

# UNIVERSIDAD ICESI

**SEGUNDO FORO INTERNACIONAL SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL**  
**Miércoles 7 de Mayo de 2008**

---

## **Panorama y Futuro de la Protección Social en América Latina y en Colombia\***

**Olga Lucía Acosta N.**  
**Asesora Regional Oficina CEPAL Colombia**



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

# Temas

---

- ❑ Crisis – Reformas – Enseñanzas
- ❑ Avances y debilidades
- ❑ Protección Social en Colombia ...
- ❑ Los desafíos

# Temas

---

- ❑ Crisis – Reformas – Enseñanzas
- ❑ Avances y debilidades
- ❑ Protección Social en Colombia ...
- ❑ Los desafíos

---

Diagnósticos preliminares\* plantearon  
los problemas de los programas  
existentes y propusieron algunas  
líneas de acción ...

# *"Las redes de protección social: Modelo Incompleto" (1)*

---

## □ Motivación

- Crisis en América Latina a finales de los noventa
- Deterioro de los indicadores sociales
- Respuestas de las familias ante la crisis
- Insuficiencia de diferentes esquemas de protección de América Latina y de esfuerzos en materia de mayor gasto social

## □ Objetivo

- Evaluar las posibilidades de los nuevos programas sociales de Emergencia, puestos en marcha en América Latina, para enfrentar la crisis de finales de los noventa

# *"Las redes de protección social: Modelo Incompleto" (2)*

---

- Política de Protección Social:
  1. Intervenciones del estado para prevenir, mitigar y enfrentar los riesgos, con dos objetivos principales:
    - Reducción de la vulnerabilidad de los hogares con ingresos muy bajos ante caídas en el consumo y de su acceso a servicios básicos
    - Distribución mas equitativa del bienestar, suavizando el consumo a lo largo del ciclo de vida

# *"Las redes de protección social: Modelo Incompleto" (3)*

---

- Política de Protección Social:
  - 2. Otras formas de protección social:
    - Opciones individuales o colectivas
    - Opciones formales o informales

# *"Las redes de protección social: Modelo Incompleto" (4)*

---

- La protección social tradicional:
  - Protección solamente del sector formal, a pesar de las reformas realizadas a los sistemas de seguridad social.
    - Con algunas excepciones
      - Colombia: Salud
  - Programas asistenciales para aliviar o mitigar pobreza:
    - Desarticulados
    - Pro-cíclicos
  - Impactos positivos marginales en las crisis económicas

# *"Las redes de protección social: Modelo Incompleto" (5)*

---

- Los nuevos programas de emergencia
  - Ante el creciente desempleo y el aumento de la informalidad, los países de América Latina crearon programas sociales que permitieran enfrentar las crisis y evitar la pérdida continua de ingreso y capital humano
    - De generación de empleo
    - De capacitación
    - Subsidios condicionados
    - Seguro de desempleo

---

... el documento presentado al Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL. **“La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”, 2006** planteó algunos problemas y desafíos futuros ...

