2012. Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional |
| | Ley 1610 de 2013. Por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral. |
| Derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección. | Ley 1448 de 2012. Ley de víctimas y restitución de tierras- artículo 151-152 sobre la reparación colectiva. |
| | Ley 1210 de 2008. Ley de Huelga |
| | Modificación del Artículo 200 de la ley 599 de 2000, por medio de la cual se aumenta la pena por delitos contra los derechos de reunión y asociación. |
| | Decreto 1092 por medio del cual se busca fortalecer la capacidad de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos. |
| Conceder a la familia la más amplia protección y asistencia posible [...] | Ley 1532 de 2012. Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción |
| Conceder especial protección a las madres durante un periodo de tiempo razonable antes y después del parto. | Ley 100 de 1993. Conjunto de recursos que buscan la protección a la maternidad. |
| | Ley 1468 de 2011. Reglamenta el descanso remunerado en época de parto. |
| Protección de los ancianos | Ley 1251 de 2008.. Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. |
| Protección de los minusvalidos | Ley 1145 de 2007. Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones |
| Adoptar medidas especiales a favor de todos los niños y adolescentes. | Ley 1295 de 2009. Por la cual se que reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén |
| | Ley 1098 de 2006. Código de la infancia y la adolescencia. |
| | Ley 375 de 1997. Ley de la juventud y que además regula los sistemas y consejos municipales, departamentales y nacionales de juventud |
| | Ley 1577 de 2012. Por medio de la cual se establecen estímulos tributarios y otros, con el fin de adoptar medidas especiales para la rehabilitación e inclusión social de jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo y violencia juvenil |
| Derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados. | Ley 823 de 2003. Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres- Artículo que favorece el acceso de las mujeres a vivienda. |
| | Ley 1574 de 2012. Por la cual se regula la condición de estudiante para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. |
| | Decreto 2957 de 2010. Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rrom o Gitano |
| | Ley 1607 de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, incluyendo la destinación de recursos parafiscales a subsidio familiar de vivienda. |
| | Conpes 3386 de 2005. Plan de Acción para la Focalización de los Subsidios para Servicios Públicos Domiciliarios |

| | |
|---|---|
| Derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre ¹⁹ | Proyecto de Ley presentado en 2012 donde se establece el derecho a no padecer hambre- Todas las personas tienen el derecho fundamental a no padecer hambre. El Estado garantizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, para el logro de la calidad de vida. |
| Derecho al disfrute más alto posible de salud física y mental ²⁰ | Ley 972 de 2005. Por la cual se adoptan normas para mejorar la atención por parte del Estado colombiano de la población que padece de enfermedades ruinosas o catastróficas, especialmente el VIH/Sida. |
| | Ley 1355 de 2009. Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención. |
| | Acuerdo 032 de 2012. Por el cual se unifican los Planes Obligatorios de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado a nivel nacional, para las personas de dieciocho (18) a cincuenta y nueve (59) años de edad y se define la Unidad de Pago por Capitación (UPC), del Régimen Subsidiado |
| Derecho a la educación | Ley 1547 de 2007. Por la cual se otorgan beneficios a estudiantes de pregrado, con la calidad de estudiantes a partir de la vigencia de esta ley, de estratos socioeconómicos 1,2 o 3 y se dictan otras disposiciones |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1. Estructura general del Sistema de protección social colombiano

| | Salud | Contributivo | Subsidiado | |
|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|-------------------|
| Seguridad social integral | Riesgos profesionales | Empleados | Trabajadores independientes | |
| | Protección al cesante | Cesantías | Pensiones | Subsidios |
| Promoción social | Compensación familiar | Bienestar familiar | Subsidios condicionados | |
| Formación de capital humano | Educación | Superior, Técnica y Tecnológica | Básica- Media | Educación Inicial |
| | Formación para el trabajo | Titulada | Complementaria | No formal |
| Manejo del riesgo social | Riesgos covariantes | Empleo de emergencia | Seguridad | |
| Acceso a activos | Vivienda y Servicios públicos | Servicios financieros | Seguros | |

dichas tasas de ubicaban en 37,2% y 12,3% respectivamente²⁵, mientras que para 2011 se reportaba una disminución del número de personas en esta situación; no obstante, de cada 100 colombianos 34,1 se encuentra por debajo de la línea de pobreza y 10,6 en condición de indigentes²⁶.

Al realizar el análisis de manera individual de cada uno de los pilares en pro de formular debates y recomendaciones, se tiene frente al primero que los niveles de afiliación al sistema de seguridad social –que dependen directamente de la disponibilidad de empleos y calidad de estos– son considerablemente bajos. Esto debido a que para 2012 –total nacional, la tasa de ocupación se ubicó en 57,84%,

es decir 20'696.420 de Colombianos ocupados, un punto porcentual por encima de la reportada en el año inmediatamente anterior -56,7%–, lo que se traduce en 676.910 nuevos ocupados²⁷. No obstante, la tasa de informalidad en 2012 sigue estando en el 51%²⁸ para las trece áreas metropolitanas, lo que indica que se continúan generando empleos de mala calidad y desprovistos del componente de seguridad social.

Con respecto a los niveles de afiliación al sistema de seguridad social, del total de personas ocupadas el 89% se encuentra afiliado al sistema de salud, y solo el 55% pertenece al régimen contributivo –incluyendo el régimen especial–, de los cuáles 7,8 millones estaban

bajo la figura de cotizantes representando el 77%²⁹. De esta manera, el 45% restante se beneficia del régimen subsidiado³⁰, es decir, que no se encuentran ubicados en el sector formal de la economía o que están en condición de desempleados. En lo que atañe a pensiones, apenas el 31% de ocupados a nivel nacional se encuentran afiliados al sistema, sin con eso indicar que tienen expectativas reales de pensionarse; según algunos estudios, de las personas que ingresaron al sistema pensional como afiliados –corte 2007– solo el 11% de los que tienen educación y el 8% de quienes no cuentan con esta, accederán a una pensión al cumplir la edad reglamentada. Es así como se demuestra que el componente de seguridad social, presenta serios problemas en cuanto a los niveles de cobertura, y de este especialmente el sistema pensional.³¹

En el segundo pilar se ubica la denominada “Promoción social” donde la familia es la unidad de intervención. En Colombia, la mayor parte de la oferta pública en materia de protección social se concentra en la Red Juntos, la cual se focaliza en los dos quintiles más bajos del Sisben 1 –que cubre el 82% del total de familias vinculadas a la red–. Entre los principios que rigen el nuevo modelo de gestión de la red Juntos se encuentra la corresponsabilidad –esfuerzo por parte de las familias de fortalecer sus capacidades, potenciar sus activos, y adquirir habilidades y herramientas para superar la situación de pobreza– y la protección social, esta última concebida desde el enfoque de administración de riesgo social, al reconocer que existen situaciones que conducen a perpetuar la condición de pobreza; así, Juntos debe posibilitar a las familias el acceso a instrumentos y mecanismos eficientes para el manejo social del riesgo.³²

Juntos se encuentra estructurado en tres componentes, acompañamiento, gestión de la oferta y acceso preferente, y fortalecimiento institucional. El primer componente, consiste en la atención personalizada de las familias en los domicilios, con el fin de construir planes familiares y seguimiento de alcance de los logros básicos familiares priorizados³³. El segundo componente, busca “gestionar la oferta de las entidades del nivel nacional y de los gobiernos departamentales y municipales, a través de lineamientos que faciliten a las familias beneficiarias de Juntos, el acceso de forma preferencial, a los servicios que requieren, para alcanzar los

Logros básicos de las 9 dimensiones de la estrategia”³⁴. Por último, el fortalecimiento institucional se traduce en como la intervención de las instituciones públicas se encamina a ayudar “a las personas, familias y comunidades a manejar mejor el riesgo (aseguramiento) y apoyar a los pobres en situación más crítica (promoción social)”³⁵

Entre las metas del gobierno nacional se encuentra la vinculación de 1’500.000 familias –aproximadamente 5’400.000 personas³⁶– a la Red Juntos, sin embargo, para 2014 solo se prevé que 340.000 familias (1’223.000 personas) hubiesen dejado la pobreza extrema; en términos de impacto esto representa que con una inversión del 1% del PIB anual –que es el costo aproximado del funcionamiento de Juntos a precios de 2010– por cuatro años, solo el 22% de las familias beneficiarias habrá avanzado de su nivel actual de Sisben³⁷. Aunque esta cifra puede ser significativa con respecto a los beneficiarios efectivos, al ampliarlo a los beneficiarios potenciales, la política solo incidiría en las condiciones de vida del 22% del total de colombianos en pobreza extrema y en el 7% de quienes están en condición de pobres.³⁸

A 2012, 157.064 familias habían superado la pobreza según el índice de pobreza multidimensional, 51.976 superaron la pobreza según ingresos, y 35.017 familias consiguieron avanzar en ambos frentes y fueron promovidas de la Red Juntos³⁹. Como se mencionó anteriormente, el instrumento de focalización para la selección de las familias beneficiarias es el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisben); de esta manera, las condiciones iniciales de entrada de las familias, es tener un puntaje que los ubique en nivel I de dicho sistema de focalización; y la condición de salida o promoción es haber avanzado en su clasificación por medio del cumplimiento de los logros básicos familiares. No obstante, no existen unas claras condiciones de entrada y salida del programa, ya que este no tiene en cuenta la probabilidad que poseen las familias promovidas de que vuelvan a empeorar sus condiciones, al respecto International Poverty Center (2008) señala que:

Por ejemplo, si existe familias beneficiadas que hoy se pueden identificar con un puntaje mayor al que requieren para continuar en el Programa y poseen una probabilidad alta de volver a ser elegibles, es posible que en el

futuro sean reintegradas sin haber consolidado en el largo plazo los indicadores generales asociados a los objetivos del Programa”⁴⁰

Uno de los principales debates frente al asunto de la focalización, es que aun teniendo claro el objetivo de brindar atención y protección a la familia como sujeto colectivo, se atómice en el Plan de Desarrollo a las diversas poblaciones, lo que lleva a la fragmentación de los presupuestos y la duplicidad de acciones; aunque la segmentación es necesaria para la implementación de la política, carece de una concepción fundamentadora sobre las realidades y necesidades de los grupos familiares⁴¹. Otro elemento relacionado con la focalización atañe al alto costo que sugiere identificar de manera individual a las familias que deben ser beneficiarias, por lo que el plan de Desarrollo 2010-2015 abre la posibilidad de implementar una focalización geográfica por medio de mapas de pobreza multidimensional, mapas de seguridad alimentaria, entre otros, para con estos dirigir los instrumentos a conglomerados de población; técnica que actualmente no se está implementando.

