



Ficha técnica sobre el piso de protección social en Colombia

DATOS IMPORTANTES

Población total	45,745,783 (est. de julio de 2013, CIA World Factbook)
Tasa de desempleo	11.5% en 2012 (OIT)
PIB per cápita (en US\$)	7,104 en 2011 (Banco Mundial)
Tasa de crecimiento del PIB	5.9% en 2011 (BM)
Empleo informal no agrícola	56.8% en 2011 (OIT)
Índice de Desarrollo Humano	0.719 y clasificación: 91 en 2012 (PNUD)
Tasa de pobreza	34,2% en 2011 (CEPAL)
Índice de Gini (en una escala de 1 a 100)	55.9 en 2010 (PNUD)
Gasto público social per cápita en seguridad y asistencia social (en dólares de 2000)	235 en 2008-2009 (CEPAL)
Proporción de gasto de bolsillo en salud	6.4% en 2006 (OIT)
Proporción de personas jubiladas beneficiarias de una pensión (en %)	18.6% en 2000 (OIT)

A fin de mitigar el impacto social de la crisis del final de la década de los noventa, el Estado colombiano ha implementado una serie de medidas como la puesta en marcha de una *Red de Apoyo Social* dirigida a las poblaciones más vulnerables para el fortalecimiento del capital humano de las familias y la inserción al mercado laboral, y mediante la Ley 798 de 2002, ha creado como tal el sistema de protección social del país. El nivel de pobreza en Colombia pasó de 49,7% en 2002 a 34,2% en 2011, y la tasa de pobreza se ha reducido de -3,1 puntos de 2011 a 2012. El Estado colombiano ha realizado numerosos esfuerzos para aumentar la cobertura de los programas de protección social. Con la creación de 8,7 millones de cupos adicionales de aseguramiento en salud para los más pobres (Régimen Subsidiado), se pasó de una cobertura del 55% en 2002 al 71% en 2006 sobre la población más pobre. Asimismo, se amplió significativamente la cobertura de los programas de cuidado, protección y nutrición para los niños, adolescentes y adultos mayores, y el programa de transferencias condicionadas *Familias en Acción* benefició durante el año 2011 a 2.4 millones de familias en distintas regiones del país. El gasto social de Colombia se duplicó entre 1991-1992 y 2009-2010. El sistema de protección social en Colombia ha ido dando prioridad a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, basándose en una concepción cada vez más orientada a asegurar la

cobertura de toda la población, conforme al *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* y a la *Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema – JUNTOS* que buscan promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a los servicios sociales del Estado. Sin embargo, la concentración de los ingresos sigue relativamente alta, y brechas significativas entre los distintos grupos de beneficiarios y entre las regiones persisten en el país. A continuación, se exponen de forma sintética los varios componentes que constituyen el proceso de implementación del piso de protección en Colombia.

Acceso a servicios de atención de salud esenciales

La reforma del sector de la salud de 1993 adopta un enfoque de derechos al consagrar el acceso gratuito a los servicios de salud y la participación de toda la ciudadanía en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). El sistema de salud colombiano promueve la equidad en la atención de la salud de la población, asegurando la entrega de servicios de calidad independientemente de la capacidad de pago de la persona atendida. La afiliación al sistema de salud es obligatoria para toda la población, que contará con protección en salud ya sea a través del pilar contributivo (para los trabajadores formales) o el no-contributivo (régimen subsidiado para las personas de menores recursos y que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad), vinculados entre sí a través de un fondo de recursos llamado Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA). El Sistema General de Seguridad Social en Salud funciona sobre la base de dos componentes: el del aseguramiento - a través de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) - y el de la provisión de servicios de salud. Se estima que actualmente el Sistema General de Seguridad Social en Salud cubre a 41 millones de 46 millones de ciudadanos, y que las transferencias netas del régimen ha reducido la pobreza en más de 2 puntos porcentuales y la desigualdad en más de tres puntos porcentuales. El régimen subsidiado (no contributivo), dedicado a garantizar la cobertura médica de los pobres y los trabajadores informales, es financiado por el Estado a altura de 70% y por transferencias por parte del régimen contributivo los 30% restantes. Aunque esté regulado por el Estado, los actores que aseguran la administración de este régimen son de diferente naturaleza (públicos, privados sin ánimo de lucro, privados,...). Con más de 35% de cuota del mercado, las 8 mutualidades comunitarias existentes en el país son los mayores

actores del régimen subsidiado y 7 de ellas han creado la asociación GESTARSALUD para asumir el papel de información y de negociación con el gobierno y asegurar así un mejor servicio. Sin embargo, el régimen subsidiado sigue enfrentando desafíos como la baja calidad en la prestación de los servicios y problemas en el flujo de recursos. Por otra parte, la *Red de Seguridad Alimentaria* (ReSA) de la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional y la Acción Social (Acción Social), programa de participación voluntaria que tiene como objetivo impulsar proyectos productivos de generación de alimentos para el auto consumo que permitan producir un cambio de actitud de las poblaciones beneficiadas hacia la seguridad alimentaria, ha implementado desde su origen hasta 2011 a 484 proyectos en los 32 departamentos, 1.010 municipios, mejorando las condiciones de seguridad alimentaria de 959.017 familias.