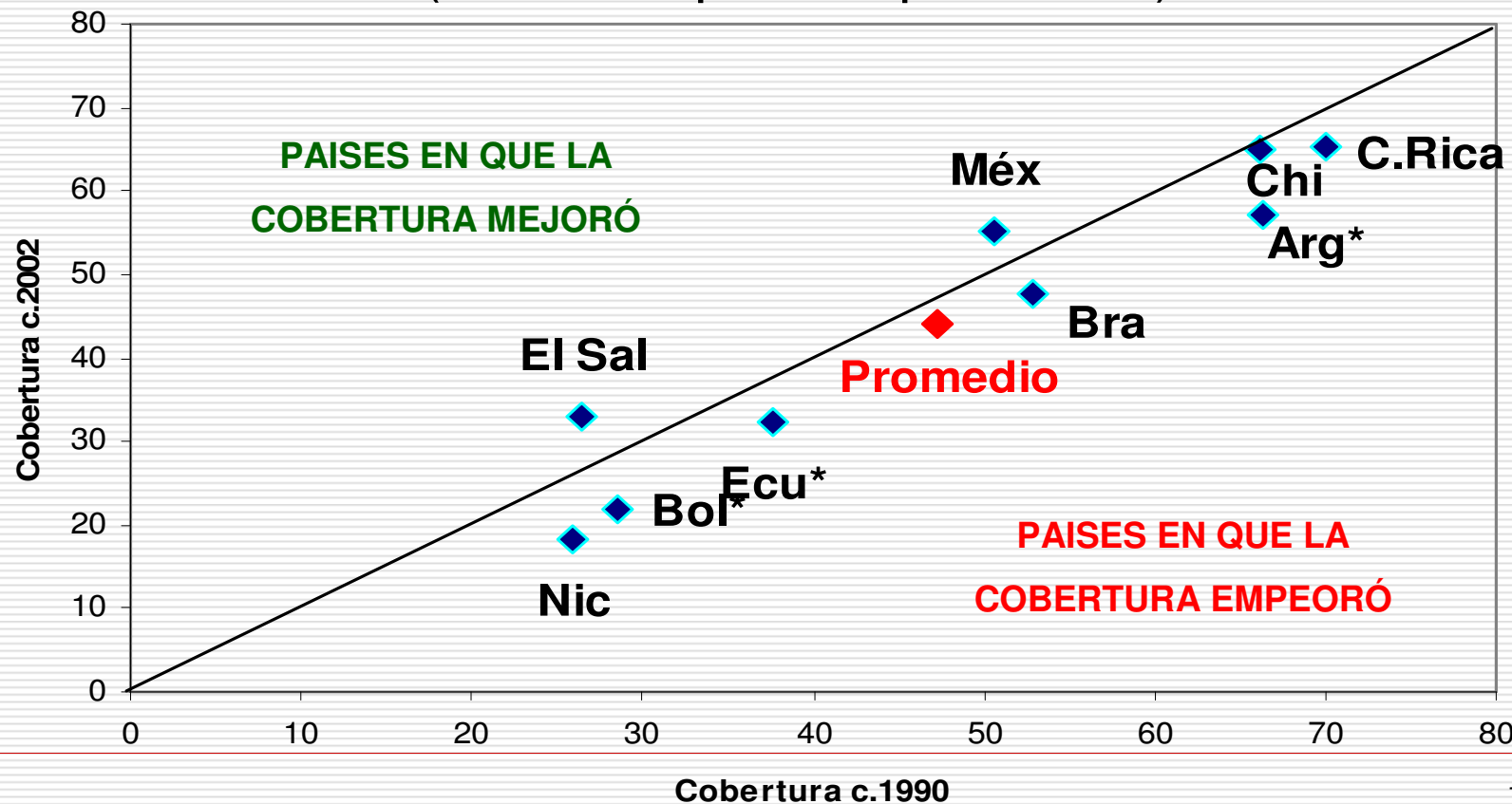
# Antecedentes históricos y reformas de los 90

---

- El Estado de Bienestar basado en la “sociedad del trabajo” ha sido una promesa inconclusa.
  - Baja cobertura, que incide en exclusión social
  - La desigualdad en la distribución del ingreso se traslada a la protección social.
  
- Las reformas de los 90 buscaron mejoras en el financiamiento y el acceso mediante:
  - Una mayor relación entre empleo y protección, a través de la formalización del mercado laboral
  - Énfasis en mecanismos de incentivos y eficiencia más que en los de solidaridad