En Colombia, instituciones como Fedesarrollo (2011) han intentado poner en evidencia que el modelo de focalización de las políticas públicas se encuentra mal diseñado, en parte debido a que la estratificación socioeconómica no permite distinguir efectivamente los hogares ricos, de los hogares con ingresos medios ni pobres; frente a esto, existe evidencia de que una gran proporción de hogares altos se encuentran sujetos a tarifas de servicios públicos que regirían a los hogares de ingresos más bajos; esto extensivo al resto de los subsidios en Colombia “el problema de focalización no es específico a los subsidios cruzados sino que se trata de un problema generalizado: el 10% más rico de la población recibe el 35% del total de subsidios otorgados en el país”⁴².

Adicionalmente, la oferta social integrada en la Red Juntos no discrimina entre los tipos de pobreza: la pobreza intergeneracional y la pobreza súbita generada por los choques –sin con ello decir que estos últimos no tengan altas probabilidades de perpetuar esta condición debido en la mayoría de los casos por la inadecuada atención estatal en materia de protección social–; lo que se traduce en la inexistencia de programas de atención diferenciada, que busquen brindar mayores

instrumentos para superar sus condiciones a los hogares en donde la pobreza ha pasado de generación en generación.

Con referencia al tercer pilar, existen algunas políticas contenidas en el plan de desarrollo orientadas principalmente a mitigar las consecuencias de los desastres naturales. De esta manera en el acápite de protección social se incluye que, a) se prioriza para la asignación de vivienda e inclusión a la red Juntos a quienes han sido afectados por la ola invernal; b) después del fenómeno de la niña se pensó en la necesidad de una política integral de atención ante los desastres naturales, por lo que una de las estrategias es facilitarles a las familias el acceso a los servicios financieros en particular a los seguros; c) a nivel educativo se plantea la necesidad de promover acciones dirigidas a fortalecer las capacidades del sector educativo para la gestión y prevención del riesgo por catástrofes naturales y conflicto armado, esto incluye el establecimiento de planes de emergencia (prevención y gestión del riesgo, crisis y post emergencia); y d) fortalecer la estrategia de hospitales seguros ante desastres, entre otras.

Con respecto a este punto, es importante mencionar que Colombia es reconocido como uno de los líderes en América latina en cuanto a una visión integral frente a la gestión del riesgo de desastres, sin embargo, las políticas están fundamentadas en el “control de la volatilidad fiscal –impacto en las finanzas públicas– como consecuencia de estos fenómenos”⁴³ lo que sugiere que se enmarcan principalmente en los objetivos de estabilidad macro económica, evidenciando que los esfuerzos no han sido lo suficientemente contundentes para reducir los impactos de los desastres sobre los medios de subsistencia, y los pocos instrumentos con los que cuentan los habitantes para generar activos y capacidades que les permitan afrontar con mayores probabilidad de éxito dichas coyunturas.

Un punto adicional, es la consideración sobre los tipos de riesgos y que deben existir medidas que no solamente se orienten a la atención ante catástrofes naturales. Al respecto Lampis (2011) señala que el enfoque de la *administración del riesgo social* vigente para Colombia presenta falta de consistencia entre las diferentes tipologías de riesgo y el marco de gestión para administrarlos; y la tipología

de riesgos hace caso omiso de las realidades geográficas y de los contextos nacionales.

Respecto al último pilar relativo a formación de talento humano, se tiene que si bien la meta es el fortalecimiento del sistema educativo como estrategia para sostener la capacidad competitiva del país y reducir la pobreza, es necesario situarse en el debate acerca de la pertinencia de este con respecto a las demandas del mercado laboral y los aportes que hace a la solución de las problemáticas del país, adicionalmente, es urgente introducir la discusión de cómo se da la instrumentalización de la educación en función de las necesidades del sector privado. En Colombia, una de las mayores expresiones de la precarización laboral es la existencia de los contratos de aprendizaje –de los cuáles se benefician mayormente las empresas privadas–, que son la propuesta del gobierno nacional para incidir positivamente en la reducción del desempleo juvenil; consistentemente con el objetivo de la empresa privada de maximización de sus ganancias a costa de la disminución de los costos laborales, la Ley 789/02 niega abiertamente a quienes se encuentran bajo esta forma de contratación la posibilidad de la negociación colectiva de las condiciones de trabajo, a pesar de existir una relación laboral explícita, además, de que la relación de aprendizaje no implica ninguna relación laboral, la remuneración es equivalente sólo al 75% de un salario mínimo y no tienen derecho a cesantías o primas.

Lo anterior se refuerza con la Ley 1450/11, la cual amplía esta forma de vinculación precaria a algunos casos de estudiantes universitarios, cuando inicialmente solo se aplicaba a formación técnica y tecnológica. El resultado de dichas medidas no ha sido otro, que desestimular la vinculación de jóvenes por medio de contratos de trabajo que garanticen el respeto por los derechos laborales y la protección social, sin con ello decir que ha aumentado la vinculación de jóvenes por medio de contratos de aprendizaje. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Central de Trabajadores de Colombia (CTC) (2010) señalan al respecto que “hasta 2010 esta medida pensada para ampliar el acceso al mercado de trabajo de los más jóvenes, tan solo ha logrado crear un poco más de 100 mil relaciones de aprendizaje, dado que la gran mayoría de los empresarios optó por monetizar la cuota de apren-

dices, la cual en el año 2008 ascendió a una cifra increíble: \$36 mil millones”⁴⁴.

Para finalizar este apartado, es imperativo hacer alusión a la alta dependencia del sistema de protección social colombiano de los recursos provenientes de la cooperación internacional; en el país tienen gran participación a nivel social, político y económico por los proyectos y acciones adelantadas a lo largo y ancho del territorio nacional, instituciones y organismos tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial del Trabajo (OIT), entre otras. La cooperación brindada por el BID y las Naciones Unidas se extiende a diversos frentes de la protección social, sin embargo, los primeros se centran en brindar apoyo a las instituciones gubernamentales para el rediseño de las políticas sociales, económicas y políticas, respaldando el modelo de administración social del riesgo. Por su parte organismos como OMS, OIT y OEA promueven planes, programas y proyectos en materia de salud, trabajo decente y educación respectivamente.

En suma, se puede afirmar que el Sistema de Protección Social de Colombia tiene una estructura que desde su concepción apunta a lograr la universalidad en la atención a los beneficiarios potenciales, sin embargo, persisten los problemas de pobreza y desigualdad por lo que es fundamental hacer una revisión exhaustiva de los pilares que sustentan las políticas sociales y la manera como estas son implementadas. Adicionalmente, se reconoce la importancia de los organismos internacionales en la medida en que lideran acciones encaminadas a la reducción de los niveles de pobreza, sin con ello decir que se está de acuerdo con los altos niveles de dependencia de la política social de los recursos de cooperación internacional, ya que esta no puede ni debe reemplazar el papel del Estado. En el siguiente capítulo, se hará una revisión de los sistemas de protección social de Brasil, Argentina y Chile, con el fin de encontrar algunos puntos que alienten el debate en términos de cómo reformular el modelo de protección social colombiano. (cuadro 2 y 3).

Cuadro 2. Líneas de acción en materia de protección social del Banco Interamericano de Desarrollo en Colombia

| Salud | Educación-Formación para el trabajo | Infancia y adolescencia | Vivienda | Agua y saneamiento básico |
|--|---|--|--|---|
| Apoyar el ajuste de la estructura de prestación de servicios de la red pública hospitalaria; proveer criterios técnicos e insumos para respaldar el proceso de unificación del sistema de salud. | Inversión en el uso por parte de los centros educativos de las tecnologías de información; fortalecer la oferta de formación técnica y tecnológica; apoyar en la articulación de la oferta de formación con la demanda en el mercado laboral; financiamiento de estructura educativa. | Apoyar la implementación “De cero a siempre”; apoyar el diseño y la implementación del programa Familias en Acción; en el caso de la Red Juntos apoya la estructuración de alianzas público-privadas para la superación de la pobreza extrema. | Apoyo en el diseño y la implementación de política de mejoramiento integral de barrios; programas de renovación urbana; financiamiento de inversión en programas de desarrollo urbano y de vivienda; apoyo para el fortalecimiento de la política de vivienda de interés social. | Definición de políticas para conexiones interdomiciliarias; saneamiento de cuerpos de agua donde se vierten residuos; fortalecimiento del desempeño de las empresas de agua potable y saneamiento; apoyo de proyectos relacionados con el tratamiento de aguas residuales, y distribución, transporte y producción de agua potable. |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3. Líneas de acción en materia de protección social de Naciones Unidas- PNUD

| Salud | Educación-Formación para el trabajo | Infancia y adolescencia | Seguridad alimentaria | Trabajo decente |
|---|---|---|--|---|
| ONUSIDA 2011-2015 Programa llegar a cero: Cero infecciones nuevas por VIH, cero discriminación y cero muertes relacionadas con el SIDA. | Iniciativa Apoyo a las Redes Temáticas y Territoriales de Desarrollo Humano, conocida como ART, Programa Art Gold / Redes Colombia; | Estrategia Creciendo juntos entornos protectores para jóvenes en riesgo, desarrollo y atención sicosocial | Línea de acción por la defensa de la seguridad alimentaria, que incluye proyectos productivos comunitarios en las diferentes regiones del país, en pro de la soberanía alimentaria y generación de ingresos. | Política de Transparencia Oportunidades Laborales |

Fuente: Elaboración propia.

