

# Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Colombia

Lucía Mina, Docente Pontificia Universidad Javeriana – Bogotá, Colombia

**Mercado laboral, previsión social y asistencia social**, suelen ser las áreas en torno a las cuales gira la protección social (PS). En Colombia, estas áreas se caracterizan por la desarticulación tanto a nivel de oferta institucional como entre esa y la demanda. A comienzos del siglo XXI, el sistema de protección social adopta el enfoque de manejo social del riesgo, entendido como *conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos*. Desde entonces, la universalidad de la PS se asoció a la noción de vulnerabilidad, con un énfasis marcado en la asistencia social.

Excluyendo el aseguramiento en salud, la PS en Colombia no alcanza cobertura plena. En 1993, poco menos de la cuarta parte de la población estaba afiliada al subsistema de salud, proporción que aumenta a 91,3 por ciento en 2013. Atención a la primera infancia y acceso a pensiones, representan dos aspectos en los que la PS refleja las desigualdades del país. A finales de los años noventa, dos terceras partes de los menores de 6 años no asistía a un centro de atención, situación que se mantenía en 2011, con una mejora en cobertura durante 2013 (37,7 por ciento).

La mitad de la población ocupada del país cuenta con un empleo informal, situación que se refleja en la proporción de personas que accede a una pensión. Iniciando la década del noventa, la cobertura de pensiones medida como proporción de la población económicamente activa (PEA), apenas superaba el 21 por ciento, por debajo del promedio latinoamericano que oscilaba entre 40 y 50 por ciento. En 2011, el total de cotizantes al subsistema de pensiones representó el 27,3 por ciento de la PEA. Es decir, solo una de cada tres personas mayores de 65 años logra acceder a la pensión de vejez. Como solución se adoptó el programa *Beneficios Económicos Periódicos* (BEPS), el cual incentiva el ahorro mediante un auxilio que crece gradualmente con aumentos en la cotización.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 adicionó a la PS dos componentes: promoción social y formación en capital humano. La promoción social es equivalente a los programas que se venían manejando bajo el rótulo de asistencia social. Con esa se apunta a romper el círculo de pobreza y la dependencia resultante de los programas en las redes de protección. La formación en capital humano es un mecanismo para generar ingresos y mejorar las condiciones de vida.

En las últimas dos décadas, los programas de transferencias condicionadas, con Familias en Acción (FA) –hoy Más Familias en Acción– como principal exponente, caracterizan la asistencia social. Entre 2002 y 2013, FA pasó de una cobertura de 320.716 a 2.681.552 familias y presencia en todos los municipios del país. El programa otorga incentivos en salud que oscilan entre 33 y 39 dólares mensuales por familia, e incentivos en educación que varían entre 6 y 30 dólares mensuales por niño. La lista de subsidios en dinero o en especie es larga: Jóvenes en Acción, BEPS, ayudas para desplazados o desmovilizados, alimentación y vivienda gratis. Esto es, la asistencia social ha sido sobredimensionada, desvirtuando el significado de la protección social.

En ese contexto, el país debe encaminar esfuerzos, logrando resultados de largo plazo que lleven a revertir la participación de la asistencia social en favor de las otras dos áreas que integran la protección social: mercado laboral y previsión social. Para hacerlo, podría dar un impulso importante a la inversión en educación, ya no solo en materia de ampliación de cobertura, sino más bien en calidad, bastante precaria tal como lo indican los resultados de los últimos años de las pruebas Pisa, realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.

En 2013, Colombia ocupó el puesto 62 entre 65 países en una prueba realizada por la OCDE, tendiente a medir los conocimientos de jóvenes, entre 15 y 16 años de edad, en lenguaje, matemáticas y ciencias: El resultado de 2014, fue todavía más devastador. Un test realizado a jóvenes de 15 años en el cual se medía su capacidad para resolver problemas del día a día, ubicó a Colombia en el último lugar entre 44 países. El puntaje promedio obtenido por los colombianos alcanzó 399 puntos, frente a un primer puesto de Singapur con 562 puntos.

Resumiendo, al invertir en calidad de la educación se estaría activando el desarrollo de oportunidades de manera real para un gran espectro de población actualmente marginada al estar vinculada a la economía informal. Esta población es mayoritariamente usuaria de la educación pública, que a su vez registra los problemas más críticos de calidad. Direccionar a ese objetivo buena parte de los recursos del Sistema General de Regalías podría constituir una alternativa de financiación. Una mejor calidad de la educación aunada a una reducción de la informalidad posibilitaría la participación de un mayor número de personas en el financiamiento mismo de la protección social.

*Referencia:*

Mina, Lucía (2013). 'Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Colombia' Documento de proyecto No. 538, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
Este *One Pager* es el resultado de una colaboración entre el IPC-IG y la CEPAL.