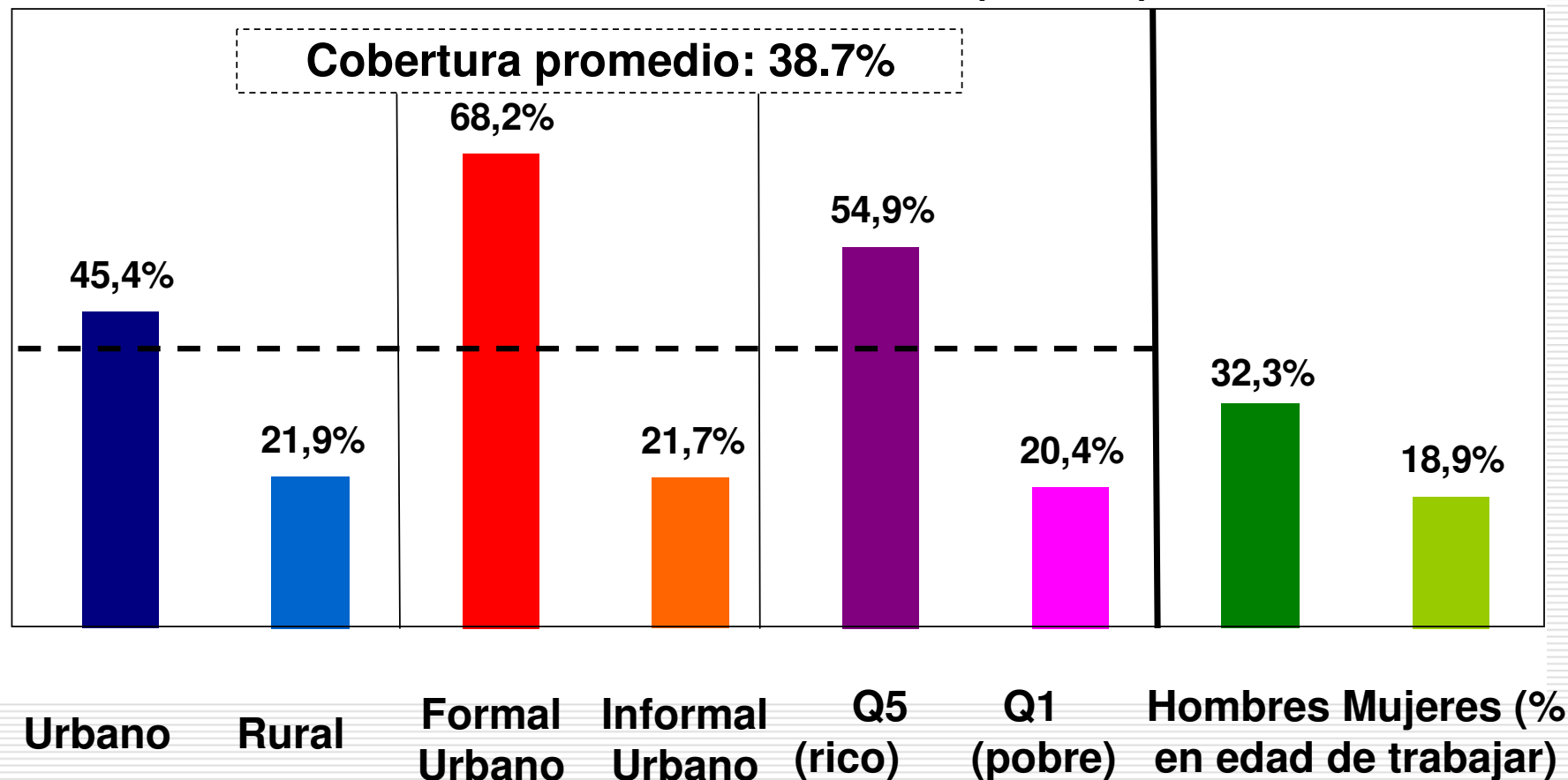
# A pesar de las reformas, la cobertura contributiva no aumentó desde 1990

## AMÉRICA LATINA: COBERTURA EN 1990 Y 2002 (% de ocupados que cotiza)



# Inequidad en la estructura de aportes

## AMERICA LATINA Y EL CARIBE: OCUPADOS QUE COTIZAN (c. 2002)



# En síntesis

---

En promedio,

- ❑ *4 de cada 10 trabajadores* ocupados aporta a la seguridad social.
- ❑ *4 de cada 10 mayores de 70* recibe ingresos por jubilación o pensión.
- ❑ *4 de cada 10 personas* vive en condiciones de pobreza.

*Existe una gran heterogeneidad entre los países de la región*

---

# La protección social: un cambio de enfoque

---

- No se percibe que en el corto y mediano plazo el trabajo pueda ser el mecanismo exclusivo de acceso a la protección social.
- Se requiere un mejor equilibrio entre incentivos y solidaridad.
- Nuevas presiones por cambios demográficos, epidemiológicos y en la estructura familiar.