3. Los regímenes de protección social en América Latina: Casos Brasil, Chile y Argentina.

Tal y como sucedió en Colombia, en el caso de los países como Brasil, Chile y Argentina, los programas de seguridad social surgen en el marco de gobiernos de corte populista, respondiendo además a las demandas surgidas de los procesos de industrialización; por lo que dichos programas estaban enfocados a beneficiar principalmente a los obreros y empleados públicos de las áreas urbanas. De esta manera los programas de asistencia social eran de segundo orden complementando los sistemas existentes, lo que indica según LeBonniec (2011) que los “derechos sociales no estaban

relacionados con la ciudadanía sino con la relación salarial”.⁴⁵

Sin embargo, la evolución de la concepción de la protección social varío de país a país; en el caso de Brasil los principales avances se registraron entre 1980-1988 cuando se dio la instauración de un modelo más democrático, que consecuentemente se tradujo en la definición de unos beneficios sociales mínimos, así como “un mayor compromiso del Estado y de la Sociedad en el financiamiento del sistema”. De igual manera, se dio paso a un modelo de Seguridad Social Universal, y la asistencia social se concibió en la nueva constitución de 1988 como un derecho de la población “independiente de las contribuciones previas de

cualquier naturaleza, y las medidas de asistencia se concibieron como un ingreso mínimo. Así se previó la protección a la familia, a la maternidad, a la infancia, a la vejez, la promoción a la integración al mercado de trabajo, y la integración a la comunidad. Se garantizó un beneficio de un salario mínimo a las personas en edad avanzada, y también a quienes tuvieran deficiencias de salud graves”⁴⁶.

Bajo esta lógica se comenzó a configurar la idea de una reforma social que propugnara por la universalización de los servicios sociales, concebidos los individuos no como agentes sino como ciudadanos, y los servicios como derechos; se promovió la descentralización, la garantía de recursos financieros permanentes para dichas políticas y la creación de acciones de emergencias diferenciadas para los grupos más vulnerables. El impulso definitivo al sistema de protección social fue hecho durante el gobierno de Lula Da Silva, quien recibió como

herencia un producto interno bruto que había crecido a una tasa de 8,9% anual entre 1950-1980, una expansión del PIB por habitante del 352,2%, contra un 19% de la población por debajo de la línea de indigencia y 43,2% por debajo de la de pobreza, “en el mismo año, Brasil exhibía un coeficiente Gini de 0,587, y el 1% más rico de la población se apropiaba de 12,71% de la renta, mientras el 20% más pobre se quedaba solamente con 2,62% (Ipeadata)”⁴⁷.

Hoy en día existen dos tipos de políticas que componen el piso de protección social brasileño: estructurales y de emergencia, cuyos principales componentes se resumen en el cuadro 4:

Como resultado de dichas políticas, al final del gobierno de Lula habían salido 28 millones de personas de la condición de pobres, lo que provocó una dinamización de las economías

Cuadro 4. Elementos principales del Piso de protección social en Brasil

| | | |
|-------------------------------------|--|---|
| Salud | Sistema Nacional de Salud | Entre 1990 y 2000 se redujo la mortalidad infantil en más de 38%; se amplía el acceso a los ciudadanos a los servicios de salud yendo hacia la universalización y el 90% de las municipalidades brasileñas habían asumido la gestión plena de la red de atención básica. |
| Programa Bolsa Familia | El monto por familia varía desde los 13 US\$ hasta los \$114 US dependiendo del tamaño de la familia y el nivel de pobreza; el promedio de transferencia por familia es US\$54,48. Este se calcula básicamente sobre el valor de la canasta de alimentos discriminada por edades y sexo. | Beneficia a 13 millones de familias, es decir ¼ de la población brasileña; el costo aproximado es del 0,8% del PIB. |
| Beneficios para los adultos mayores | Un ingreso mínimo de US\$265 para los adultos mayores (más de 65 años) y personas con incapacidad de trabajar y pertenientes a familias con ingresos per cápita menores a ¼ de ingresos mínimos (US\$66). | Está beneficiando alrededor de 1.6 millones de personas adultas y 1.8 con discapacidad; el costo aproximado a 2009 era del 0,6% del PIB. |
| Seguridad Alimentaria y nutricional | Incluye acciones como: Equipos locales para facilitar el acceso a agua y comida (restaurantes populares, bancos de comidas, cocinas comunitarias, entre otras); políticas para la oferta de comida, reforma agraria, suplementos escolares, educación nutricional, etc; políticas para el fortalecimiento de la agricultura familiar, asistencia técnicas y garantías otorgadas por el Gobierno. | Formalizada como Ley Federal en 2006 y Contiene políticas intersectoriales para la promoción del derecho humano a una adecuada nutrición. Por medio de la creación de un Ministerio para la seguridad alimentaria y nutricional en seis años la desnutrición de Brasil se redujo un 73 por ciento y la mortalidad infantil en un 45 por ciento. |
| Generación de empleo | Incentivos a la formalización, simplificación de plan para el auto empleo e impulso a las pequeñas y medianas empresas, reglas especiales para las pensiones de trabajadores rurales y seguro al desempleo. | Aumento el salario mínimo en un 62% sin un aumento en la inflación, esto llevo a que aumentará 7 veces el consumo; en 1 año había bancarizado a 45 millones de personas que no necesitaban de intermediarios para ser receptores de los beneficios. |

locales, se facilitó el acceso de los habitantes con mayor riesgo de vulnerabilidad a los bienes básicos, además, de que avanzó en la generación de millones de empleos formales para padres, que propiciaron la reducción del trabajo infantil, “llevar a estos niños y jóvenes a las 214 escuelas de educación básica nuevas, así como a las 14 universidades federales construidas durante su periodo. Hoy hijos de albañiles estudian carreras como medicina en estas universidades”⁴⁹.

Por su parte, Chile fue uno de los pioneros en un sistema universal de salud y de educación básica gratuito, llevando a que mostrara tempranamente una drástica disminución de los índices de mortalidad infantil gracias al impulso de políticas de salud materno infantil. Para 1954 había puesto en funcionamiento el Programa Nacional de Alimentación Complementaria; en 1958 el Programa de Alimentación Escolar dirigido a niños de escasos recursos y sujetos a la condición de asistencia a las instituciones educativas; en 1975 creó el subsidio a la Discapacidad Mental; en 1981 implementó el Subsidio Único Familiar dirigido a los hogares más pobres del país; en los ochentas aparece el modelo de subsidios a la demanda –subsidios habitacionales, escolares y de salud, el programa de Empleo Mínimo, el Programa Ocupacional de Jefes de Hogar, y el modelo sustitutivo de Régimen de Ahorro

Individual, pero con un seguro de pensión mínima garantizada para quienes después de 20 años de aportes no hubiesen logrado el ingreso básico. Para los noventas crean el Programa de Pensiones Asistenciales para extender la seguridad social a la población no cubierta y aparecen nuevos actores (jóvenes, mujeres, etc.) y con ellos una política social dirigida a garantizar la seguridad alimentaria, el acceso a la justicia, la seguridad ciudadana y la equidad de género.

El objetivo del sistema de protección social Chileno es ampliar la cobertura hacia los pobres, vulnerables a la pobreza y no pobres, de esta manera “instalan la noción de garantías y el enfoque de derechos al centro de su formulación y fortalecen crecientemente las articulaciones entre las prestaciones contributivas y no contributivas, particularmente en el campo de las jubilaciones y pensiones. Se observa en el caso chileno, por tanto, el desarrollo de un enfoque de protección como garantía ciudadana (Cecchini y Martínez, 2011), todavía en construcción”⁵⁰.

La mayor parte de la oferta programas sociales está centralizado en la Red Protege, conformada por nueve programas sociales coordinados entre sí, cubriendo a todo el conjunto de la ciudadanía; dicha estrategia está basada en el enfoque social del ciclo de vida y gráficamente se puede ilustrar así:

Gráfico 2. Red de Protección Social Protege (ver anexo 2)

| CICLO DE VIDA | Extrema pobreza, pobres y vulnerables | Universal |
|---------------|---------------------------------------|--------------------|
| Infancia | Chile crece contigo | |
| Juventud | Becas de estudio | |
| | Subsidio a la contratación de jóvenes | |
| Adulthood | Subsidios de vivienda | Seguro de cesantía |
| | | Bono por hijo |
| Vejez | Pensión básica solidaria | |
| Longitudinal | Chile solidario | Plan Auge |

Fuente: Cepal.

Al igual que en Colombia con el programa Familias en Acción, en Chile el programa Chile Solidario se constituye como eje articulador de las acciones dirigidas a las familias más pobres y vulnerables; este tiene sus orígenes en el programa puente en donde las familias debían cumplir con un contrato que consta de 53 condiciones mínimas en siete dimensiones:

identificación, salud, educación, habitabilidad, dinámica familiar, trabajo e ingresos. Este programa fue complementado con la creación Chile solidario en 2004, que cuenta con cuatro componente centrales: i) el apoyo psicosocial a las familias beneficiarias brindado por el programa puente ii) un bono de protección a la familia; iii) subsidios monetarios garantiza-

dos (asignaciones familiares pre-existentes al Puente y Chile Solidario); y, iv) acceso preferente a los programas de promoción, prestaciones laborales y previsión⁵¹.