Seguridad básica del ingreso para los niños

En Colombia, el programa *Familias en Acción* representa el componente de transferencias de ingreso de un sistema de intervenciones mayor, la *Red Juntos para la Superación de la Pobreza Extrema* (Red Juntos). El programa *Familias en Acción*, a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), está dirigido a las familias en situación de pobreza, a familias pertenecientes a comunidades indígenas y a familias en situación de desplazamiento, que tengan a su cargo a menores de 18 años de edad. *Familias en Acción* es un programa de transferencia directa de ingresos con condicionalidades a través del cual se apoya económicamente a las familias y al mismo tiempo, se incentiva la adquisición de capacidades que permiten a los individuos la futura generación de ingresos, superando la condición de pobreza y rompiendo así el círculo de la pobreza intergeneracional. El programa *Familias en Acción* tiene una cobertura geográfica del 99.5% del país, y se estima que en 2008 su cobertura alcanzó a un 63% de las familias más pobres del país. Los resultados obtenidos demuestran que el programa evidenció mejoras en la asistencia escolar de los menores, especialmente en las áreas rurales del país, así como en los controles de crecimiento de desarrollo de los niños de 36 a 83 meses y en el aumento del consumo de bienes básicos de las familias beneficiarias. Por otra parte, el programa *Hogares Comunitarios de Bienestar* (HCB), junto con *Familias en Acción*, constituye el programa social más reconocido por la población colombiana, cubriendo actualmente casi todo el territorio colombiano (tiene presencia en 1.089 de los 1.103 municipios) y beneficiando a más de un millón de niños menores de 5 años, pertenecientes a los sectores más vulnerables de la sociedad, situados en zonas marginadas de centros urbanos y zonas rurales. El programa HCB otorga becas a “madres comunitarias” (madres pertenecientes a la misma comunidad) que reciben en su vivienda a niños y brindan así a los niños atendidos cuidado, afecto, educación inicial y alimentación. Asimismo, los programas de los *Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar de Bogotá*; el *Programa Desayunos Infantiles* –

programa de asistencia alimentaria para niños de 6 meses a 5 años de edad que busca contribuir a su seguridad alimentaria y nutricional–; y el programa *Restaurantes Escolares* –programa que apoya, mediante un complemento alimentario, a los niños entre 5 y 17 años que asisten a la escuela–; complementan los esfuerzos de *Familias en Acción* y *Hogares Comunitarios de Bienestar* en responder a la garantía básica de seguridad básica del ingreso para los niños del piso de protección social en Colombia.

Seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no pueden obtener ingresos suficientes

El piso de protección social incluye garantías de seguridad social básicas para que, durante su ciclo de vida, todas las personas necesitadas puedan gozar de una seguridad del ingreso. Por otra parte, las políticas relativas al piso de protección social deberían aplicarse en estrecha coordinación con otras políticas de promoción de la empleabilidad, reducción de la informalidad y la precariedad, creación de empleos decentes y promoción de la iniciativa empresarial. En este sentido, el sistema de seguridad social en Colombia cuenta con varios mecanismos de provisión de prestaciones para garantizar la seguridad de ingresos para las personas desempleadas y los trabajadores pobres. En Colombia, a contar del año 2003 entró en vigencia el subsidio que cubre a los trabajadores frente a la contingencia de pérdida de su empleo. Actualmente, el monto del subsidio de desempleo es de un salario y medio mínimo legal mensual vigente, el cual se distribuye en seis cuotas mensuales iguales, que pueden hacerse efectivas a través de aportes al sistema de salud y/o bonos alimenticios y/o de educación, dependiendo de la elección que haga cada beneficiario. El aporte del subsidio no es únicamente pecuniario, sino que también es de tipo formativo, ya que les permite a los beneficiarios acceder a cursos de recalificación laboral, con el propósito de fortalecerlos en el proceso de inserción laboral. Asimismo, el programa *Empleo en Acción*, que complementa los ingresos de la población que pertenece al 20% más pobre a través de esquemas de contratación temporal para la construcción de infraestructura comunitaria en zonas urbanas de bajos ingresos, ayudó a reducir la proporción de beneficiarios desempleados, y amortiguó la caída en el consumo de los hogares beneficiarios, aunque cabe tener en cuenta que la brecha de ingresos de esta población beneficiaria, con respecto a la línea de pobreza, sigue siendo considerable. Además, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) ha venido desarrollando a partir del 2005 *Programas de Generación de Ingresos* para la población en situación de desplazamiento con un enfoque de autosostenimiento, basado en la dignidad y la restitución de los derechos de los hogares afectados, buscando su inserción social y económica en los lugares de origen o de reubicación. De igual manera, el *Sistema Nacional de Aprendizaje* (SENA) proporciona capacitación técnica a los empleados o subempleados para facilitar su acceso al mercado laboral y lleva a cabo actividades de desarrollo