*Se requiere un nuevo acuerdo social para universalizar la protección social*

# ¿Cuál debe ser el contenido de un nuevo pacto social?

---

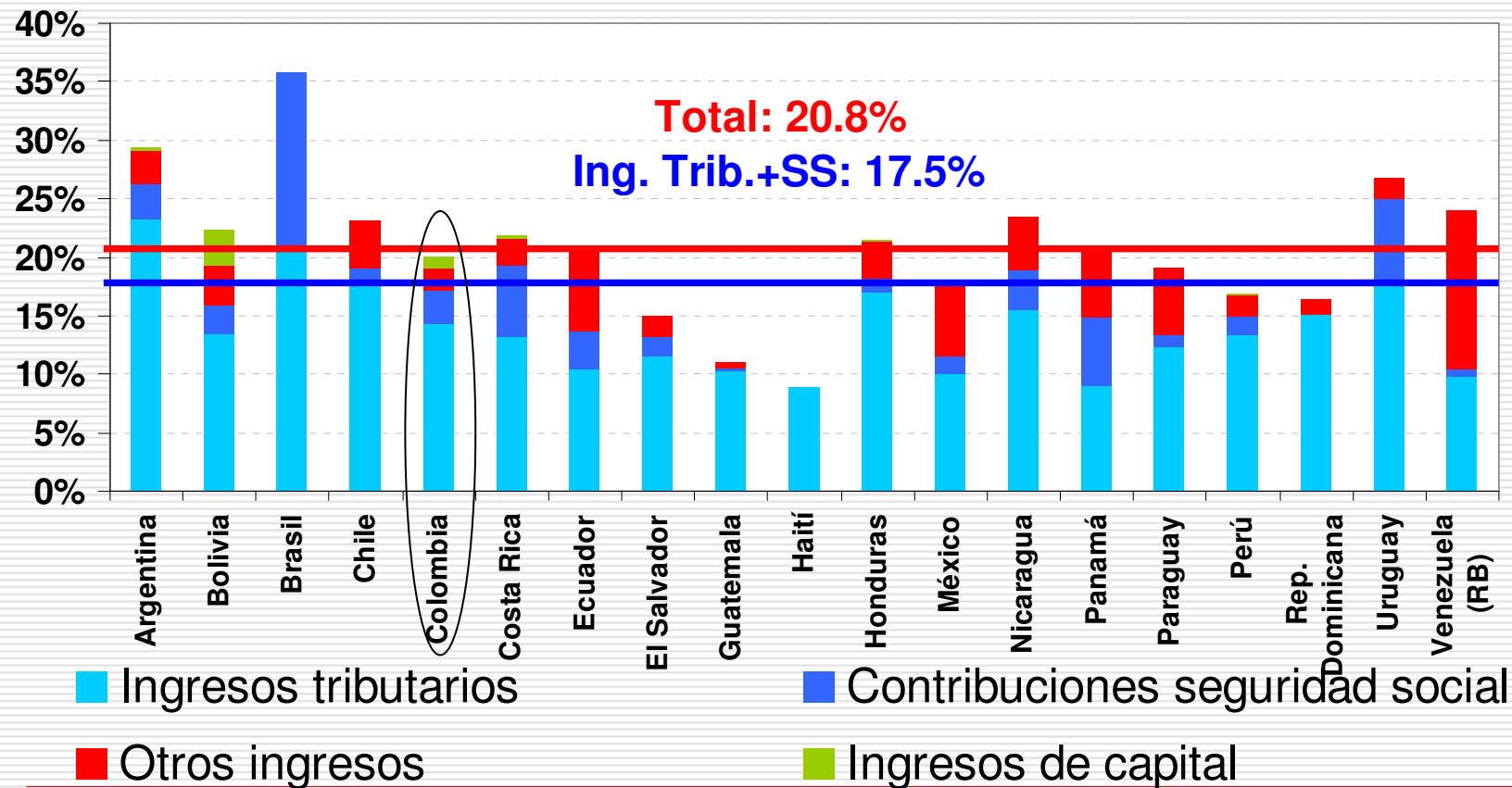
- ❑ Derechos explícitos, garantizados y exigibles
- ❑ Definición de niveles y fuentes de financiamiento (mecanismos de solidaridad)
- ❑ Desarrollo de la institucionalidad social.