El programa puente es la puerta de entrada a Chile Solidario⁵², y consta de un proceso de acompañamiento que tiene una duración de 24 meses, durante los cuales se le entrega una transferencia monetaria “bono de protección” que busca cubrir los costos de transacción asociados al acceso a servicios sociales (monto variable desde 26 hasta 12 dólares/mes). Al final del programa se entrega un bono de egreso mensual durante los tres años siguientes (13,8 US\$) y se mantiene el acceso preferencial a la oferta pública, con el fin de prevenir que los egresados del programa vuelvan a caer en condición de pobres. Las familias que hacen parte de Chile Solidario reciben las siguientes prestaciones⁵³:

- a. Subsidio único familiar: equivalente a la asignación familiar para trabajadores dependientes, dirigidos al 40% de las familias más pobres del país y equivalente a US\$ 13,8 mensuales ajustado año a año.
- b. Subsidio a la discapacidad mental: otorga una transferencia mensual de US\$112,3 a las personas mayores de 18 años de escasos recursos, que no reciban Asignación Familiar, y que hayan sido declaradas como discapacitados mentales.
- c. Subsidio a la cédula de ciudadanía: el cual subsidia la diferencia entre un aporte mínimo del beneficiario (1,1 dólar) y el valor de la cédula, para todos quienes pertenecen a Chile Solidario.
- d. Subsidio al pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas (SAP), el cual cubre el 100% de un consumo mensual de hasta 15 metros cúbicos para quienes residan de manera permanente en una vivienda con conexión al servicio de agua potable.
- e. Subvención preferencial y pro retención escolar, la cual se entrega directamente a los sostenedores de los establecimientos educacionales (municipal, particular subvencionado o técnico profesional) que logren incorporar y retener entre 7^º básico y 4^º medio a niños y jóvenes beneficiarios del programa. La subvención varía entre 130,1 y 312,3 dólares, respectivamente.

- f. Pensión básica solidaria: corresponde a una transferencia directa mensual a los mayores de 65 años, que se crea en el marco de la reforma previsional (2008) y que considera pensiones básicas y aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez.

Atendiendo los límites ante las crisis tanto del programa de Chile Solidario como del enfoque de protección social adoptado inicialmente, se ha creado e implementado un nuevo programa de transferencias condicionadas denominadas Asignación Social, en concordancia con una llamada política de “Ingreso Ético Familiar”, en el marco de la superación de la pobreza en extrema en 2014 y la pobreza en 2020. Este consiste en una prestación monetaria directa no contributiva que oscila entre los US\$9-12 mensuales, sujeta al cumplimiento de unos requerimientos específicos –controles de niño sano, asistencia escolar e inserción laboral de la mujer-, adicionalmente, se entrega un bono entre los US\$6-10 una o dos veces al año a las mujeres mayores de 18 años que hagan parte de Chile Solidario, y que se hayan insertado en el mercado laboral registrando por lo menos tres cotizaciones continuas al sistema de seguridad social entre abril y octubre de 2011, con una renta inferior a 754 US\$, demostrando la formalidad del trabajo en el que se encuentra ubicada.

Al calcular los montos de las prestaciones sociales que reciben las familias de Chile Solidario más los montos percibidos por la asignación social, esto corresponde entre un 23% a un 62% del valor de la línea de indigencia o a 13% hasta un 35% del valor de la línea de pobreza para las zonas urbanas. Mientras que para las zonas rurales las familias recibirían entre un 30% hasta un 81% del valor de la línea de indigencia y 19% a un 51% de la línea de pobreza. Actualmente Chile es el tercer país con menor incidencia de pobreza e indigencia en la región, a pesar de ser de corte liberal, goza de un conjunto de políticas sociales implementadas desde la dictadura militar y fortalecidas a partir de 1990, lo que ha influido positivamente en la erradicación de la pobreza y en la disminución de las brechas sociales.

Al contrastar estos datos con los correspondientes al total de subsidios y transferencias monetarias entregadas a través de las políticas sociales aquí descritas, se observa que el quintil más pobre recibe mensualmente en promedio US\$100 mientras que para el más

rico sólo se destinan US\$4. En total, un 27% de estos subsidios se destinan a los hogares más pobres del país, y tan sólo un 1,1% a los más ricos (Gobierno de Chile, 2010b). Lo anterior implica un aumento de un 44% de los ingresos del quintil más pobre, respecto de sus ingresos autónomos, mientras que para el más rico, éste es prácticamente nulo. Al considerar la distribución de ingresos totales –que incluye los ingresos autónomos y las transferencias–, frente a la de ingresos autónomos, se aprecia que la primera mejora levemente.

Por último, en Argentina aunque no hay un enfoque claro sobre protección social, esta se estructura en dos componentes: contributivo y no contributivo; el primero ligado a la condición de asalariado, donde se destacan el sistema de jubilaciones y pensiones que constituye el gasto social más grande de la administración pública nacional, y que incluye una pensión mínima para quienes no cumplían con los requisitos de las contribuciones, además, de una asignación familiar que se le otorga a los padres que se encuentren en el trabajos formales, pero que tienen niños menores de 18 años. El segundo componente, está dirigida a favorecer al conjunto de la población que no tiene forma de realizar aportes contributivos, complementados con estrategias que buscan favorecer la inserción laboral, dando incentivos tanto por el lado de la demanda como también de la oferta de trabajo.

Las últimas reformas al sistema de protección social argentino se resumen en el cuadro 5.

Como se puede constatar existen elementos comunes a los sistemas de protección social de los cuatro países estudiados, sin embargo, en Argentina, Brasil y Chile los impactos en materia de reducción de la pobreza y desigualdad han sido considerables; de esta manera, en el siguiente apartado se hará un esbozo de las recomendaciones iniciales que se sugieren como guías para el debate en materia de protección social en el país.

4. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo del presente documento investigativo se han explorado los fundamentos y principios de los modelos de protección social de cuatro países, Colombia, Brasil, Chile y Argentina, constatando algunas similitudes que guían el presente apartado. Todos los sistemas de protección social explorados tienen

componentes contributivos y no contributivos, los primeros ligados a la condición de trabajador y los segundos, focalizados en las personas más pobres y vulnerables que deben ser dotadas de instrumentos y capacidades para que generen ingresos autónomos. En lo relacionado con la existencia de un conjunto de transferencias monetarias condicionadas que deberían contribuir a la superación de la pobreza, surge uno de los debates neurálgicos en los cuáles se pretende complejizar, bajo la pregunta orientadora de ¿dónde se rompe la bondad de los subsidios monetarios y porque en Colombia no han tenido el efecto transformador esperado?

Es pertinente mencionar, que la falta de medidas para propender la formalización del empleo, aunado con el déficit de trabajo decente en el mercado laboral, condiciona la capacidad de las familias de generar ingresos adecuados, lo que se traduce en que en los hogares cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza dependen en menor grado de los ingresos laborales. De esta manera, existe un problema de riesgo moral que lleva a desestimular a los beneficiarios de insertarse efectivamente en el mercado de trabajo, y abandonar los programas como Familias en Acción y Red Juntos; no con esto, se demerita la existencia de dichos programas, sino que se hace un llamado a la falta de articulación de estos con las políticas de generación de trabajo digno y decente.

La mejora de las condiciones de vida en Colombia en la última década ha estado soportada en el incremento de las coberturas de servicios sociales. Ha tenido un énfasis en los subsidios más que en la generación de nuevos empleos o en el mejoramiento de la calidad del mismo⁵⁵.

Tal y como se mostró para el caso Chileno, la política de asignación familiar parte del cumplimiento de unos logros básicos no solo en materia de asistencia escolar y protección al menor, sino que también está determinado por inserción en el mercado de trabajo formal por parte de las mujeres; al igual que los subsidios al desempleo tienen una duración determinada y están sujetos a la búsqueda activa de trabajo y la participación de actividades de formación y capacitación para ganar competencias laborales. En este mismo nivel, se encuentran las estrategias de protección al cesante, y tanto en Chile como en Argentina y Brasil existe el seguro al desempleo, que protege al ciudadano ante la posibilidad de con-