empresarial, comunitario y tecnológico para cumplir con ese objetivo.

Seguridad básica del ingreso para las personas de edad

El Sistema General de Pensiones, creado por la Ley 100 de 1993, tiene como propósito amparar la población frente a las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte. El sistema está organizado sobre dos regímenes que coexisten, pero que son excluyentes entre sí: el régimen solidario de prestación definida (bajo el cual los aportes de los afiliados y su rentabilidad son acumulados en un fondo público común que garantiza el pago de las pensiones) y el de capitalización individual con solidaridad (basado en cuentas de ahorro individual de administración privada, donde la solidaridad se introduce mediante el establecimiento de una pensión mínima garantizada por el Estado). El sistema general de pensiones de Colombia también cuenta con un pilar solidario basado en el Fondo de Solidaridad Pensional, cuyo objetivo es subsidiar de forma temporal los aportes de los trabajadores que no cuentan con los recursos suficientes para completar la totalidad del aporte. En el marco de la Ley 100 de 1993 se estableció también la cobertura previsional, a través de una pensión asistencial, de los ancianos mayores de 65 años de edad y que se encuentran en situación de pobreza extrema o indigencia. Este programa apoya a los ancianos por hasta el 50% del salario mínimo mensual legal vigente y es financiado a través de recursos fiscales y por aquellos recursos que puedan destinar las distintas entidades territoriales. En términos de cobertura, la cobertura previsional alcanzó en 2008 a 5.7 millones de personas (cotizantes al régimen de capitalización individual y al régimen de prima media), lo que representa aproximadamente un 29% de la población económicamente activa de ese año. De esta forma, se verifica que el nivel de cobertura alcanzado es relativamente bajo, lo que plantea un desafío significativo al país en materia de protección social.

Siguientes pasos

- Enfrentar las brechas significativas entre los distintos grupos de beneficiarios, así como las disparidades de capacidades entre los departamentos y dentro de ellos municipios encargados de la implementación de los programas sociales diseñados de forma autónoma, y por tanto mejorar la coordinación horizontal y vertical de los programas sociales para lograr una cobertura integral e inclusiva de la población colombiana
- Mejorar la calidad del servicio del sistema de cuidados, para lograr que acompañe el aumento significativo de la cobertura del sistema de salud
- Ampliar la cobertura de las pensiones de vejez para cumplir con la necesidad de brindar un ingreso seguro en la vejez a la población que se encuentra excluida del sistema

- Reforzar la articulación entre los programas de transferencias monetarias a los desempleados con esquemas de capacitación para el trabajo

Fuentes

Avances y retos de la política social en Colombia, Carolina Rentería, Directora General, Departamento Nacional de Planeación, febrero de 2009

CECCHINI Simone y MARTINEZ Rodrigo, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, marzo de 2011

Evaluación del Programa Empleo en Acción, Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, Departamento Nacional de Planeación, <https://www.dnp.gov.co/Programas/Sinergia/EvaluacionesEstrat%C3%A9gicas/EvaluacionesdeImpacto/ProgramaEmpleoenAcci%C3%B3n.aspx>

“El gasto público social en América Latina: tendencias generales e inversión en el desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones”, en *Panorama Social de América Latina. 2010*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2012

Extensión Mundial de la Seguridad Social. Perfil de Colombia, <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.do?cid=307>

Informe Mundial sobre Seguridad Social 2010-2011, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra

Generación de ingresos y empleabilidad, Departamento para la Prosperidad Social, República de Colombia, <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=629&conID=179&pagID=5537>

GONZALEZ RAMIREZ José Luis y DURAN Iván Mauricio, *Evaluar para mejorar: el caso del programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF*, Revista *Desarrollo y Sociedad*, núm. 69, 1º semestre de 2012

Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo, diciembre de 2012

Panorama Social de América Latina 2012, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2012

Red de Seguridad Alimentaria (ReSA), Boletín de Estadísticas ReSA, II Semestre 2011, Subdirección de Seguridad Alimentaria y Nutrición, <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/ReSA/ReSA-DIC-2011.pdf>