# Fuentes de financiamiento

---

- Los desafíos de la protección social requieren:
  - Aumentar el financiamiento no contributivo: incremento de recaudación y reasignación de gasto
  - Incluir componente solidario dentro de lo contributivo (Colombia es ejemplo en América Latina)

# Ingresos públicos BAJO NIVEL DE INGRESOS TRIBUTARIOS (% PIB, 2004)



# Propuestas sectoriales

---

□ En las áreas de:

- Sistemas de salud
- Sistemas de pensiones
- Programas sociales de lucha contra la pobreza

***Las reformas son procesos no replicables***

# Desafíos de la protección social en salud

---

- ❑ Fuerte inequidad en acceso a servicios de salud en la región
- ❑ Transición demográfica, epidemiológica y tecnológica
- ❑ Problemas de articulación en el financiamiento y la prestación entre subsistemas

*Avanzar hacia la universalización*

# Agenda de reformas en Salud (1)

---

1. Integración de sistemas públicos y de seguridad social:
  - Solidaridad: acceso a servicios independiente de aportes, capacidad de pago y riesgo individual
  - Eficiencia: mejor gestión de riesgo y evitar duplicaciones
2. Definir beneficios con cobertura universal y exigibilidad garantizada (necesidades sanitarias)

# Agenda de reformas en Salud (2)

---



3. Políticas de organización y prestación de servicios
  - Separar funciones de financiamiento y prestación
  - Articulación de la oferta prestadora
  - Mejorar mecanismos de pago
  - Regulación y supervisión
4. Políticas de salud pública y expansión de la atención primaria
  - Fortalecer atención primaria preventiva y resolutive
  - Descentralización

# Desafíos de los sistemas de pensiones

---

- ❑ Envejecimiento y baja cobertura previsional contributiva y no contributiva
- ❑ Sistemas contributivos segmentados y con problemas de solvencia financiera
- ❑ Dificultad de consensuar reformas paramétricas en sistemas de reparto
- ❑ Limitada cobertura de sistemas no contributivos

# Agenda de reformas a los sistemas de pensiones

---

1. Fortalecer pensiones no contributivas
2. Reformar sistema de reparto
  - Énfasis en solidaridad contributiva
  - Promoción de participación contributiva (ej. estrechar relación entre aportes y beneficios)
  - Viabilidad financiera (nocional o reformas paramétricas)
  - Homologación y unificación de sistemas
3. Complementar con capitalización individual
  - Diversifica riesgos económicos, financieros y demográficos
  - Costo de transición
  - Organización industrial
  - Equidad de género (mercado de trabajo y tablas de vida)

# Desafíos de los programas sociales de combate a la pobreza

---

- Aliviar la pobreza en el corto plazo
- Romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza (capital humano)
- Crear institucionalidad social:
  - Coordinación e integración intersectorial
  - Transparencia y evaluación
  - Continuidad y consistencia
  - Participación de la sociedad civil

# A modo de síntesis

---

- Universalizar y mejorar la protección social es una tarea inconclusa
- El empleo no basta para universalizar la cobertura
- Mayor complementariedad entre solidaridad e incentivos
- Reformas deben integrar lo contributivo y lo no contributivo

*Reformas en el contexto de un acuerdo social donde los derechos son el horizonte normativo y las desigualdades económicas limitaciones a enfrentar*

# Temas

---

- Crisis – Reformas – Enseñanzas
- Avances y debilidades
- Protección Social en Colombia ...
- Los desafíos

# AVANCES ...

---

- Énfasis en provisión de servicios sociales para fortalecer el capital humano de los más pobres.
- Reformas a la seguridad social para los trabajadores del sector formal en búsqueda de viabilidad financiera y en menor medida de mayores coberturas

# DEBILIDADES ...

---

- Incapacidad del esquema integral de seguridad social para enfrentar y mitigar la crisis
- Carencia de sistemas de información y de evaluación de programas
- Los programas de emergencia
  - No fueron oportunos
  - No alcanzaron la cobertura necesaria, fueron programas desarticulados de la red asistencial tradicional.
  - Los recursos asignados y la población cubierta son demasiado bajos
  - Siguen siendo fundamentalmente el resultado de agencias centrales de gobierno.

# 1. Protección Social y reducción de la pobreza

---

- ❑ **La reducción de la pobreza** no se alcanza solamente con redistribución vía subsidios pasivos.
- ❑ Es necesaria la acumulación de activos.
- ❑ La protección social debiera ser un conjunto de servicios y de subsidios activos para reducir la pobreza, que protegen a los pobres frente a choques negativos a su consumo, pero también les ayudan a **acumular activos**.