Cuadro 5. Principales avances en materia de protección social en Argentina

| | |
|--|--|
| Componente contributivo | <p>La reforma al sistema pensional incluyó una flexibilización de los requisitos de las contribuciones mediante la implementación de una prestación reducida como parte de un esquema semi-contributivo. La prestación previsional mínima es de US\$318.</p> |
| | <p>La asignación familiar se le otorga a los padres que se encuentren en los trabajos formales, pero que tengan niños menores de 18 años. Esta se le asigna a quienes devenguen menos de US\$375 –asalariados con ingresos bajos y medios– y este sistema luego se expandió a las familias de la economía informal por medio de una Asignación Universal por Hijo.⁵⁴</p> |
| | <p>El seguro de desempleo es otorgado a quienes trabajan bajo una relación de dependencia y son despedidos, este incluye: una prestación económica (50% de la mejor remuneración en los seis meses anteriores al despido, no menor a US\$62.5 ni mayor a US\$100 por máximo 1 año a lo largo del cual el monto se va reduciendo), adicionalmente, tienen prestación médico asistencial, pago de asignaciones familiares y el computo del periodo de prestaciones a los efectos previsionales.</p> |
| Componente no contributivo | <p>Las pensiones no contributivas están dirigidas a personas mayores de 70 años, madres de más de 7 hijos y personas con discapacidad en condición de vulnerabilidad social y que no pueden realizar aportes contributivos; las pensiones son vitalicias y los beneficiarios acceden al sistema de salud gratuito al igual que su grupo familiar. El monto pagado mensualmente por discapacidad es de US\$147; para madres de siete o más hijos US\$209 y adultos mayores US\$148.</p> |
| | <p>La asignación universal por hijo está destinada a beneficiar a aquellos menores que pertenecen a grupos familiares que no se encuentran amparados en el régimen de asignaciones familiares para trabajadores formales; esta consiste en una prestación equivalente a la que reciben los hijos de los trabajadores formales, los beneficiarios del seguro de desempleo e informales, US\$50 mensuales por hijo y US\$220 por hijo con discapacidad.</p> |
| Transferencias monetarias con contraprestaciones y/o condicionadas | <p>Seguro de capacitación laboral y empleo: Brinda apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales, su formación profesional y su inserción en empleos de calidad, otorga un subsidio de US\$56,25 mensual por máximo 24 meses y se ofrecen servicios de intermediación laboral, entrenamiento para el trabajo, asistencia para la formulación de proyectos de autoempleo</p> |
| | <p>Programa Jóvenes con más y mejor trabajo: Jóvenes que se encuentren fuera del mercado laboral, brinda un subsidio mensual que varía desde US\$37,5 a US\$137,5 y servicios de intermediación laboral y capacitación. Beneficia principalmente a jóvenes que no hayan terminado su nivel primario-secundario de educación obligatoria y estén desempleados.</p> |
| | <p>Programa de Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja): Se funda sobre la base de impulsar el trabajo organizado y comunitario, a través de la conformación de organizaciones sociales de trabajadores; dirigido a personas sin ingresos formales en el grupo familiar y sin acceso a otras prestaciones como prestaciones, jubilaciones, planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Las cooperativas reciben US\$300, además de las capacitaciones. Los trabajadores inscritos acceden a la jubilación, Asignación Universal por Hijo y a cambio deben trabajar 40 horas por semanas y 5 son de capacitación; dichas cooperativas realizan labores como saneamiento, infraestructura urbana y comunitaria, mejora de espacios verdes, etc.</p> |

Fuente: Elaboración propia, tomado de Series Políticas sociales de la Cepal.

vertirse en pobre y de que esta situación pase a otras generaciones.

Un buen punto de partida, es la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores como premisa fundamental para avanzar en la superación de la pobreza; mientras en Colombia se precarizan los empleos –como en el caso de los contratos de aprendizaje– en Argentina, se subvenciona un porcentaje del valor que deben cotizar las empresas por concepto de pensiones, para incentivar la contratación de jóvenes.

Otro aspecto importante está relacionado con el tema de la focalización de los subsidios, ya que en Colombia esta se realiza mediante el método de estratificación socioeconómica Sisben, que no permite identificar claramente las condiciones de un hogar; de esta manera, a) se ignoran en primer lugar los límites no monetarios de la pobreza y b) se trasladan los subsidios a hogares que no los necesitan. En concordancia con esto, es necesario cumplir con el objetivo trazado en el plan de Desarrollo 2010-2014 que sugiere avanzar en el diseño

de una estrategia de focalización progresiva, que parta de la construcción de nuevos indicadores, la búsqueda activa de beneficiarios potenciales y el diseño de métodos para el monitoreo y seguimiento de la focalización.

En este tema, Brasil ha demostrado que la focalización geográfica ayuda a disminuir los costos administrativos y a influir de manera contundente en los niveles de pobreza y desigualdad. De esta manera, cuanto menor es el ingreso per cápita en una región, mayor son las transferencias para la economía local; esto se demuestra porque el programa Bolsa Familia concentra gran parte de la inversión en la región noreste del país, que solo representa el 3% del PIB regional⁵⁶.

Con respecto a los programas de protección social –Bolsa Familia en Brasil y Red Protege en Chile–, se observa que están bien definidas las condiciones de entrada y salida de las familias a los programas, ya que la intervención no se limita a que estas avancen en su estratificación socio demográfica, sino que también se les brinda un acompañamiento a quienes son más propensos a recaer en la condición de pobres. Dicho acompañamiento en Chile por ejemplo, consta de un bono de egreso mensual entregado por los tres años siguientes a la promoción, el acceso preferencial a la oferta pública y el apoyo sicosocial periódico.

En lo que refiere a los montos de las transferencias monetarias, en Brasil estas se basan en el valor de la canasta básica de alimentos discriminadas por edades y sexo; teniendo en cuenta que en Colombia existe una alta dependencia de los hogares pobres de los subsidios y que el 32,1% de los hogares colombianos tienen unos ingresos corrientes monetarios disponibles menores a un (1) S.M.L.V y los principales gastos se efectúan en alimentos, que representan el 34,66% de sus gastos efectivos⁵⁷, un buen referente para determinar el monto de las transferencias sería el valor de la canasta básica de alimentos por edad y sexo (cuadro 6).

Otros problemas relacionados con el tema de las políticas sociales, es la poca incidencia que tienen sobre la acumulación de activos por parte de la población; incluso algunos organismos como Fedesarrollo proponen como una solución a la falta de garantías económicas para vivir durante la vida adulta la desacumulación de estos. De esta manera mencionan que se pueden crear un sistema de hipotecas revertidas dirigida a los trabajadores cuenta propia, quienes no logran cotizar a pensiones y lo único que consiguen es obtener un ahorro para su vivienda. La alternativa es que por medio de un intermediario financiero pudieran hipotecarla. “Para una persona mayor de 65 años, puede ser más atractivo disfrutar su vivienda recibiendo una pensión, que disfrutar

Cuadro 6

| Edad | | Valor de la canasta por rango de edad (Precios 2003) | Valor de la canasta por rango de edad (Ajustado a 2011 con inflación promedio 3,7% anual) |
|---------------------|--------|--|---|
| Meses (Ambos sexos) | 0 a 2 | 17.180 | 22155,14 |
| | 3 a 5 | 22.439 | 28937,09 |
| | 6 a 8 | 26.647 | 34363,68 |
| | 9 a 11 | 32.958 | 42502,27 |
| Años (Ambos sexos) | 1 | 36.464 | 47023,57 |
| | 2 | 44.178 | 56971,46 |
| | 3 | 48.736 | 62849,41 |
| | 4 | 53.995 | 69631,35 |
| | 5 | 57.502 | 74153,94 |
| | 6 | 60.657 | 78222,6 |
| Promedio | | 40.076 | 51297,28 |

Fuente: Hasta 2003 ICBF, DANE, CGR; Ajuste a 2011 cálculos propios.

su vivienda sin tener ningún ingreso para financiar su vejez".⁵⁸

En este sentido, uno de los debates que se propone adelantar es la relación entre pobreza y activos, enfocado en el papel de la protección social en la generación de los últimos, es decir en brindar los instrumentos para cambiar la distribución de la riqueza, dándole un giro significativo a la concepción de protección social tal y como está planteada en la actualidad. Lo anterior, debe estar acompañado por la resolución de dilemas frente a los principios de aseguramiento y asistencia universal, y la instauración de un modelo universal que parta de la concepción de ciudadano como sujeto de derechos.

Adicionalmente, se sugiere adentrarse en el tema de seguridad alimentaria y nutricional en el marco del proceso de aprobación del proyecto de ley contra el hambre; un buen ejemplo lo constituye la propuesta brasileña Hambre Cero que contó con tres grandes iniciativas: a) generación de empleo e ingresos, asistencia social universal, incentivo a la agricultura familiar, intensificación de la reforma agraria, becas escuela e ingreso mínimo; b) programa de cupón alimentario (luego sustituido por una asignación directa de 50 reales para cada beneficiario, por medio de la tarjeta alimentaria), donaciones de cestas básicas de emergencia, mantenimiento de existencias de seguridad, cantidad y calidad de alimentos, ampliación del Programa de Alimentación del Trabajador, combate a la desnutrición infantil y materna, ampliación de la merienda escolar, educación para el consumo y educación alimenticia; c) políticas para áreas rurales, pe-

queñas y medianas ciudades, y metrópolis, con una serie de medidas que incluyen, en los dos últimos casos, bancos de alimentos integrados por donaciones.⁵⁹

Sumado a los puntos mencionados anteriormente, en Colombia es importante diseñar mecanismos que posibiliten la articulación de los programas nacionales con las políticas territoriales, ya que la falta de coordinación junto con la multiplicidad de actores propuestos en el acápite de protección social del Plan de Desarrollo 2010-2014, han generado un sin número de acciones atomizadas, poco estructuradas y no coordinadas entre sí, de lo que se desprende la poca incidencia de estas en la superación de la pobreza y pobreza extrema. Del mismo modo, se recomienda ahondar en los tipos de pobreza existentes, definidos tanto por el enfoque de administración del riesgo social como el de derechos, y en torno a esto proponer acciones diferenciadas que busquen impactar en mayor medida a quienes han padecido al pobreza intergeneracional.

En suma, existen varias similitudes entre los sistemas de protección social de los países de América Latina, sin embargo el estado de avance en materia de reducción de pobreza conlleva a evaluar las estructuras y enfoques propuestos en el modelo de protección social colombiano. El presente artículo es un llamado a estudiar a profundidad los elementos que están rompiendo con el círculo virtuoso que se debe derivar de los modelos de protección social bien pensados, integrando los diferentes temas en una sola lectura que responda al contexto nacional, sin caer en la fragmentación de las temáticas y poblaciones.

Bibliografía

- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. (2012) *Informe de gestión Enero 1- Diciembre de 2012*. Disponible en: http://www.accionsocial.gov.co/Consulta/Consultas/Seguimiento/ANSPE_Informe_Gestion_2012.pdf.
- Amnistía Internacional. ¿Qué son los DESC?. Disponible en: <http://www.es.amnesty.org/temas/derechos-economicos-sociales-y-culturales/>.
- Campos, Claret. (2009) *Social protection in Brazil: Recent Achievements*. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/documents/gasecond/2009/Filho.pdf>.
- Casilda, Ramón. (2004) *América Latina y el Consenso de Washington*. Disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf.
- Casilda, Ramón. (2005) *América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona*. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/177/Casilda%20pdf.pdf>.
- Centrales Sindicales Colombianas. (2010) *Comentarios De Las Centrales Sindicales colombianas Central unitaria de trabajadores – cut confederación de trabajadores de colombia – ctc convenio número 162 sobre utilización el asbesto en condiciones de seguridad, 1986*. Disponible en: http://www.redjuridicacutctc.com/oit/comentarios_convenios_ratif_2010.pdf.
- Departamento Nacional de Estadística (2013). *Anexos estadísticos 2013 Mercado Laboral Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=121&Itemid=67.
- Departamento Nacional de Estadística (2013). *Anexos estadísticos 2013 Informalidad Mercado Laboral Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=123&Itemid=67.
- Fedesarrollo. (2010) *El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura*. Disponible en: http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/El-sistema-pensional-en-Colombia-Inf_-final-29-03-10.pdf.
- Giraldo, Cesar. ¿Protección social o desprotección social?. Ediciones desde abajo, Septiembre de 2007, Bogotá.
- Gobierno Nacional. (2008) *Manual operativo Versión 4 Red para la Superación de la pobreza extrema RedJuntos*. Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/documentos/2195_manual_de_operaciones_versi%C3%B3n_7_de_Mayo_de_2008.pdf.
- Gobierno Nacional. (2010) *Plan de desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"* Tomo I y II. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=J7HMzUQfxY%3D&tabid=1238>.
- Grandolini, María. (2012) *Colombia: innovadora respuesta a los desastres naturales*. Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/latinamerica/es/colombia-cr-dito-a-la-innovaci-n-en-prevenci-n-de-desastres-naturales>.
- Iglesias, Enrique. (2006) *El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/27635/LCG2323eIglesias.pdf>.
- International Poverty Centre. (2008) ¿Qué familias están en condiciones de salir del Programa Familias en Acción?. Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCEvaluationNote4.pdf>.
- Lampis, Andrea. (2010) *Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia*. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81522362008>.
- Le Bonniec, Yves. (2002) *Sistemas de protección social comparados: Colombia, Brasil y México*. Disponible en: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revsaludpublica/article/.../19470.
- Parra, Mónica. (2011) *Infraestructura y pobreza: el caso de los servicios públicos en Colombia*. Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/>

uploads/2011/08/WP-No.-56-Infraestructura-y-pobreza-20111.pdf.

Revista Dinero. (2012) *Colombia alcanzó la tasa de desigualdad más baja en 15 años*. Disponible en: <http://www.dinero.com/actualidad/economia/articulo/colombia-alcanzo-tasa-desigualdad-mas-baja-15-anos/151220>.

Revista Semana. (2011) *Así sacó el gobierno de Lula da Silva a 28 millones de brasileños de la pobreza*. Disponible en: <http://www.semana.com/mundo/articulo/asisaco-gobierno-lula-da-silva-28-millones-brasileros-pobreza/244371-3>.

Rico de Alonso, Ana. (2005) *Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia*. Disponible en: http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/2/21682/Ana_Rico.pdf.

Robles, Claudia. (2011) *Cepal documento de proyecto El Sistema de Protección social en Chile: Una mirada desde la igualdad*. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/44697/Sistema_proteccion.social_de_Chile_W_sep_2011.pdf.

Tavares, María Hermínia. (2003) *Los desafíos de la reforma social en Brasil Continuando con el Cambio*. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3150_1.pdf.

Vargas, José. (2007) *Liberalismo, Neoliberalismo, Postneoliberalismo*. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81522362008>.

Notas

- 1 Lampis, Andrea. Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81522362008>.
- 2 Vargas, José. Liberalismo, Neoliberalismo, Postneoliberalismo. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/17/vargas_04.pdf.
- 3 Iglesias, Enrique. El Papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina.

[Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/27635/LCG2323elglesias.pdf>.

- 4 Ibíd.
- 5 Casilda, Ramón. América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/177/Casilda%20pdf.pdf>
- 6 Ramón Casilda en su artículo América Latina y el Consenso de Washington señalan que entre las consecuencias negativas derivadas de la aplicación de las reformas del Consenso de Washington están que entre los años 90's el aumento del PIB regional de América Latina fue escaso, e ingreso en el tercer milenio con más de 450 millones de personas, y más de una tercera parte del total de la población en condición de pobreza y alrededor de 80 millones padeciendo pobreza extrema.
- 7 Contraloría. Citado por: Rico de Alonso, Ana. Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/2/21682/Ana_Rico.pdf
- 8 Reconoce además que la pobreza afecta de manera diferenciada a los diferentes grupos sociales, y que choques (políticos, económicos, naturales, etc) crean nuevos pobres que posteriormente tienen una alta probabilidad de convertirse en pobres por un largo periodo de tiempo y pasarlo a las generaciones posteriores.
- 9 Lampis, Andrea. Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=8152236200810> Entre los ejemplos de aversión al riesgo están que las personas pobres ante un eventual choque que afecte sus niveles de bienestar, pueden decidir no tomar riesgos de los cuáles no tienen asegurados retornos positivos, tales como mantener a los hijos e hijas en la escuela, invertir en la compra de activos como tierras, formar empresas y en general propender por el desarrollo de capacidades.

- 11 Óp. Cit.
- 12 Giraldo, Cesar. ¿Protección social o desprotección social?. Ediciones desde abajo, Septiembre de 2007, Bogotá.
- 13 Ibíd.
- 14 Ibíd.
- 15 Rico de Alonso, Ana. Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/2/21682/Ana_Rico.pdf.
- 16 El Protocolo de San Salvador es un protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que busca comprometer a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los DESC.
- 17 AMNISTIA INTERNACIONAL. ¿Qué son los DESC?. Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: <http://www.es.amnesty.org/temas/derechos-economicos-sociales-y-culturales/>
- 18 En especial a un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, a condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias, a la seguridad e higiene en el trabajo, a igualdad de oportunidades para ser promovidos, al descanso, disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de días festivos.
- 19 Incluye la mejora de los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, incluyendo la reforma de los regímenes agrarios de ser necesario. Además, de asegurar la distribución equitativa de alimentos mundiales en relación con las necesidades.
- 20 Incluye la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños, el mejoramiento de los aspectos relacionados con higiene y salud en el trabajo, la prevención y el tratamiento de enfermedades y la creación de condiciones que aseguren la asistencia y servicios médicos.
- 21 Gobierno nacional. Plan de desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" Tomo I y II [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=J7HMrzUQfxY%3D&tabid=1238>
- 22 GOBIERNO NACIONAL. Manual operativo Versión 4 Red para la Superación de la pobreza extrema RedJuntos. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/documentos/2195_Manual_De_Operaciones_versi%C3%B3n_7_de_Mayo_de_2008.pdf
- 23 Ibíd.
- 24 Revista dinero. Colombia alcanzó la tasa de desigualdad más baja en 15 años. [Online] [Consultado en enero de 2013] Disponible en: <http://www.dinero.com/actualidad/economia/articulo/colombia-alcanzo-tasa-desigualdad-mas-baja-15-anos/151220>
- 25 Óp. Cit.
- 26 Departamento Nacional de Estadística. Pobreza en Colombia, Comunicado de Prensa. [Online] [Consultado en enero de 2013] Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_2011.pdf
- 27 Calculos propios basados en estadísticas del Departamento Nacional de Estadística. Anexos estadísticos 2013 Mercado Laboral Gran Encuesta Integrada de Hogares. [On line] [Consultado en enero de 2013] Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=121&Itemid=67
- 28 Calculos propios basados en estadísticas del Departamento Nacional de Estadística. Anexos estadísticos 2013 Informalidad Mercado Laboral Gran Encuesta Integrada de Hogares. [On line] [Consultado en enero de 2013] Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=123&Itemid=67.
- 29 Calculos propios basados en estadísticas del Departamento Nacional de Estadística. Anexos estadísticos 2013 Mercado Laboral Gran Encuesta Integrada de Hogares, Informalidad por no afiliación a seguridad social. [On line] [Consultado en enero de 2013] Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=123&Itemid=67.

- 30 *Ibíd.*
- 31 Lasso, Francisco y López, Hugo. El Mercado Laboral y el problema pensional colombiano. [On line] [Consultado en enero de 2013] Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/bdr/borrec/736.html>.
- 32 Gobierno Nacional. Manual operativo Versión 4 Red para la Superación de la pobreza extrema RedJuntos. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/documentos/2195_manual_de_operaciones_versi%C3%B3n_7_de_Mayo_de_2008.pdf.
- 33 Los logros básicos familiares priorizados están contenidos en nueve dimensiones: Identificación, ingresos y trabajo, educación y capacitación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, Bancarización y ahorro y Acceso a la justicia y 44 sub dimensiones.
- 34 *Op. cít.*
- 35 *Ibíd.*
- 36 Cálculos propios basados en un coeficiente de 3,4 personas por familia, tomando como referencia que a 2010 el número de familias vinculadas a la red era de 1.298.702 y se beneficiaban 4.670.750 personas.
- 37 Que es el punto de referencia para medir el avance de las familias y el instrumento de focalización de la oferta de servicios sociales contenidos en la Red Juntos.
- 38 Cálculos propios basados en los datos de pobreza y pobreza extrema 2011 y calculados sobre el promedio de la población total a nivel nacional Dane 2012.
- 39 Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. Informe de gestión Enero 1- Diciembre de 2012. [On line] [Consultado en enero de 2013] Disponible en: http://www.accionsocial.gov.co/Consulta/Consultas/Seguimiento/ANSPE_informe_gestion_2012.pdf.
- 40 International Poverty Centre. ¿Qué familias están en condiciones de salir del Programa Familias en Acción?. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCEvaluationNote4.pdf>.
- 41 Rico De Alonso, Ana. Políticas sociales y necesidades familiares en Colombia. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/2/21682/Ana_Rico.pdf.
- 42 Parra, Mónica. Infraestructura y pobreza: el caso de los servicios públicos en Colombia. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-56-Infraestructura-y-pobreza-20111.pdf>.
- 43 Grandolini, María. Colombia: innovadora respuesta a los desastres naturales. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/latinamerica/es/colombia-cr-dito-a-la-innovaci-n-en-prevenci-n-de-desastres-naturales>.
- 44 Centrales Sindicales Colombianas. Comentarios De Las Centrales Sindicales colombianas Central Unitaria De Trabajadores – Cut Confederación De Trabajadores De Colombia – Ctc Convenio Número 162 Sobre Utilización El Asbesto En Condiciones De Seguridad, 1986. [On line] [Consultado en enero de 2013] Disponible en: http://www.redjuridicutctc.com/oit/comentarios_convenios_ratif_2010.pdf.
- 45 Le Bonniec, Yves. Sistemas de protección social comparados: Colombia, Brasil y México. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revsaludpublica/article/.../19470.
- 46 *Ibíd.*
- 47 Tavares, María. Los Desafíos de la reforma social en Brasil. Continuando con el cambio. [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Reforma%20social%20en%20Brasil.pdf>.
- 48 Compuesto por a) Beneficio básico (US\$38) pagado a las familias con un ingreso mensual per cápita de hasta 40 US\$ independiente del número de hijos, adolescentes o adultos; b) Beneficio Variable (US\$13): Pagado a las familias con un ingreso mensual per cápita de hasta 80 US\$ por hijos y adolescentes menores de los 15 años (máximo 3 beneficiarios por familia) y c) Beneficio variable por población adulta: pagado a las familias con ingreso mensual per cápita de hasta 80 US\$ don-

- de halla adolescentes entre la edad de 16 y 17 años que se encuentren estudiando (máximo dos beneficiarios por familia).
- 49 Revista Semana. Así sacón el gobierno de Lula da Silva a 28 millones de brasileños de la pobreza. [On line] [Consultado en enero de 2013] Disponible en: <http://www.semana.com/mundo/articulo/asisaco-gobierno-lula-da-silva-28-millones-brasileros-pobreza/244371-3>.
 - 50 Robles Claudia. Cepal documento de proyecto El Sistema de Protección social en Chile: Una mirada desde la igualdad. [On line] [Consultado en enero de 2013] Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/44697/Sistema_proteccion_social_de_Chile_W_sep_2011.pdf
 - 51 Ibíd.
 - 52 Al igual que Familias en Acción es la puerta de entrada a la Red Juntos
 - 53 Óp. Cit.
 - 54 “En términos generales, los montos que se perciben son los siguientes: remuneración bruta durante el período de licencia legal en caso de maternidad; \$600 (equivalente a 150 dólares) por nacimiento; \$3.600 (900 dólares) por adopción; \$900 (225 dólares) por matrimonio; \$220 (55 dólares) mensual por prenatal; \$220 mensuales por hijo; \$880 (220 dólares) mensuales por hijo con discapacidad; \$170 (43 dólares) anuales en concepto de escolaridad y \$170 anuales en concepto de escolaridad de hijo con discapacidad”.
 - 55 Gobierno Nacional. Plan de desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” Tomo I y II [Consultado en enero de 2013] [Online] Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=J7HMrzUQfxY%3D&tabid=1238>
 - 56 Campos, Claret. Social protection in Brazil: Recent Achievements. [On line] [Consultado en enero de 2013] Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/documents/gasecond/2009/Filho.pdf>
 - 57 Dane, Ponderación de los grupos de gastos IPC-08. Metodología Índice de precios al consumidor. Colección documentos No.62, actualizado 2009.
 - 58 Fedesarrollo. El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura. [On line] [Consultado en enero de 2013] Disponible en: http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/El-sistema-pensional-en-Colombia-Inf_-final-29-03-10.pdf
 - 59 Tavares, María Hermínia. Los desafíos de la reforma social en Brasil Continuando con el Cambio. [On line] [Consultado en enero de 2013] Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3150_1.pdf.
 - 60 Que busca básicamente a) promover la articulación institucional; b) facilitar la formalización de la actividad empresarial; c) desarrollar nuevos instrumentos de financiación; d) fortalecer la industria de soporte no financiero para el emprendimiento y e) fomentar emprendimientos que incorporen ciencia, tecnología e innovación.

**Anexo 1. Discriminación de las estrategias
de protección social contenidas en el
Plan de Desarrollo 2010- 2014
“Prosperidad para todos”**

| Item | Estrategias/ Líneas de acción |
|---------------|---|
| Bancarización | <p>Cuentas de ahorros con condiciones especiales buscando fomentar el ahorro de los más pobres.</p> <p>Acceso de los más pobres a servicios financieros, en particular de los seguros como instrumentos de transferencia de riesgo y mitigación de los impactos sobre el bienestar y las finanzas de las personas y hogares; esta propuesta incluye microseguros para riesgos tales como enfermedades, accidentes y desastres naturales.</p> <p>Con el fin de reducir la vulnerabilidad de los hogares que viven de las remesas ante la posible falta de estas, el Gobierno propone facilitar el acceso a servicios financieros de los colombianos en el exterior y de los receptores de remesas, con el fin de que los usen en inversiones duraderas y productivas.</p> <p>Crear una estrategia nacional para brindar educación financiera y económica a la población colombiana.</p> |
| Salud | <p>Brindar acceso al agua y saneamiento a 11,1 millones de habitantes entre 2004-2015</p> <p>Priorizar soluciones de acueducto y alcantarillado en las zonas rurales, articulándolas a estrategias de vivienda rural.</p> <p>Unificación de los planes de beneficios y regulación de los servicios no cubiertos por el plan de beneficios.</p> <p>Facilitarle a la población la movilidad entre los dos regímenes</p> <p>Fortalecimiento del sistema general de seguridad social; se priorizará la atención integral a la primera infancia.</p> <p>Crear un Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y así mismo una Política Nacional de Seguridad Alimentaria. (Caribe sin hambre, Eje Cafetero sin Hambre, Maná, Bogotá bien alimentada, Plan Cuchara)</p> <p>Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas.</p> <p>Plan Nacional Operativo de Salud Mental 2011-2014.</p> <p>Prevención y sanción de formas de violencia en contra de la mujer.</p> <p>Plan Decenal de Cáncer</p> <p>Política para lograr un envejecimiento sano y una vejez activa</p> <p>Esquema completo de vacunación por edad</p> <p>Fortalecer el Sistema Nacional de Discapacidad</p> <p>Fortalecer la estrategia de Hospitales Seguros contra Desastres</p> |
| Educación | <p>Brindar apoyo financiero a estudiantes por medio del ICETEX a través de mecanismos como el crédito y los subsidios; y por parte del Programa de Formación para el Trabajo apoyar los cursos de formación cortos impartidos por SENA.</p> <p>Incrementar los recursos dirigidos a otorgar créditos por parte del ICETEX.</p> <p>Promover la participación del sector privado, cajas de compensación y cooperativas en proyectos que consoliden la oferta educativa.</p> <p>Fomento de la oferta de formación técnica profesional y tecnológica en sectores claves de la economía colombiana; promover la vinculación efectiva de egresados; entre otras.</p> <p>El contratista puede superar la cuota de aprendices; se implementará una modalidad de contrato de pre aprendizaje para estudiantes en nivel de educación media a cambio de un pago de apoyo a sostenimiento durante 2 años; adicionalmente, para jóvenes entre los 18 y 25 años que no hayan terminado la educación media también pueden trabajar bajo el contrato de pre aprendizaje y su duración no podrá exceder más de 2 años. Estos apoyos irán a una cuenta especial para la “Vinculación del estudiante a la educación superior</p> <p>Promover la articulación de la educación media con la superior</p> <p>Fortalecer el proceso de regionalización de la educación superior, creación de nuevos centros de educación regionales, fomentar nuevos proyectos de regionalización de las Instituciones de Educación Superior.</p> <p>Fortalecimiento de la capacidad investigativa de las IES; generar oferta de maestrías y doctorados para impartir en las regiones; apoyar estrategias que financien el acceso a profesores y estudiantes a formación de alto nivel; fomentar los procesos de internacionalización de las IES que permitan la movilidad académica.</p> <p>Estrategias educativas semi- presenciales por zona para atender poblaciones diversas y vulnerables, promoviendo el uso de las TIC</p> <p>Fortalecer el programa Nacional de alfabetización, buscando esquemas de atención educativa pertinentes, interculturales e integrales para la atención de etnias.</p> <p>Fortalecer los programas educativos rurales.</p> <p>Promover acciones dirigidas a fortalecer las capacidades del sector educativo para la gestión y prevención del riesgo por catástrofes naturales y conflicto armado, esto incluye el establecimiento de planes de emergencia [prevención y gestión del riesgo, crisis y postemergencia].</p> <p>Reubicación de los establecimientos educativos en caso de emergencia y de aquellos que se encuentren en zonas de alto riesgo o la reubicación de estudiantes en IE que no se encuentren en estas zonas.</p> |

| | |
|-----------------|--|
| <p>Vivienda</p> | <p>Reducir del 14% al 4% entre 2004 y 2015 el número de hogares que habitan en asentamientos precarios.</p> <p>Priorización para la otorgación de vivienda a las familias afectadas por la ola invernal y pertenecientes a la RedJuntos</p> <p>Aprobación simultánea de crédito y subsidio; generación anticipada de oferta de vivienda; subsidios diferenciales para zonas de difícil acceso (no carreteables).</p> <p>Para los hogares independientes de bajos ingresos: ampliar a otros bancos la aplicación del ahorro voluntario contractual del Fondo Nacional del Ahorro.</p> <p>Diseñar nuevas metodologías de calificación crediticia que incluyan variables socio demográficas.</p> <p>Apoyar la creación de ahorro y crédito que se especialicen en el segmento de Viviendas de Interés Prioritario.</p> <p>Fortalecer entidades solidarias de microcrédito y la financiación a largo plazo.</p> <p>Aumentar los recursos del Fondo para vivienda de interés social de las cajas de compensación familia, ampliando la cobertura para los hogares no asalariados de ingresos medios.</p> |
| <p>Empleo</p> | <p>Política nacional de emprendimiento⁶⁰</p> <p>Implementación de una política de fomento al empleo en el marco de la visión de trabajo digno y decente. Los desafíos que plantea el concepto se enmarcan en cuatro objetivos estratégicos: a) lograr el cumplimiento de los derechos laborales, especialmente los que atañen al derecho fundamental al trabajo; b) generar mayores oportunidades de trabajo para hombres y mujeres; c) mejorar la calidad de los regímenes de protección social y ampliar su cobertura; d) promover el diálogo social y el fortalecimiento de organizaciones de los actores sociales que en el intervienen.</p> <p>Implementar acciones para la adecuada interrelación y complementariedad del Sistema de Intermediación Laboral con los Sistemas de Protección al Cesante, Formación de Capital Humano y la Estrategia de Gestión del Recurso Humano.</p> <p>Fortalecimiento de los observatorios de mercado de trabajo en el ámbito local para hacer seguimiento a los programas y proyectos de generación de empleo e ingresos.</p> <p>Para aportar a la creación de empresas y consolidación de aquellas que se encuentran en etapa de fortalecimiento se a) Establecer un programa de asistencia técnica y microcrédito (Ley 1328 de 2009- artículo 38); b) Canalizar recursos de cooperación internacional a través de un banco de proyectos liderado por Acción Social para la cofinanciación de emprendimientos de bajos recursos.</p> <p>Establecer alianzas público privadas para la generación de autoempleo, como parte de sus políticas de responsabilidad social empresarial; adicionalmente se creará un Observatorio de Mercados Inclusivos con la participación del sector privado y cooperación internacional que permita "articular iniciativas, hacer seguimiento y generar aprendizajes en materia de negocios y mercados inclusivos (urbanos y rurales)"</p> |

Anexo 2. Otros programas: “El sistema de protección social Chileno, concebido desde el ciclo de vida”

Chile Crece Contigo: Garantizar que los niños más pobres accedan a la red de servicios y prestaciones sociales que promueven su desarrollo integral desde el primer control de gestación hasta su ingreso al sistema escolar.

Componentes del programa:

i) el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsico-social (PADB), gestionado a través del Ministerio de Salud, que opera como una puerta de entrada al sistema de salud para seguir la trayectoria del desarrollo de los niños y las niñas desde la gestación hasta los 4 años de edad. Con este fin, atiende a todas las familias adscritas al sistema público de salud, lleva un registro administrativo de tales atenciones y ofrece un acompañamiento personalizado al proceso de desarrollo del niño; ii) el acceso gratuito a salas cunas y jardines infantiles para los niños pertenecientes al 60% más pobre del país; y, iii) el acceso a la red social de beneficios y programas sociales para la familia del niño, incluyendo a las ofertas de empleo municipal, y el acceso preferente a los programas de mejoramiento de vivienda, condiciones de habitabilidad y asistencia judicial.

Sistema de pensiones y jubilaciones: Compuesto por tres pilares fundamentales, uno ligado al régimen de capitalización individual obligatorio de carácter contributivo, un pilar de ahorro voluntario, y un pilar solidario; adicionalmente se plantean medidas complementarias, orientadas a incentivar la cotización al sistema contributivo.

a. Componente de capitalización individual obligatorio

- El pago de seguros de invalidez y sobrevivencia pasa a estar cubierto por el empleador y no por la AFP.
- Obligatoriedad de las cotizaciones para independientes.
- Puede estar afiliado al régimen obligatorio y beneficiarse de prestación de salud en el régimen público y de la asignación familiar por cargos (así no se desincentiva la cotización) y puede optar a la vez por beneficios de la reforma previsional.
- Iguala la pensión para hombres y mujeres en 65 años

b. Ahorro pensional voluntario (Individual y colectivo)

- El ahorro voluntario puede ser complementado por el empleador

- Pueden afiliarse quienes realicen actividades no remuneradas- el/la conyugue puede solicitar al empleador sean retenidos parte de sus cotizaciones.
- c. Sistema de pensiones solidario que sustituye gradualmente la Garantía de Pensión Mínima –Pues los montos entregados son mayores que los de la garantía de pensión mínima.

- Pensión máxima con aporte solidario –para quienes cotizaron por lo menos 20 años e incluye los aportes del trabajador más unos hechos por el Gobierno- Valor es de 255 US\$ y se espera aumentarlo hasta 543 US\$.
- Pensión solidaria –quienes no tienen pensión- su valor es de US\$159 (son más bajos para no desincentivar la pensión máxima con aporte solidario). Este último es una transferencia directa mensual a los adultos mayores que no tienen pensión, en un inicio está orientado a favorecer al 40% más pobre de la población, que se proyecta sea ampliado hasta el 60%.

d. Otros Componentes

- Subsidio previsional para trabajadores jóvenes -18-35 años. Que ganen menos de 1.5 S.M.L.V- le paga a la empresa un subsidio por 24 meses equivalente al 50% de lo que el empleador debe aportar por pensiones de estos jóvenes.
- Bono de Invierno: equivalente a US\$ 86.6 una vez al año, pagado a los adultos mayores cuya pensión sea de menos de US\$260.7.
- Eliminación del 7% que se les cobra a las jubilaciones de los adultos mayores que se realiza por aportes a la salud. (El descuento se ha hecho de manera gradual para proyectarse como una eliminación completa en el primer quintil más pobre, dejando hasta el 5% en el segundo quintil).

e. Componente género: Considera que las pensiones de las mujeres son más bajas porque están sobre representadas en el sistema solidario, así incluye:

- Un bono por hijo nacido vivo o adoptado (para quienes son mayores de 65 años o son menores de edad, reciben pensión solidaria o de sobrevivencia)

que consiste en un aporte a la cuenta de ahorro previsional equivalente a las cotizaciones del 10% de 18 S.M.L.V -713.3US\$ depositados una vez por cada hijo; es casi de carácter universal a excepción de las mujeres que no cumplen los requisitos para acceder a una Pensión Básica Universal, no reciban una pensión de sobrevivencia o no hayan cotizado.

Impactos de la reforma

- Pilar contributivo: Aumento de cotizantes –trayectoria al alza de los trabajadores dependientes
- Pilar solidario: aumento de la cobertura en la población más vulnerable –en 2009, el aumento de personas mayores de 65 años con acceso a estos beneficios paso de 23.9% a 51.1% en menos de 1 año. Se estima que en 2011 la cobertura será de 58.4%. El total de personas que a Octubre de 2010 está incorporado al sistema de pilar solidario equivale a un 61% de la población mayor de 65 años.

Salud- Principales reformas

- Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas en Salud, estructurada bajo un enfoque de derechos: fragmentado en cuatro estamentos a) sistema público b) aseguradoras privadas –están afiliados principalmente el quintil IV y V de la población que son los más altos- c) Fuerzas Armadas y mutuales. Con respecto a la forma de financiación cada trabajador y jubilado está en la obligación de aportar el 7% de su ingreso.
- Las garantías explícitas son universales para toda la ciudadanía y disponibles para quienes estén en regímenes públicos o privados e incluyen: a) Garantía explícita de acceso a todas las prestaciones de salud que hacen parte de las garantías explícitas b) Garantía de calidad c) garantía de oportunidad que define un pla-

zo máximo para la prestación de un servicio por parte de los regímenes privados y públicos d) garantía explícita de protección financiera: tal y como se muestra en el apartado siguiente (Gratis para grupos A y B) y aranceles diferenciados para C y D; en cualquier caso el cobro máximo al afiliado no debe superar el 20% del total de la prestación.

- Quienes viven en situación de pobreza o indigencia o tienen ingreso mínimos reciben atención gratuita en el sistema; los siguientes dos tramos de ingresos reciben atención primaria gratuita, pero deben cancelar un 25% a un 50% del valor de las prestaciones de mayor complejidad en el sistema público.
- Tanto el sistema público como privado reciben recursos de impuestos.
- Con respecto a la atención primaria en salud, se les otorga a las municipalidades un aporte variable denominado “pago por persona a cargo”, promoviendo que se lleven a cabo más actividades promocionales que puramente curativas.

Educación

- Programa de alimentación preescolar (entrega de alimentación diaria desayuno, almuerzo y colación portable) niños de 4 a 6 años.
- Programa de alimentación complementario (educación básica y media) incluye desayuno u once y almuerzo. Focalización individual
- Programa de alimentación de refuerzo educativo: una ración adicional de desayuno, once u almuerzo, para alumnos en riesgo de repetición.
- Programa de alimentación escolar de vacaciones: desayuno y almuerzo para niños que hagan parte del programa de alimentación complementario.
- Programa de tercera colación escolares Chile Solidario: colación de refuerzo para niños que estén en el programa de Chile Solidario.

Diana Paola Salcedo. Economista e Investigadora Escuela Nacional Sindical.

Los documentos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de Fescol.

Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -Fescol-

Calle 71 N° 11-90

Teléfono: 57 (1) 3473077 / Fax: 57 (1) 2173115

Correo electrónico: fescol@fescol.org.co / web: www.fescol.org.co