## 2. Es necesario prestar atención a los incentivos

---

- **Los subsidios actuales generan incentivos perversos** en los beneficiarios, cuyo alcance no siempre conocemos.
- Debemos **convertir los incentivos perversos de los subsidios pasivos en incentivos de desarrollo**, para que más hogares acumulen más activos.
  - El tiempo de permanencia, o reglas de salida son un ejemplo

### 3. La eficiencia en el gasto

---

- **Hay espacio para mejoras en eficiencia** del gasto y reasignación entre programas.
- No obstante, los recursos disponibles no son suficientes y por tanto **se requiere un mayor esfuerzo fiscal.** (Pacto fiscal)

## 4. Fortalecer el componente de protección laboral

---

- ❑ **La protección laboral está desfinanciada** pese a ser pieza central en un sistema de protección social.
- ❑ Bajo impacto de programas de capacitación. Se requiere mayor especialización y evaluación

## 4. Organización de los Sistemas de Protección

---

- **La organización industrial de la protección social debe re-diseñarse**, precisando en ella el rol de las entidades territoriales (descentralización).
- Tres políticas debieran orientar la nueva institucionalidad:
  - la **especialización**,
  - la necesidad de un agente **integrador** de servicios y poblaciones, y
  - un mayor **esfuerzo fiscal (local)**

## 5. Alianzas Público – Privadas

---

- **El sistema de protección no puede ser solamente estatal;** debe articularse con el mercado y con instituciones informales;
  
- Otras formas de protección social:
  - Opciones individuales o colectivas
  - Opciones formales o informales

# Temas

---

- Crisis – Reformas – Enseñanzas
- Avances y debilidades
- Protección Social en Colombia ...
- Los desafíos

---

# **¿Cómo ha evolucionado el concepto de protección social en Colombia?**

**... veamos**

## ... y en Colombia\*

---

- ❑ Los programas de transferencias condicionadas se han convertido en un poderoso instrumento de la política social.
- ❑ Sin embargo, estos programas tenían un carácter temporal ...
- ❑ ... y llevan operando más de 6 años con un monto de recursos muy superior al estimado inicialmente y con más familias beneficiarias de las esperadas.
- ❑ La primera evaluación de impacto arrojó resultados positivos en educación y salud, que llevaron a la continuación del programa y la ampliación de su escala de operación.

## ... y en Colombia

---

- Se establecieron las siguientes como prioridades de la política social:
  1. Aumentar la eficiencia del gasto social.
  2. Mejorar los procesos de focalización de los programas sociales.
  3. Consolidar el Sistema de Protección Social.
  4. Desarrollar habilidades para que las familias puedan insertarse al mercado laboral.
  5. Mejorar la eficacia y eficiencia de los programas sociales para contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

# El sistema de Protección Social en Colombia



# La promoción social ...

---

- ❑ El componente de promoción social pretende que las familias sean generadoras de su propio desarrollo.
- ❑ La creación de un Sistema de Promoción Social responde a la necesidad de integrar toda la oferta de servicios con la demanda de las familias y de reforzar la coordinación institucional.
- ❑ Este sistema desemboca en "JUNTOS", la nueva estrategia de intervención integrada del Gobierno Nacional para mitigar la pobreza extrema.
- ❑ Esta estrategia tiene varios componentes dentro de los que se destaca el de "generación de ingresos", que permitirá a las familias mejorar permanentemente sus condiciones de vida.

# Temas

---

- ❑ Crisis – Reformas – Enseñanzas
- ❑ Avances y debilidades
- ❑ Protección Social en Colombia ...
- ❑ Los desafíos

# Los desafíos:

---

1. Los principios
2. Largo plazo vs. corto plazo
3. Institucionalidad: Redes e integración de un SPS
4. Cobertura y recursos
5. Objetivos macroeconómicos vs. objetivos sociales

# 1- Los principios

---

- Universalidad
  - Garantía a todos los ciudadanos
  - No implica que deba ser gratuita para todos
  - Focalizada: orientar los recursos a los pobres
- Solidaridad
  - Diferenciada según capacidades económicas
- Eficiencia
  - establecimiento de un sistema de incentivos que permita el mejor uso y asignación de los recursos

## 2. Largo plazo vs. corto plazo

---

- Reducir la pobreza a largo plazo
- Enfrentar el impacto de la crisis a corto plazo

# 3. Institucionalidad

---

## Redes: Integración de un SPS:

- a) Integrar los diferentes programas sociales de los países de América Latina en redes:
  - coordinar los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales.
- b) Coordinar mecanismos de prevención, mitigación y remedio:
  - mediante esquemas integrados de protección individual, de seguros y de intervenciones públicas automáticas.

# 3. Institucionalidad

---

Las políticas sociales son más demandantes de calidad institucional

- Altamente redistributivas
- Cruzan límites jurisdiccionales
- Requieren movilización en todo el territorio
- Involucran a varios actores políticos en distintas etapas de su implementación
- Atienden un problema con características multidimensionales
- Tienen un importante componente temporal

# 3. Institucionalidad

---

## Integración de un SPS

- c) La red debe ser flexible:
  - tener la capacidad de contraerse y expandirse de acuerdo con las necesidades del ciclo económico.
  
- d) La red debe contar con la información necesaria para:
  - prevenir los riesgos,
  - focalizar los programas, y
  - establecer claramente los costos y los resultados.

# 3. Institucionalidad

---

## Redes: Integración de un SPS

e) La red deberá contar con:

- los gobiernos locales para el diseño y financiación de los programas de prevención de pobreza,
- las comunidades que conocen mejor los problemas y promueven estrategias efectivas para solucionarlos,
- las organizaciones no gubernamentales que tienen experiencia en el manejo de diferentes episodios de crisis.

# 3. Institucionalidad

---

La mezcla público–privada en la provisión y financiamiento de los servicios implica y significativos desafíos regulatorios.

- ❑ Protección del acceso: prevenir y sancionar prácticas de exclusión o discriminación y garantizar la posibilidad de libre elección.
- ❑ Normas de calidad y contenido de los servicios: protocolos de atención clínica y contenidos curriculares de la educación.
- ❑ Promover la eficiencia en la gestión. Mediante el establecimiento de parámetros y estándares de costos y rendimientos, así como reglas para fijar tarifas.
- ❑ Asegurar condiciones de competencia y organización de los agentes
- ❑ Disponibilidad y acceso a la información veraz y oportuna.

## 4. Cobertura y recursos

---

- Ampliar su alcance
- Definir períodos fijos de intervención (cláusulas de salida)
- Promover mecanismos de financiación anti-cíclicos.

# 5. Objetivos macroeconómicos vs. objetivos sociales

---

- Necesidad de articular la política macroeconómica con el análisis de sus relaciones y efectos sociales
  - Mejorar eficiencia de programas
  
- La responsabilidad social de las políticas macroeconómicas, en una economía más mundializada, no es exclusiva de las autoridades de un país; es cada vez más internacional.
  
- No existe ninguna duda que las políticas monetaria, fiscal y de cambio, que conforman el grueso de la política macro, tienen consecuencias significativas para el bienestar social, así como son evidentes las consecuencias sociales de la volatilidad financiera

## 6. Además de la estructura institucional

---

- Acuerdo Político
  - Reglas claras y permanentes: blindaje de un segmento del gasto social
  - Niveles mínimos, formas de solidaridad y transferencias
  - Normas sobre gestión
  - Inclusión de nuevos agentes

---

# **Protección Social y Cohesión Social ...**

**... otros desafíos para la región y para Colombia**

# ... la protección social en la batalla de la cohesión social\*

---

- ❑ Los sistemas de protección social deben expandir sus bases de financiamiento o redistribuir su gasto.
- ❑ Las sociedades deben encontrar en el Estado un nuevo eje articulador del orden social y de sus contratos inter e intrageneracionales.
- ❑ Es clave el componente no contributivo en algunas prestaciones seleccionadas en seguridad social y salud.
- ❑ Es necesario atacar las enormes desigualdades en la población infantil – subsidios condicionados.
- ❑ El ataque a la desigualdad debe empezar por el sistema educativo.
- ❑ Adicionalmente, esto contribuiría a la convergencia de la fecundidad entre estratos y a la liberación del tiempo de la mujer dedicado a la economía del cuidado familiar.

# UNIVERSIDAD ICESI

**SEGUNDO FORO INTERNACIONAL SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL**  
**Miércoles 7 de Mayo de 2008**

---

## **Panorama y Futuro de la Protección Social en América Latina y en Colombia\***

**Olga Lucía Acosta N.**  
**Asesora Regional Oficina CEPAL Colombia**



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE