

# Informe de pobreza y evaluación de la red de asistencia social

---

Fedesarrollo ha querido dedicar el análisis coyuntural de esta revista a exponer las principales conclusiones de dos importantes trabajos sobre diagnóstico y política social. Ambos trabajos fueron realizados por el Banco Mundial; ambos contaron con el apoyo del Gobierno Nacional; ambos involucraron investigadores de Fedesarrollo, además de muchos otros investigadores nacionales y extranjeros. Y ambos constituyen piezas clave para el diseño y el desarrollo de la política social en los años por venir.

Primero se presentan las conclusiones del *Informe de pobreza* del Banco Mundial. Este texto ofrece, en primera instancia, una mirada retrospectiva a la evolución de los indicadores sociales durante los últimos 25 años, analiza después las consecuencias sociales de la crisis y presenta, finalmente, un listado de los principales lineamientos que deberían orientar la política social en aras de reducir la pobreza y mitigar sus consecuencias más costosas. Las conclusiones enun-

ciadas hacen parte de un informe de varios volúmenes, cuya elaboración fue liderada por Carlos Eduardo Vélez y contó además con la participación de Vivien Foster, Mauricio Santamaría, Natalia Millán, Bénédicte de la Brière, Giota Panapoulus y Alejandro Gaviria<sup>1</sup>.

Luego se presentan las conclusiones de la *Evaluación de la red de apoyo social*. Este texto presenta primero un diagnóstico de los programas de asistencia social existente en el país, enfatizando los programas implantados por la administración Pastrana; y presenta, después, una serie de consideraciones para una posible reforma integral de la provisión de servicios de asistencia en el país. Como en el informe de pobreza, aquí sólo se recogen las conclusiones de un estudio mucho más amplio liderado por Laura B. Rawlings, y que contó, además, con la activa participación de muchos otros investigadores del Banco Mundial, del Departamento Nacional de Planeación y de Fedesarrollo.

---

<sup>1</sup> Los lectores interesados podrán encontrar copias completas de ambos informes en la siguiente dirección de internet: <http://lnweb18.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/Countries/Colombia>. Los textos completos de los informes se publicarán próximamente en sendos libros coeditados por el Banco Mundial y el Departamento Nacional de Planeación.

## I. Informe de Pobreza Banco Mundial: Principales conclusiones

Hasta 1996, Colombia disfrutó de un crecimiento alto, sostenido y estable. Desde entonces, ha sufrido su crisis económica más severa desde la década de 1930. Después del bajonazo de comienzos de la década de 1980, las políticas de ajuste macroeconómico y la bonanza cafetera de 1986 ayudaron a restaurar los balances interno y externo. A finales de la década de 1980, las exportaciones distintas del café se diversificaron, el desempleo cayó y el crecimiento fue sólido hasta 1996. Pero la historia cambió súbitamente. Durante la década de 1990, el gasto público total comenzó a crecer a un ritmo insostenible. Y en la segunda mitad de la misma década, el desempeño macroeconómico se deterioró de manera significativa, con el desplome de las tasas de crecimiento y el escalamiento del desempleo. Esta situación ocurrió durante una década en la que las reformas de la política pública fueron abundantes y los choques externos significativos. Además de la reforma constitucional de 1991, una activista política pública exigió reformas estructurales en "áreas clave como las finanzas públicas subnacionales, la salud, las pensiones, los mercados laborales, la estructura del banco central, el comercio y los flujos de capital. De manera simultánea, los indicadores de riesgo empeoraron, debido principalmente al incremento de la volatilidad macroeconómica, a la fragilidad del sector financiero y a la persistencia de altos niveles de criminalidad y violencia que forzaron al sistema judicial más allá de sus límites. Además, los regímenes autoritarios *de facto* impuestos por los señores de la guerra, tanto los paramilitares como la guerrilla, han limitado la injerencia del Estado en algunas áreas rurales.

Los efectos de estos eventos sobre el bienestar del colombiano promedio se pueden anticipar fácilmente. No es claro, sin embargo, qué tan grande ha sido la pérdida del bienestar. ¿Qué tanto ha afectado la crisis a los pobres y a otros grupos vulnerables?, ¿Qué tipo de vulnerabilidades ha emergido en el nuevo ambiente económico?, ¿Qué tan apropiadas han sido las políticas del gobierno en términos de inversión y protección social?, ¿Cuáles son los sectores que necesitan un mejoramiento urgente?. Estas preguntas son abordadas, de manera exhaustiva, por el Reporte de Pobreza del Banco Mundial. A continuación se presenta un resumen de los principales argumentos, un esbozo de las principales respuestas a las preguntas planteadas y un adelanto de las opciones y posibilidades de política.

### A. Tendencias de la pobreza: progreso sustancial de largo plazo con un bajonazo reciente

En primer lugar, las tendencias de la pobreza en Colombia muestran un progreso sustancial de largo plazo, con un bajonazo reciente. De acuerdo con la línea de pobreza nacional, en 1999, 64% de la población se encontraba en la pobreza y 23% en la extrema pobreza. Las tendencias de la pobreza declinaron durante la década de 1980 y la primera mitad de la década de 1990. Sin embargo, después de una reducción de 20 puntos porcentuales de 1978 a 1995, las tasas retrocedieron, y en 1999, la pobreza regresó a los niveles registrados en 1988. Mientras tanto, la extrema pobreza declinó mucho más rápido que la tasa de pobreza entre 1978 y 1995, cayendo más de 50% (de 45 a 21%). De manera similar, la recesión agravó la tasa de extrema pobreza, pero su

nivel actual se encuentra aun muy por debajo del nivel prevaleciente en 1988. Usando la línea de pobreza de "un dólar al día", el total de pobreza es de 13%. Las medidas basadas en el consumo sugieren que los índices de pobreza basados en el ingreso sobrestiman la pobreza rural y urbana por amplios márgenes: entre 15 y 20 puntos porcentuales. La población rural enfrenta condiciones económicas aún más adversas, en particular en el total de la extrema pobreza, que es casi tres veces más grande que el de los habitantes urbanos. Sin embargo, a diferencia de las áreas urbanas, la pobreza extrema rural declinó mucho más rápido hasta 1995, y además la recesión económica golpeó de manera más severa a los pobres extremos urbanos.

## **B. Indicadores sociales: mejoramientos persistentes de largo plazo**

En segundo lugar, durante las últimas dos décadas, varios indicadores de desarrollo social mostraron una tendencia claramente positiva. Aunque las tasas de cobertura escolar progresaron lentamente y sufrieron un retroceso durante la reciente depresión económica, las tasas de terminación de la escolaridad primaria y secundaria mejoraron sustancialmente, alcanzando 90 y 59%, respectivamente. En las áreas urbanas, el logro educativo promedio se incrementó en 2,7 años y las tasas de analfabetismo se redujeron casi a la mitad. Los mejoramientos en la educación rural han sido aun mayores cuando se juzgan mediante el progreso de las tasas de cobertura de todas las edades escolares, en especial la de 18 a 22 años. Además, las tasas de cobertura rurales parecen ser más resistentes a los períodos de recesión que las tasas urbanas. Dado su comportamiento procíclico -tal como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos y en

los Estados Unidos-, el trabajo infantil ha disminuido. Asimismo, ha aumentado el cubrimiento de la infraestructura básica, agua, alcantarillado, electricidad y teléfono, como resultado de la convergencia de las ciudades menos cubiertas en 1978, así como de la ampliación progresiva de las coberturas entre la población más pobre. Sin embargo, el alcantarillado y las conexiones telefónicas en las áreas urbanas aún se encuentran retrasados y las coberturas faltantes ocultan miles de individuos, concentrados en grupos aislados regionales de pobreza, donde estas necesidades básicas no han sido satisfechas todavía. Durante las últimas cuatro décadas, la expectativa de vida mejoró aproximadamente en un año cada dos años calendario. A pesar de esto, las diferencias regionales son considerables y la mayor parte de los logros benefició a las mujeres, debido a que las crecientes tasas de homicidio de los jóvenes resaltaron parcialmente el impacto de los logros en salud en la expectativa de vida.

## **C. El peso del delito: homicidio y violencia doméstica en el caso de los pobres, delitos contra la propiedad en el caso de los ricos**

En tercer lugar, la violencia y el crecimiento continuo del delito desde la década de 1970 han erosionado el bienestar de todos los colombianos. Los hogares pobres soportan la mayor parte de la carga del homicidio y de la violencia doméstica, y los jóvenes colombianos enfrentan de manera extrema un alto riesgo de ser asesinados. Asimismo, las mujeres sin educación y las parejas de hombres sin educación soportan una participación desproporcionada de la violencia doméstica. En contraste, los ricos soportan una parte desproporcionada de la carga de los deli-

tos contra la propiedad, la extorsión y el secuestro. Es más probable que los ricos sean victimizados, que modifiquen su comportamiento debido al temor al delito, que manifiesten sentirse inseguros y que inviertan para evitar el delito. Después de triplicarse desde 1970 a 1991, las tasas de homicidio disminuyeron de manera moderada en la década de 1990, mientras que la extorsión, el secuestro, el robo de autos y el asalto a mano armada continuaron creciendo. La progresión de la violencia está asociada con el comercio ilegal de drogas y la presencia de grupos armados ilegales, y Colombia es desde hace décadas el mayor productor de cocaína del mundo y se ha convertido recientemente en un proveedor significativo de opio y heroína. Además, los costos sociales de la violencia han aumentado debido a la creciente demanda de recursos públicos para atender a las víctimas y evitar un mayor deterioro de la seguridad. El conflicto armado en las áreas rurales también ha propiciado un aumento en el número de personas desplazadas -por lo menos un millón-, lo que ha incrementado aún más la presión sobre los recursos públicos. El gasto público en justicia y seguridad ha más que doblado su participación en el producto interno bruto (PIB) durante la última década, y el gasto privado en seguridad parece estar incrementándose de manera aun más rápida.

Además de su carga directa, la violencia interfiere con el normal desarrollo de la economía de mercado e impone un considerable costo psicológico en aquellas poblaciones que no son victimizadas de manera directa. La concentración desproporcionada de los delitos contra la propiedad entre los miembros más ricos de la población tiene consecuencias económicas graves e indeseables, como niveles más bajos de inversión y crecimiento y mayores tasas de migración

entre los más educados. La concentración del delito entre los pequeños propietarios de negocios tiene un efecto perverso en la eficiencia económica, lo cual reduce la inversión y el empleo en las comunidades urbanas pobres. Por su parte, la concentración del homicidio y la violencia doméstica entre los más pobres, además de sus efectos obvios sobre el bienestar de las víctimas, impone una carga psicológica y económica sobre sus familiares e incrementa sus posibilidades de comportamientos patológicos y disfuncionales permanentes, especialmente entre los niños. Esto, en últimas, erosiona la movilidad socioeconómica y contribuye a la perpetuación de la pobreza. Así, mientras los pobres, la clase media y los colombianos ricos continúen sintiéndose indefensos fuera de sus casas, y las mujeres pobres experimenten sentimientos similares dentro de sus hogares, la posibilidad de recuperar la prosperidad económica y la equidad parece más elusiva.

#### **D. Los logros económicos y el desarrollo social se han adaptado al crecimiento de la inseguridad**

En cuarto lugar, tres aspectos fundamentales del bienestar -i) el ingreso de los hogares, ii) el desarrollo social y iii) la seguridad personal- no evolucionan en completa armonía. De manera esporádica, éstos divergen y entran en una contradicción parcial. A pesar de dos décadas de persistente deterioro de la seguridad, Colombia experimentó un mejoramiento claro en los indicadores sociales y económicos. Además, la inversión social en recursos humanos mostró una saludable solidez si se compara con la reciente inestabilidad macroeconómica. Sólo de modo reciente, debido probablemente a la recesión económica, la cobertura escolar ha disminuido.

### **E. Vulnerabilidad: las características de los pobres son persistentes y se han polarizado más**

En quinto lugar, durante las últimas dos décadas, la población más vulnerable a la pobreza ha conservado un conjunto relativamente constante de características. Sin embargo, con el paso del tiempo, estas características se han venido polarizando más. El insuficiente ingreso per cápita en los hogares -en consecuencia, la pobreza- está asociado al menos con uno de los siguientes estados: Bajos niveles de capacitación para el trabajo, menores tasas de empleo, mayores tasas de dependencia (número de niños por adulto) y menores salarios. Los primeros tres predominan en los hogares pobres de Colombia. Durante la década de 1990, la probabilidad de escapar de la pobreza dependió de manera creciente de tener un menor número de hijos, una mayor cantidad de miembros en edad laboral con educación postsecundaria y una mayor probabilidad de acceder a empleos por parte de miembros diferentes del jefe de hogar.

La pobreza también puede llegar en circunstancias menos típicas, es decir, a partir de eventos de baja frecuencia que conllevan efectos de bienestar devastadores; por ejemplo, cuando un miembro sufre un accidente que le impide trabajar, o el jefe de hogar pierde su empleo o es forzado a abandonar sus actividades productivas. En contraste con la situación urbana, la pobreza rural sigue siendo mucho más severa y representa una participación mayor de la pobreza total. Además, el hecho de que las características familiares parecen ser insuficientes, por sí solas, para explicar el mayor nivel de la pobreza rural en relación con la pobreza urbana subraya la importancia de otros factores no demográficos,

es decir, infraestructura, recursos naturales y tecnología, con el fin de explicar la brecha en el desarrollo rural-urbano. En resumen, los rostros de la pobreza son típicamente niños de todas las edades, jefes de hogar jóvenes con poca calificación, emigrantes recientes y personas que no son propietarias de vivienda. Estos grupos se han empobrecido de manera más clara que los pensionados, los que tienen educación universitaria, los ancianos y los antiguos emigrantes urbanos.

### **F. El crecimiento económico fue instrumental para la reducción de la pobreza**

En sexto lugar, el crecimiento del ingreso per cápita es el factor predominante tras los logros y pérdidas en la pobreza urbana de 1978-1995. En este período, el ingreso per cápita del hogar colombiano promedio aumentó en 92%. Durante la década de 1980 y comienzos de la década de 1990, el crecimiento económico explicó casi por completo la reducción de 22 puntos porcentuales de la pobreza urbana. De igual manera, durante la reciente recesión, la pobreza se incrementó debido al efecto combinado del crecimiento negativo y el incremento de la desigualdad.

En particular, la tasa de extrema pobreza parece ser más sensible al crecimiento que la tasa de pobreza "normal". Sin embargo, la aparente caída de la elasticidad de la demanda laboral en relación con el crecimiento ha llevado a que persistan los niveles de desempleo y, por ende, las tasas de pobreza. Esta tendencia justifica una evaluación crítica de todos los instrumentos de política -tanto macro como micro- que podrían estar distorsionando la demanda laboral por parte del sector privado.

### **1. Una mayor educación y una menor fertilidad fueron cruciales para el crecimiento del ingreso per cápita**

Las características de los hogares que explican la mayor parte del crecimiento del ingreso per cápita durante las últimas dos décadas han sido el aumento de los niveles de educación de la fuerza laboral y la reducción en las tasas de dependencia, explicadas, a su vez, por la reducción en el tamaño de las familias. Sin embargo, entre los hogares con jefes de hogar poco calificados, los avances en términos de ingresos se explican por un tercer factor adicional: mayores salarios reales. No sólo es importante el impacto directo de la educación en el ingreso -en términos de tener mejores habilidades que ofrecer en el mercado laboral-, sino que también son importantes los efectos indirectos. Una mejor educación mejora las posibilidades de conseguir un empleo, un factor clave para escapar de la pobreza. La educación ayuda a reducir la fertilidad, incrementando así el ingreso per cápita. Finalmente, la educación reduce la incidencia de la violencia doméstica. En resumen, la evidencia muestra que la educación en Colombia parece desempeñar el papel más importante entre todos los instrumentos de política social.

### **2. La pérdida del empleo generó la mayor parte del aumento de la pobreza durante la recesión económica**

Durante el período recesivo, la mayor parte del incremento observado en la pobreza urbana (7,5 puntos porcentuales) se explica por la *pérdida del empleo*, y el resto, por salarios más bajos. La dinámica asimétrica de la creación de empleo y del ajuste salarial entre los asalariados y los trabajadores por cuenta propia explica el resulta-

do. Sin ninguna flexibilidad en la disminución de los salarios, el mercado se ajustó por medio de la pérdida de empleo de los asalariados: 6% de los hogares urbanos se vieron afectados. Algunos de estos hogares se las arreglaron para emplearse por su propia cuenta, y sufrieron una severa caída en los ingresos laborales, y el resto se quedó sin ningún ingreso laboral.

### **G. El aumento en la desigualdad erosionó parcialmente los aumentos en el bienestar de los más pobres**

En séptimo lugar, la tendencia del aumento de la desigualdad redujo los potenciales logros de bienestar de los colombianos hasta 1995 y agravó las pérdidas de bienestar durante la recesión económica a finales de la década de 1990. En Latinoamérica, una región con alta desigualdad en el ingreso, Colombia se ubica casi en primer lugar entre los países más desiguales. El coeficiente Gini había alcanzado un valor de 0,57 en 1999; es decir, la diferencia esperada en el ingreso entre cualquier pareja de colombianos escogidos al azar se ha estado incrementando con el paso del tiempo, y fue responsable de una pérdida de bienestar -de los individuos más pobres- de 18% entre 1978 y 1995, y de una pérdida adicional de 5% a finales de la década de 1990. La dinámica de la desigualdad rural y urbana tiende a divergir: mientras que la desigualdad urbana aumentó de manera continua durante todo el período -deteriorándose de modo sustancial durante la década de 1990-, la desigualdad rural fluctuó. A pesar de la importancia de la desigualdad entre las regiones urbana y rural, la desigualdad entre los grupos desempeña un papel cada vez más dominante en la explicación de la tendencia nacional. La educación es la variable más importante para entender la desigualdad en el ingre-



so. Por fuentes de ingreso, el ingreso laboral es la fuerza que jalona la tendencia observada, pero las pensiones son el componente de ingreso más desigual entre las fuentes de ingreso distintas a la laboral.

### *1. Las mayores diferencias salariales entre distintos niveles de habilidad aumentaron la desigualdad del ingreso en la década de 1990*

En alguna medida, las reducciones de la desigualdad de las décadas de 1960 y 1970 se han perdido durante las últimas dos décadas. Este resultado es una combinación de efectos compensatorios de fuerzas que incrementa y reducen la desigualdad. Entre éstas se destacan las diferencias salariales por nivel de habilidad, los ingresos no laborales -principalmente pensiones-, el tamaño de las familias, el estancamiento de la oferta de trabajadores educados, cambios en la participación laboral y ocupación. El análisis de la descomposición muestra que la igualación de la educación de la fuerza laboral trajo consigo una menor desigualdad del ingreso en las áreas rurales. Sin embargo, lo opuesto sucedió en los centros urbanos, debido al aumento de las diferencias salariales según niveles de habilidad. Además, el aumento en la participación laboral de las mujeres con menores niveles de capacitación generó efectos contrapuestos entre la distribución del ingreso en los hogares y la de los salarios en las personas: regresivo para ésta última, pero progresivo para la primera.

El análisis revela que la dinámica de la desigualdad del ingreso puede obedecer a la combinación de factores persistentes y factores fluctuantes. Los primeros estarían asociadas con factores demográficos y relacionados con la oferta de trabajo, y los segundos con fluctuaciones

de corto plazo en el mercado de trabajo. El efecto conjunto de los factores persistentes implicaría un deterioro creciente de la desigualdad en el largo plazo, a menos que se revierta la tendencia hacia el incremento en las diferencias de salario según niveles de capacitación. Por esta razón, se debe prestar especial atención a la educación postsecundaria, habida cuenta que el incremento en las diferencias salariales de los trabajadores urbanos con educación postsecundaria en relación con los bachilleres se atribuye, de manera parcial, al estancamiento de la oferta de los trabajadores con mayores niveles de capacitación.

### *2. ¿Acciones gubernamentales y prioridades para los pobres?*

Los instrumentos de política pública pueden reducir la pobreza bien sea atacando sus fuentes o atacando sus efectos más perjudiciales, o ambas; es decir, atacando la incapacidad de generar ingresos o atacando las deficiencias en el acceso a programas básicos de asistencia social. El perfil de la vulnerabilidad -¿quiénes son los grupos más vulnerables?- suministra una guía para la evaluación y elección de los instrumentos de política. La falta de acceso a los programas básicos de asistencia social puede causar pérdidas irreversibles de capital humano a las cohortes vulnerables, especialmente a los niños. Así, subsidios a la acumulación de capital humano pueden ayudar a romper el círculo vicioso de la pobreza. Al mismo tiempo, la inversión en capital humano constituye un componente estratégico del crecimiento de largo plazo, el cual, a su vez, refuerza la reducción de la pobreza. Por otra parte, las oportunidades de ingreso de los pobres, en el corto plazo, están fuertemente correlacionadas con el ciclo económico y el nivel de des-

empleo. Por lo tanto, el bienestar de los pobres es muy sensible al manejo macroeconómico. Dada la volatilidad macroeconómica de los últimos años, instrumentos de protección social, en la forma de transferencias directas de dinero o activos, son un elemento crucial para mitigar la carencia transitoria de ingresos entre los pobres.

## **H. Servicios sociales en la década de 1990: gigantescos esfuerzos de gasto público con resultados mixtos en los diferentes sectores**

En octavo lugar, durante la última década Colombia ha realizado un esfuerzo sostenido para aumentar la inversión social, PSE, la cual alcanza hoy 15% del PIB. La década de 1990 fue un período en el cual el gasto público *total* y el gasto público *social* crecieron de manera rápida, y fue, al mismo tiempo, un período en el cual fueron implantadas ambiciosas reformas del sector público, principalmente en cuanto a descentralización, pensiones y salud. A pesar de su crecimiento, el PSE se encuentra aún 10% por debajo del promedio regional latinoamericano. 90% del PSE está dedicado a pensiones, educación y salud. Las pensiones son la categoría más grande (40%), con beneficios mínimos para los pobres y coberturas muy pequeñas, además de presentar un crecimiento fiscalmente insostenible. De otro lado, las comparaciones de los programas de asistencia social (educación, cuidado infantil, salud, subsidios de vivienda y servicios públicos) revelan una heterogeneidad sustancial en el grado de centralización administrativa, en los niveles de cobertura y en los mecanismos de *focalización*.

Entre 1992 y 1997, todos los programas sociales, con la excepción del cuidado infantil, incre-

mentaron sus tasas de cobertura y su grado de focalización hacia los más pobres. En la mayoría de los sectores, sin embargo, el crecimiento del gasto público superó el incremento en la prestación de servicios. Aunque la incidencia general del PSE es aproximadamente neutral, los pobres se benefician de manera sustancial. Por lo tanto, el impacto estimado del PSE sobre la reducción de la pobreza parece esencial. Como resultado de la reforma al sector salud de comienzos de la década de 1990 (ley 100 de 1993), el aseguramiento en salud casi se duplicó y la equidad en el acceso a los servicios creció de manera ostensible. Además, la introducción simultánea del régimen subsidiado en salud redujo las erogaciones de los pobres en caso de enfermedad. De manera simultánea, la satisfacción con los servicios mejoró en todos los grupos de ingreso. Sin embargo, las tasas de vacunación sufrieron una caída bastante severa durante la última década y las tasas de tratamiento permanecieron estancadas en los diversos grupos de ingreso, a pesar de la adición considerable de recursos introducida por la reforma.

## **I. Un alto crecimiento económico positivo durante la próxima década es imperativo para hacer retroceder el incremento de la pobreza generado por la reciente recesión**

En noveno lugar, la recuperación del crecimiento económico es una condición necesaria para retornar al sendero de reducción de la pobreza que disfrutó la economía colombiana hasta la reciente recesión. El crecimiento promedio anual del PIB tendría que ser al menos de 4% durante *toda* la década siguiente, con el fin de reducir la pobreza al nivel anterior al de la recesión. La reducción de la pobreza dependerá de manera



crucial de la recuperación del sector privado, el empleador de los hogares pobres de Colombia. Tal resultado requerirá varios cambios. El sector público debe ser reformado con el fin de asegurar la sostenibilidad fiscal y recuperar, por ende, un clima favorable a la inversión privada. Para este propósito, es primordial la reforma pensional, la cual generaría recursos públicos en gran cuantía en el mediano plazo sin afectar a los pobres. Además, las tasas reales de interés deben mantenerse en niveles eficientes. La elasticidad del empleo en relación con el crecimiento económico también debe recuperarse, especialmente en el caso de los trabajadores con bajos niveles de capacitación -para esto es imperativo una recuperación del sector de la construcción-. Esta recuperación dependerá no sólo de políticas orientadas a reestablecer el crédito hipotecario, sino también de políticas laborales que eviten la proliferación de impuestos a nomina y el crecimiento excesivo del salario mínimo.

#### **J. Prioridades del programa social para los pobres: cuidado infantil, salud e infraestructura básica**

En décimo lugar, a pesar de un incremento en las tasas de cobertura, aún existen déficit sustanciales en algunos programas sociales. En los actuales momentos, las mayores prioridades de asistencia y servicios sociales son el cuidado infantil, los servicios de alcantarillado, el tratamiento de la salud y la seguridad ciudadana. Para los grupos de ingreso alto, bajo y medio, las prioridades son similares, con la importante adición de la educación terciaria. Sin embargo, un incremento sustancial de la oferta de las universidades públicas sería prohibitivamente costoso dados los altos costos marginales prevalentes. La expansión del crédito universitario

debería, por lo tanto, convertirse en el principal instrumento para la ampliación de las coberturas universitarias, habida cuenta que los retornos privados son atractivos y el sector privado ha mostrado una respuesta dinámica a las exigencias del mercado.

#### **K. Los programas de la red de seguridad se convierten en instrumentos de política valiosos dada la creciente inseguridad económica**

En undécimo lugar, en Colombia los pobres están expuestos de manera desproporcionada a la inseguridad económica; esto es, al riesgo de enfrentar una pérdida inesperada y transitoria del ingreso. Bajo estas circunstancias, el aumento en el cubrimiento de la seguridad social en salud mejoraría la *protección social* y la recuperación de la propiedad de vivienda aumentaría la *autoprotección*. Con el fin de ayudar a los hogares más severamente afectados por la crisis, los mecanismos de seguridad social deberían enfrentar los efectos temporales indeseables de la recesión sobre el bienestar actual y ayudar a evitar pérdidas irreversibles en la acumulación de capital humano. Colombia tiene un "archipiélago" de instituciones dedicadas a la protección y la asistencia social que podrían ser muy útiles para mitigar los riesgos que enfrentan los pobres en períodos de crisis (y en el bajonazo actual en particular). Al mismo tiempo, Colombia debería expandir el menú de instrumentos, con el fin de enfrentar los desafíos de algunos grupos vulnerables que están recibiendo muy poca o ninguna ayuda.

La ampliación del cubrimiento del seguro de salud -en los regímenes subsidiado y contributivo- acaecida a partir de la ley 100 (1993) repre-

senta un mejoramiento sustancial en la protección contra la inseguridad económica. Sin embargo, las tasas de tratamiento para los pobres son aún mucho más bajas para los pobres que para otros grupos de la población. La propiedad de vivienda, especialmente en el caso de los pobres, se desplomó durante el reciente período recesivo. Así, la autoprotección que usualmente se da a través de la propiedad de activos se ha erosionado, lo cual ha incrementado la vulnerabilidad de los hogares pobres. La política de vivienda debería enfocarse a la asignación de más recursos para la adquisición de vivienda *-vivienda de interés social-*, rediseñando los métodos de focalización y modificando la regulación de los mercados de crédito hipotecario, para evitar las tasas de interés real excesivas e ineficientes en vigor desde mediados de la década de 1990. El desempleo de los jefes cabezas de hogar con poca capacitación para el trabajo se ha incrementado de manera considerable durante la recesión, con un efecto devastador sobre los hogares pobres. Por lo tanto, debería dársele prioridad en los programas actuales de emergencia de empleo y de seguro a la salud subsidiado a este tipo de hogares. Los hogares pobres, y las mujeres sin educación en particular, están expuestos de manera desproporcionada a la violencia doméstica; en consecuencia, tanto el sistema judicial como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) deberían coordinar sus esfuerzos para mejorar la prevención de este tipo de episodios y proteger a los individuos expuestos a los riesgos más evidentes.

Los niños y los jóvenes de todas las edades son los grupos demográficos más expuestos a la pobreza. Los programas públicos deberían atender sus demandas de asistencia social, con el fin de evitar pérdidas irreversibles en la inversión

de capital humano que tienen efectos previsibles y perversos sobre la movilidad social. El incremento en el cubrimiento de la nutrición, el cuidado infantil y la educación preescolar no sólo beneficia a los niños más vulnerables, sino que otorga a muchas familias pobres la oportunidad de incrementar la participación en la fuerza laboral de miembros distintos al jefe y mejora la probabilidad de escapar de la pobreza. Finalmente, los bachilleres enfrentan una participación desproporcionada en el desempleo. El desarrollo de habilidades laborales a través de la capacitación técnica y, adicionalmente, de exenciones en los impuestos a la nomina podría ayudar a mejorar sus oportunidades de empleo y su probabilidad de escapar de la pobreza. Además, la exposición de los hombres jóvenes a un enorme riesgo de homicidio, con documentados efectos postraumáticos en los sobrevivientes y los testigos, justifica políticas preventivas específicas, tanto judiciales como de bienestar familiar. Por otra parte, el reciente aumento en el riesgo de embarazo no deseado entre mujeres jóvenes habitantes de los barrios más pobres, con efectos negativos sobre la movilidad social, es una buena razón para ampliar los programas de salud reproductiva hacia este grupo demográfico.

## L. Conclusiones

La reducción de la pobreza que Colombia disfrutó hasta mediados de la década de 1990 ha sido interrumpida por una severa recesión que ha aumentado las tasas de pobreza hasta llevarlas a los niveles observados en 1988. Incluso si se restableciera de manera rápida el sendero del crecimiento económico, llevaría más de una década retornar a los niveles de pobreza prevalentes en 1995. Además, el incremento de la violencia y la criminalidad ha erosionado el bie-

nestar de todos los colombianos, en particular el bienestar de los hogares pobres que soportan la mayor parte de la carga de los homicidios y de la violencia doméstica, y de los hombres jóvenes que enfrentan un riesgo sustancial de homicidio. Esto tiene efectos adversos sobre el bienestar y constituye un desafío importante en términos de política pública.

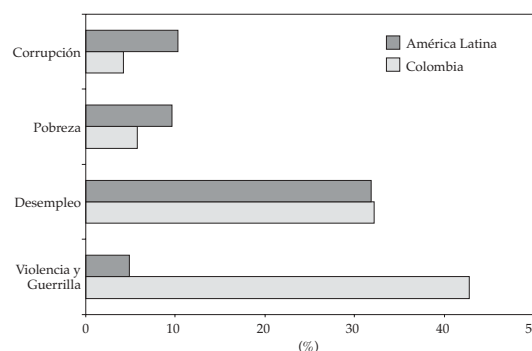
Los grupos típicamente más vulnerables son los niños de todas las edades, los hogares con jefes más jóvenes y menos educados, la población desplazada y aquellos que no son propietarios de vivienda. Con el fin de ayudar a los pobres, el gobierno debe combinar acciones de corto y largo plazo para atacar tanto las fuentes de pobreza -falta de ingresos- como sus consecuencias más perjudiciales. Por lo tanto, con el fin de incrementar el ingreso de los hogares, el objetivo principal en el corto plazo es alcanzar un mayor crecimiento económico y un menor desempleo. En el largo plazo, se debe dar prioridad a la acumulación de capital humano que asegure la capacidad para generar ingresos y conduzca a la reducción de la fertilidad y al aumento de las tasas de participación laboral femenina. Para mitigar las consecuencias de largo plazo de la pobreza, el gobierno debería mantener provisiones subsidiadas para financiar programas de asistencia social, especialmente aquellos que promueven la adquisición eficiente de activos humanos y no humanos. Y, en el corto plazo, se deben consolidar y expandir los mecanismos de protección de la social. Todo esto requiere una acción coordinada del gobierno en cinco áreas de política: seguridad, crecimiento y empleo, cuidado infantil y educación, infraestructura urbana, y salud. Y lo que es más importante, estas prioridades sectoriales deben ser viables políticamente, dado el hecho de que, según las encues-

tas de opinión pública, casi cuatro de cada cinco colombianos creen que la política pública se debe enfocar principalmente en la lucha contra la violencia, el desempleo y la pobreza (Gráfico 1).

En resumen, las instituciones políticas en Colombia enfrentan grandes desafíos de política en cinco áreas principales:

- Seguridad: abordar los problemas de gobernabilidad, con el fin de suministrar protección a la vida y a la propiedad del ciudadano común.
- Crecimiento y empleo: alcanzar la estabilidad macroeconómica y fiscal, con el fin de recuperar tasas de crecimiento sostenible para así incrementar la creación de empleo y retornar al sendero de la reducción de la pobreza.
- Cuidado infantil y educación: mejorar la eficiencia y equidad en la provisión del cuidado infantil y la educación -en preescolar y capacitación técnica-, además de ampliar el crédito educativo para la educación terciaria.

**Gráfico 1**  
**PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS**  
(% de personas)



Fuente: Latinobarómetro, (2001).

- Infraestructura: ampliar el cubrimiento del alcantarillado y recuperar la tendencia de incremento en la propiedad de vivienda.
- Salud: mejorar la eficiencia en el tratamiento de la salud y reducir la filtración en el proceso de focalización en el régimen subsidiado.

## II. Evaluación de la red de apoyo y asistencia social de Colombia

La reciente crisis económica brindó una oportunidad única para analizar la red de seguridad social existente en Colombia. En 1999 Colombia experimentó su más grande recesión en 70 años. Esta situación fue la culminación de un crecimiento insostenible en el gasto de los gobiernos central y locales que comenzó a principios de la década de 1990, en combinación con los choques macroeconómicos externos de finales de la década de 1990. En el frente macroeconómico, el déficit del sector público consolidado aumentó de 3,8% del PIB a mediados de la década de 1990 a 5,5% del PIB en 1999. En el frente social, la tasa histórica de desempleo se duplicó a finales de la década de 1990 y la pobreza urbana aumentó siete puntos porcentuales entre 1995 y 1999. La recesión económica se vio acompañada por la intensificación del conflicto interno colombiano, el desplazamiento de cientos de miles de personas y un crecimiento general de la violencia y la inseguridad.

Aunque el crecimiento económico se recuperó ligeramente en los años recientes, la pobreza y el desempleo permanecieron altos y ha habido una tendencia negativa en algunos indicadores clave del desarrollo humano. Aunque la reciente recesión económica no es la única causa que explica el deterioro de muchos de in-

dicadores sociales, ésta exacerbó, sin duda, ciertas vulnerabilidades e impuso serias restricciones fiscales sobre la capacidad del gobierno para enfrentarlas. Es claro que el deterioro de los indicadores sociales va más allá de la recesión económica y ha dejado a algunos grupos en una situación muy vulnerable, especialmente a los niños, a los jóvenes, a los adolescentes y a la población desplazada.

¿Por qué se presentó esta situación? Colombia no tenía una red de protección social efectiva capaz de enfrentar las consecuencias sociales de la crisis. Históricamente, Colombia ha descuidado la protección y la asistencia social y ha puesto gran énfasis en la expansión -insostenible- de los servicios sociales, principalmente en salud, educación y pensiones. Los programas de asistencia social que hubieran podido ser movilizados para suministrar una red de protección durante la crisis estaban limitados por restricciones estructurales, incluida la falta de financiación, la inflexibilidad institucional, la existencia de decretos desenfocados y una focalización deficiente.

Estas deficiencias condujeron a la introducción de la Red de Apoyo Social en el año 2000, la cual se basa en tres programas: obras públicas comunitarias (Empleo en Acción), transferencias de dinero condicionadas a la asistencia escolar (Familias en Acción) y capacitación de jóvenes desempleados (Jóvenes en Acción). Estos programas representan un importante paso adelante en el establecimiento de una estrategia anticíclica de protección social tendiente a abordar las necesidades más apremiantes de desarrollo humano. Infortunadamente, diseñar los programas, asegurar su financiación e implementación llevó casi dos años, y el enfoque anticíclico

aún está en mora de ser institucionalizado. El siguiente paso consiste en evaluar los nuevos programas e integrarlos en una red de seguridad social coherente que incluya un componente anticíclico diseñado para enfrentar crisis futuras con la agilidad y efectividad requeridas.

La meta de este análisis es identificar temas y señalar recomendaciones para la reforma de la red de protección social. El diagnóstico suministrado en este reporte debería ser útil para: i) formarse una idea de la política de protección del gobierno de Colombia; ii) fomentar el diálogo público alrededor de los temas clave de seguridad social, y iii) suministrar una guía estratégica para las instituciones de desarrollo multilateral y donantes que buscan apoyar a Colombia. Para alcanzar estas metas, este estudio aborda varias preguntas clave: ¿Qué podemos aprender de la vulnerabilidad a partir de la crisis reciente?, ¿Cuál fue la respuesta del gobierno de Colombia ante la crisis?, ¿Cuáles son las principales características de los programas de asistencia social existentes en Colombia?, ¿Qué se debe hacer para desarrollar una red de protección social coherente capaz de proporcionar al gobierno de Colombia los instrumentos adecuados para enfrentar las vulnerabilidades clave durante tiempos normales y de crisis?.

### **A. Análisis de los programas de asistencia social en Colombia**

La situación actual en Colombia es única, en comparación con otros períodos de la historia del país. En primer lugar, Colombia padece una contracción económica sin precedentes que ha sido seguida de un deterioro agudo y continuo de los indicadores sociales.

En segundo lugar, Colombia está tratando de resolver un severo desequilibrio fiscal que requerirá importantes reformas, especialmente en el campo de pensiones, antes de poder alcanzar la estabilidad macroeconómica. También es claro que las ambiciosas reformas del gobierno colombiano para promover la descentralización y mejorar los indicadores sociales, introducidas durante la década de 1990, son actualmente insostenibles. Aunque Colombia ha logrado los objetivos del FMI y ha hecho recientemente avances importantes en el sistema de transferencias a los gobiernos locales a mediano plazo la solvencia fiscal depende de la reforma del sistema de pensiones estatales. El abordar estos dos aspectos es un prerrequisito crítico para enfrentar los temas de la reforma del sector social, incluido el desarrollo de una red de protección social coherente. Sin embargo, Colombia debería aprovechar las discusiones en marcha sobre la reforma del sector social, con el fin de introducir dentro de las negociaciones la creación de una red de protección social viable y efectiva.

Finalmente, un análisis de la vulnerabilidad y de las redes de protección social debe tener en cuenta la compleja y cambiante situación socioeconómica, exacerbada por el dilatado conflicto interno. Aunque las redes de protección social necesitan ser diseñadas de acuerdo con las necesidades particulares del país en cuestión, esto es especialmente cierto para Colombia, dada la existencia de un conflicto interno que está deshilando su tejido social. El conflicto interno y su fuerte vínculo con el cultivo y tráfico de drogas, la ausencia histórica del Estado en muchas partes del país y la atmósfera general de violencia y de impunidad han sido instrumentales para atizar las dramáticas perturbaciones socioeco-

nómicas del país, y son factores clave en la explicación del deterioro continuo de los indicadores sociales. En realidad, aunque puede transcurrir cierto tiempo antes de que Colombia experimente una contracción comparable a la padecida durante 1998-1999, es probable que Colombia siga enfrentando perturbaciones económicas, debido al conflicto interno. En la modelación de una red de protección social, esta situación exige estar preparados en dos frentes principales: i) poder enfrentar no sólo los efectos de los choques macroeconómicos futuros, sino también los efectos del conflicto interno, y ii) diseñar estrategias que aseguren la prestación de los servicios sociales a las poblaciones afectadas por dicho conflicto.

En resumen, la continuación del conflicto interno, en combinación con las reformas fiscales necesarias, implica que las perturbaciones futuras son probables en el futuro cercano, lo cual subraya, a su vez, la necesidad de prestar atención a la reforma de la red de protección social.

La situación actual necesita no solamente de la estabilidad macroeconómica, sino también de la viabilidad institucional, la cual depende, en parte, de un adecuado desarrollo de los sectores sociales. Una reforma sólida de la red de protección social podría contribuir a restaurar la fe en el Estado y su aparato institucional, en particular si ésta es llevada a cabo mediante el desarrollo de las fortalezas de Colombia en los sectores sociales: notables ganancias en salud y educación y la disponibilidad de los centros de guarderías en los barrios de bajos ingresos.

Este reporte utiliza la estructura de manejo del riesgo social (Banco Mundial 2001) para los términos y conceptos clave. La estructura del

manejo del riesgo social se basa en la idea de que los individuos, los jefes de hogar y las comunidades están expuestas a múltiples riesgos de diverso origen, y que los riesgos pueden ser idiosincráticos o correlacionados. Las personas pobres están más expuestas al riesgo y tienen menos acceso a arreglos efectivos de manejo del riesgo. Esta vulnerabilidad hace que los individuos sientan aversión por el riesgo y sean menos capaces de llevar a cabo actividades más arriesgadas y con mayores retribuciones. Como resultado, los pobres han desarrollado mecanismos que se basan en la autoprotección (construyendo gradualmente activos durante los buenos tiempos, diversificando las fuentes de ingresos) y en la creación de estrategias para aunar los riesgos de la familia o de la comunidad. Infortunadamente, estas estrategias pueden ser ineficientes, lo cual conduce a la reducción permanente del capital humano de los pobres (por ejemplo, sacar a sus hijos de la escuela para que trabajen en respuesta a una caída de los ingresos).

## **B. La crisis reciente y los grupos vulnerables**

En la actualidad, Colombia se está recuperando de los efectos de su período económico más difícil en más de 70 años. El crecimiento del PIB decreció desde un promedio de 3 a 4% durante la primera mitad de la década de 1990 hasta 0,6% en 1998 y -4,3% en 1999. Aunque los dos años de recesión no fueron tan severos como las crisis económicas que devastaron al continente asiático, constituyeron, sin embargo, un poderoso revés para un país que pensaba que era inmune a tal tipo de agitación económica. Una década de reducción de la pobreza retrocedió de manera inesperada debido a la crisis.



Aunque el crecimiento económico se recuperó en el año 2000, los indicadores sociales no se han recuperado, lo cual sugiere la presencia de efectos de largo plazo que van más allá de los efectos económicos de la recesión. La crisis trajo consigo nuevos problemas y exacerbó algunos problemas estructurales, como resultado del impacto combinado del aumento del desempleo, el incremento de la pobreza, la erosión del tejido social y al aumento de la vulnerabilidad.

Aquellos golpeados por la crisis -tanto los pobres como la clase media- han empleado varias estrategias de manejo del riesgo social para enfrentar las nuevas circunstancias. La principal respuesta de los pobres a la crisis ha sido reducir el consumo y movilizar la fuerza laboral, incluido el trabajo infantil. Los resultados de la Encuesta Social revelan que es más probable que los jefes de hogar golpeados por una disminución en sus ingresos saquen a sus hijos de la escuela, reduciendo así la acumulación de capital humano. Los grupos de ingreso medio han respondido a la crisis vendiendo activos y reduciendo el consumo, y de manera notable sacando a sus hijos de las escuelas privadas y matriculándolos en escuelas públicas.

Los niños y los adolescentes son los principales grupos vulnerables de edad específica en Colombia actualmente. El Cuadro 1 presenta un panorama general de los riesgos y de los programas de protección social diseñados para enfrentar estos riesgos. Los niños en edad preescolar y de primaria están enfrentando importantes riesgos de salud y de nutrición, incluidos una aguda disminución de las tasas de vacunación y un incremento en el porcentaje de algunas enfermedades (como la diarrea), mientras que los jóvenes entre los 12 y 17 años han sido identificados

como excepcionalmente vulnerables, debido a su exposición a múltiples aspectos de violencia y criminalidad, tanto en las áreas rurales como urbanas.

Las personas desplazadas por la violencia constituyen otro grupo significativamente vulnerable. La economía de la droga y la fortaleza militar de las guerrillas y de los paramilitares ha conducido a un dramático incremento de violencia, muerte y desplazamiento, especialmente entre la población civil rural. Hay actualmente un gran debate respecto al tamaño y las características de la población desplazada. El gobierno de Colombia estima que hay 400.000 personas desplazadas mientras que otras fuentes estiman este número en 2.000.000 aproximadamente. Esta población ha sido expulsada de las zonas donde estaban ocupadas en actividades económicas productivas y se ha reubicado en barriadas pobres urbanas donde las perspectivas de empleo son limitadas, el acceso a los servicios sociales es restringido y la violencia y el delito son rampantes. Los datos disponibles sugieren que la mayoría de los desplazados son mujeres (56%) y niños (55% son menores de 18 años), con habilidades y educación limitadas. En su migración de las áreas rurales a las áreas urbanas han abandonado su principal activo -su tierra- y enfrentan barreras para acceder al trabajo y a los servicios sociales. Su concentración en pocas ciudades ha puesto gran presión sobre los limitados presupuestos municipales, una situación que agrava la actual carencia de financiación de la principal estrategia nacional en relación con los desplazados. El conflicto interno también exige creatividad para enfrentar las necesidades de la población en áreas de conflicto. Como el gobierno de Colombia tiene una presencia muy limitada en las áreas donde las

guerrillas y los paramilitares son más fuertes, la población civil residente está básicamente aislada de cualquier ayuda social por parte del gobierno. Para enfrentar las necesidades de los habitantes de estas áreas se requieren acciones creativas, quizás a través de sociedades con organizaciones no gubernamentales.

### **C. La respuesta del gobierno a la crisis: la Red de Apoyo Social**

Los principales programas de asistencia social de Colombia estaban mal equipados para ofrecer protección adecuada a aquellos más afectados por la reciente crisis. Estas deficiencias condujeron a la introducción de un nuevo programa de corto plazo, la Red de Apoyo Social (RAS), con el fin de mitigar los peores efectos de la crisis. La implementación de la RAS comenzó en 2001 y se espera que los programas alcancen su plena capacidad para mediados de 2003. Los programas se han enfocado en algunos grupos vulnerables clave afectados por la crisis, principalmente los desempleados y los jóvenes, con apoyos al ingreso y transferencias de efectivo de acuerdo con sus necesidades. Sin embargo, la implementación del programa tomó casi dos años, lo cual subraya la necesidad de una red de seguridad social que pueda responder de manera más rápida a las crisis futuras.

La Red de Apoyo Social (RAS) está conformada por tres programas principales que promueven el desarrollo humano, el empleo y la capacitación para el trabajo. El programa de obras públicas comunitarias, Empleo en Acción, está dirigido a suministrar empleo temporal a los pobres, a los desempleados, a los trabajadores con menores niveles de capacitación, empleándolos en proyectos de inversión intensivos en trabajo,

como la ampliación de las escuelas y la reparación de caminos. El programa de subsidios en efectivo para las familias pobres, Familias en Acción, va dirigido a proteger las inversiones en salud, educación y nutrición para los niños, suministrando dinero condicionado a que las familias mantengan a sus hijos en la escuela, proveyéndoles los servicios básicos de cuidado preventivo de la salud. El programa de capacitación y aprendizaje, Jóvenes en Acción, está dirigido a brindar entrenamiento para el empleo a jóvenes desempleados. Colombia se ha comprometido a administrar estos programas durante tres años (2001-2004) y a revisar los resultados de las evaluaciones de impacto al concluir los proyectos, con el fin de valorar la conveniencia de su continuación como parte de una estrategia más amplia de seguridad social.

A pesar de la idoneidad de la RAS como un programa de corto plazo, se requiere una revisión estratégica de cómo se ajusta a una estrategia amplia de protección social. La efectividad de los programas de la RAS se evaluará a través de una evaluación exhaustiva de cada uno de los componentes. Dependiendo de los resultados de las evaluaciones de impacto, se podrán estudiar las fortalezas y debilidades y se podrá, también, ajustar el diseño de cada programa, teniendo en cuenta la idoneidad del mismo como parte de la red de protección a largo plazo.

- El programa Empleo en Acción parece estar bien diseñado para entregar a las áreas pobres y a los usuarios las inversiones suministradas, pero es incapaz de autofocalizarse de manera efectiva, debido a la obligación legal de pagar salarios mínimos. Una consideración clave para evaluar la posible continuación de este programa sería encontrar una

forma de eliminar la exigencia de que el programa pague el salario mínimo, puesto que las regulaciones actuales impiden que el programa se autofocalice de manera adecuada.

- El programa Familias en Acción tiene la gran ventaja de enfrentar una variedad de riesgos -nutricionales, de salud y educativos- con un instrumento flexible. Su enfoque del lado de la demanda deja en manos de los jefes de hogar afectados directamente por la crisis las soluciones de dichos riesgos. Sin embargo, el programa deberá ser monitoreado de manera cercana, para asegurarse de que su administración es eficiente y de que los sistemas de salud y educativos puedan suministrar los servicios requeridos para que el programa sea efectivo. Además, el requerimiento actual que obliga a los jefes de hogar a elegir entre recibir el subsidio de nutrición y enviar a sus hijos a los centros de guarderías infantiles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debe reexaminarse, puesto que ambos programas no son sustitutos directos.
- El programa Jóvenes en Acción presenta una alternativa a los programas de capacitación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el cual no tiene un mandato de asistencia social, o podría ser una estrategia acompañante que llegue a las poblaciones vulnerables. El hecho de que este nuevo programa opere de manera paralela al SENA debería ser abordado, si se decide continuar con el programa. Una posibilidad sería introducir Jóvenes en Acción como sustituto de los cursos cortos que ofrece actualmente el SENA, ya que es probable que la orientación del nuevo programa hacia los pobres y el fomento de la competencia para el suministro de capacita-

ción sean mecanismos más apropiados que los prevalecientes en los actuales cursos cortos del SENA.

Para desarrollar una estrategia y un sistema amplio de protección social, la revisión de los programas de la RAS debe abarcar los programas de asistencia social existentes. Al considerar la viabilidad de los programas de la RAS como parte de una red de protección integrada, se deben considerar los siguientes temas:

- El desempeño de los programas de la RAS debe juzgarse frente al desempeño de otros programas de la red de protección social, con base en las evaluaciones del impacto. Las evaluaciones del impacto sobre la eficiencia de los principales programas de asistencia social se debe llevar a cabo de manera inmediata, de modo que los resultados estén disponibles al mismo tiempo que los resultados de la evaluación de los programas de la RAS.
- El apoyo financiero debe asegurarse para satisfacer la demanda y asegurar la sostenibilidad de un sistema amplio de protección social. La financiación de los programas de la RAS sigue siendo inadecuada para satisfacer las demandas actuales y es insostenible con el paso del tiempo, puesto que su financiación se basa principalmente en préstamos internacionales. Para satisfacer estas necesidades, se debe implementar una estrategia basada en la reasignación del gasto, el mejoramiento de la focalización y la recuperación de costos.
- Los programas de la RAS deben ser suficientemente flexibles para explotar las complementariedades, tanto a través de los tres pro-

gramas de la RAS como de las iniciativas de los gobiernos locales. En la actualidad, los programas de la RAS están enfocados en áreas geográficas específicas; Familias en acción opera en áreas geográficas diferentes a empleo en acción y jóvenes en acción. Sin embargo, estos programas enfrentan las vulnerabilidades de grupos que viven en las mismas áreas geográficas. Además, probablemente existen sinergias entre los programas que aún no han sido exploradas. También, la tecnología y el *know-how* de la RAS deben estar disponibles para los municipios interesados en lanzar sus propios programas, y se deben explorar oportunidades que permitan una mayor participación local que contribuya a la dirección estratégica, la adaptación y cofinanciación de los programas.

- Las ventajas comparativas de los tres programas de la RAS se deben considerar de manera explícita respecto a su capacidad de enfrentar la vulnerabilidad crónica versus la vulnerabilidad transitoria. De los tres programas de la RAS, el programa de transferencia de dinero parece ser el más apropiado para enfrentar las vulnerabilidades estructurales, dados los niveles estructurales de indigencia, las barreras del lado de la demanda para asegurar el acceso a la educación de los niños pobres y el papel clave que desempeña la educación para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los programas de empleo y capacitación de jóvenes parecen más apropiados para cumplir la función de "trampolín" que se implementa de manera anticíclica y que permite a las personas reaccionar durante las épocas de crisis. Estos programas deben ser activados a partir de un estado de "cocción a fuego lento" durante perío-

dos de crisis, utilizando financiación extraordinaria.

- Se deben eliminar las barreras de acceso para así poder llegar a los grupos vulnerables clave. Las poblaciones en las áreas rurales más remotas, así como ciertos grupos vulnerables, como los desplazados y los indígenas que viven en resguardos, enfrentan barreras para acceder a los programas de la RAS. Si los programas fueran adoptados de manera general como parte de una red de protección, se deben eliminar (o, al menos, reducir) estas barreras.

#### **D. Principales programas de asistencia social en Colombia**

La asistencia social no fue incluida en las reformas del sector social de la década de 1990. Como consecuencia, los programas de asistencia social no solamente son inapropiados para responder a los grandes choques generales, sino que presentan problemas de falta de financiación y excesiva centralización. Las reformas políticas del sector social impulsadas por la Constitución de 1991, la ley 60 (hoy reformada por la ley 715 de 2001) y la ley 100, no incluyeron la asistencia social. La exclusión de la asistencia social de estas reformas ha tenido dos consecuencias. En primer lugar, mientras la financiación de la salud y la educación aumentó aproximadamente desde 4% del PIB a comienzos de la década de 1990 a más de 8% del PIB en 1996, los gastos presupuestados del gobierno central en asistencia social fluctuaron alrededor de 1% del PIB durante la primera parte de la década de 1990 y cayeron a menos de 0,7% en el año 2000<sup>2</sup>. Estos niveles son muy bajos, comparado con países de similar nivel de desarrollo y con las necesidades

de grupos vulnerables. En segundo lugar, como las reformas de descentralización que guiaron la política del sector social no incluían la asistencia social, los principales programas de asistencia social siguen siendo muy centralizados. Las transferencias fiscales a los gobiernos locales, que absorben 14% del PIB, no incluyen la financiación de la asistencia social. Los gobiernos locales casi no tienen discrecionalidad sobre la asignación de los fondos de la asistencia social y del SENA. Sin embargo, existe desconcentración de la autoridad central a través de la presencia de una red nacional de oficinas regionales de muchos programas, incluidos el ICBF y el SENA.

La crisis económica generó la reducción (o el estancamiento) del gasto en los programas de asistencia social, con programas financiados con fondos de destinación específica que sufrieron cortes menos dramáticos que aquellos financiados a partir de los ingresos generales. Los programas del ICBF y el SENA financiados a través de impuestos sobre la nómina fueron recortados de manera mucho menor que los programas financiados a través de ingresos generales. El presupuesto para el programa de vivienda del Inurbe se redujo a la mitad y los presupuestos para los ancianos indigentes y las personas desplazadas fueron recortados de manera tan severa que hoy estos dos programas están prácticamente desmontados.

En la actualidad, existe la voluntad y la urgencia de implementar una reforma de la red de protección social. Además de la subfinanciación,

la centralización y los presupuestos procíclicos o neutrales caracterizados anteriormente, la reforma debería tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Los faltantes de cobertura de los grupos vulnerables clave de edad específica, en especial de los niños en preescolar. El ICBF estima que sólo 13% de los niños en los dos deciles más pobres son cubiertos por los dos programas principales de desarrollo de la niñez temprana del ICBF, y los estimativos de cubrimiento obtenidos a partir de la Encuesta Nacional de Hogares y de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997 son incluso menores.
- La carencia de un enfoque estratégico de protección social es subrayada por la fragmentación de los programas dentro de las instituciones y la superposición de los objetivos de los programas a través de las instituciones. Aunque Colombia cuenta con programas para enfrentar algunas vulnerabilidades clave, éstos no están funcionando de manera efectiva. Ello es un legado del uso sucesivo de los gobiernos de estas instituciones para alcanzar una amplia variedad de metas de política, muchas de las cuales no tienen ninguna relación con los objetivos de la red de protección. Dos agencias en particular, el ICBF y la Red de Solidaridad Social (RSS), parecen sufrir de fragmentación de los programas. En especial, la RSS tiene demasiados programas, muchos de los cuales se superponen con aquellos implementados por

<sup>2</sup> La asistencia social se define como el gasto en los cuatro principales programas de asistencia social reportados en los datos presupuestarios agregados: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Red de Solidaridad Social, el Inurbe y el subsidio de servicios públicos.

otras agencias, en combinación con muy pocos recursos capaces de llenar las brechas en protección de los ancianos y los desplazados.

- Falta de flexibilidad para responder de manera rápida durante una crisis. Como se señaló anteriormente, la puesta en marcha de los programas de la RAS llevó casi dos años, y el gasto en asistencia social ha tenido, en general, un comportamiento procíclico.
- La deficiente focalización condujo a una red de protección "para los pobres, pero no para los más pobres". Los programas sociales existentes son diseñados principalmente para trabajadores del sector formal (SENA y cajas de compensación familiar) y no para los grupos más pobres que carecen de afiliación formal en el mercado de trabajo. Los programas redistributivos de asistencia social son limitados frente a un amplio rango de programas sociales, muchos de los cuales son financiados por y para el sector formal a través de impuestos sobre la nómina. Los programas que requieren la afiliación al sector formal están absorbiendo algunos de los recursos que podrían estar destinados a los pobres. Además, el Sisben (sistema de selección de beneficiarios) no ha sido adoptado por los principales programas de asistencia social como una forma de llegar con los recursos a los grupos más vulnerables.
- Muy poca información general sobre cubrimiento, eficiencia y efectividad de los programas de asistencia social de Colombia. A menudo se carece de los datos básicos sobre las cifras de los beneficiarios y presupuestos de los programas, lo cual complica los esti-

mados de costos unitarios y los análisis de la eficiencia de los programas. Los resultados de evaluación de impacto prácticamente no existen.

- Datos presupuestarios del sector social complicados, parciales e incoherentes. No existe una definición aceptada del gasto social o de la asistencia social en las cuentas de ingresos nacionales o en el presupuesto. Los datos presupuestarios son parciales, y diferentes fuentes de datos muestran diferentes niveles de gasto en programas específicos de asistencia social. Finalmente, la mayoría de los datos agregados están disponibles sólo a partir de una base institucional sin ninguna desagregación. Esta falta de transparencia ha complicado el manejo efectivo del gasto del sector social, en particular de los programas de asistencia social.

## **E. Opciones y recomendaciones para la reforma de la asistencia social en Colombia**

Se han desarrollado tres tipos de recomendaciones para la reforma de la red de protección social: i) reformas técnicas en relación con la focalización, el presupuesto, el monitoreo y la evaluación que se deben llevar a cabo de manera inmediata con el fin de mejorar las herramientas utilizadas para orientar los programas de asistencia social; la necesidad de mejorar estas herramientas es evidente, los pasos para la reforma se exponen de manera clara y la implementación de los cambios no requeriría financiación o apoyo político amplios; ii) reformas a los programas existentes para mejorar su cubrimiento y calidad, y iii) reformas estratégicas de largo plazo dirigidas a mejorar la composición y ope-



ración de la red de protección social, cuya implementación requerirá un debate amplio, un consenso mayor y voluntad política.

### 1. Reformas técnicas

Los programas de asistencia social de Colombia se ven entorpecidos por la carencia de una información precisa sobre cubrimiento, costos y efectividad. Además, el Sisben debería mejorarse y su uso debería expandirse cuando se considere apropiado, con el fin de suministrar una guía más clara de la focalización de la asistencia social a los pobres. La información es un aspecto crítico para manejar de manera efectiva cualquier red de protección social. Es necesario guiar las decisiones de los diseñadores de políticas, en relación con la administración de la red de protección, informar al público acerca de los programas disponibles y fomentar el debate, la innovación y la responsabilidad. La falta de información precisa en Colombia ha minado el manejo efectivo de la red de protección social. Enfrentar estos problemas tiene una prioridad máxima.

El gobierno de Colombia debería introducir de manera inmediata tres reformas críticas al manejo de la información:

- Llevar a cabo una revisión del gasto del sector social, dirigida a reestructurar las cuentas nacionales y otros datos presupuestarios sobre el gasto del sector social. La falta de una definición estándar de los gastos del sector social, la ausencia de información presupuestaria sobre programas específicos y las definiciones de variables de los gastos administrativos han contribuido al mal manejo de las cuentas fiscales de Colombia, lo cual ha

complicado el análisis de las tendencias básicas y minado la responsabilidad.

- Monitoreo y evaluación de los principales programas públicos nacionales de asistencia social. Las reformas se deben considerar en tres niveles: i) asegurar un monitoreo confiable y oportuno sobre los programas de asistencia social, en particular respecto a costos y cubrimiento; ii) introducir un monitoreo participativo, con el fin de fomentar la responsabilidad pública, y iii) aplicar evaluaciones estructuradas de impacto con grupos de tratamiento y control que permitan la evaluación de causalidad de los programas más grandes e importantes.
- Actualización del Sisben para enfrentar sus problemas actuales de diseño e implementación. El Sisben tiene el potencial de servir como mecanismo principal de focalización para canalizar los recursos hacia los pobres estructurales. Sin embargo, primero se necesita que el Sisben sea actualizado. Ciertos programas anticíclicos y aquellos dirigidos a grupos con vulnerabilidades específicas que no son fácilmente identificables utilizando el Sisben deberían utilizar mecanismos alternativos de focalización.

### 2. Reformas de los programas existentes

La eficiencia de los programas de asistencia social establecidos se podría aumentar a través de una mejor focalización, de la eliminación de la superposición y la fragmentación excesivas de programas, y la reestructuración de los programas existentes, con el fin de mejorar el cubrimiento y la calidad. La red de protección de Colombia carece de enfoque estratégico y está con-

formada por demasiados programas con muy pocos recursos. Se podrían introducir las siguientes medidas para mejorar su eficiencia y permitir que la actual red de protección se enfoque de manera más directa en los problemas de los jóvenes, los adolescentes y las personas desplazadas -los grupos más vulnerables de la población-.

- Eliminación de la superposición y fragmentación de programas. La financiación social de la RSS tiene demasiados programas pequeños con poca financiación lo que le impide enfocarse en sus objetivos medulares de reducción de la pobreza de los ancianos y de asistencia a la población desplazada. Una solución obvia sería eliminar o transferir otros programas. El ICBF también debería evaluar la multiplicidad de programas bajo su jurisdicción, con el fin de mejorar la calidad y la eficiencia.
- Mejoramiento de la calidad de los programas de guardería y nutrición infantil para los pobres. Una primera prioridad consistiría en evaluar los CAIP (centros de guardería formales) y los HCB (centros de guarderías comunitarios) del ICBF, con el fin de confirmar la evidencia anecdótica en el sentido de que la calidad de los CAIP es "enormemente mayor" que la calidad suministrada por los HCB. No debe olvidarse, sin embargo, que el costo unitario de los CAIP es en promedio superior al doble de los HCB. Es posible que -incluso con una calidad menor que la de los CAIP- los HCB suministren un nivel adecuado de servicios. También puede ser factible mejorar el nivel de cuidado suministrado en los HCB mediante alternativas de bajo costo, como la actualización de las habilidades de

las madres comunitarias de los HCB. El sistema de producción, compra y distribución de alimentos del ICBF también debería revisarse con un ojo puesto en el incremento en la eficiencia.

- Atención de las necesidades de las personas desplazadas. Los desplazados, la mitad de los cuales se estima que son niños, deberían recibir atención prioritaria de una red de protección social. Esta política está justificada por el tamaño de este grupo vulnerable, la concentración de riesgos dentro de su población, la probable carencia de acceso a los programas dirigidos a enfrentar sus necesidades y la posibilidad de un aumento del desplazamiento, dado el estado de conflicto en Colombia. La comunidad internacional debería movilizarse más allá de la asistencia humanitaria, con el fin de enfrentar las necesidades en educación, salud y capacitación de los desplazados. Estas acciones podrían concentrarse en las regiones que reciben el mayor número de desplazados, bajo planes de acción conjunta desarrollados con aquellos departamentos y municipios. Aunque puede no haber necesidad de crear programas separados, se debe asegurar que no habrá barreras de acceso que impidan que los desplazados se beneficien de los programas de asistencia social, salud y educación.
- Reducción de la brecha en asistencia a los ancianos. Aunque la situación de los ancianos no es quizás tan crítica como la que enfrentan los dos grupos anteriores, la asistencia social a los ancianos indigentes se ha recortado de manera aguda. El programa Revivir dirigido por la Red de Solidaridad Social cubrió menos de 1/4 de los ancianos indigentes

en 1998 y el programa ha sido recortado y reestructurado a partir de la crisis. Para cerrar esta brecha, se podría realizar la reasignación de los fondos de los programas que no están dirigidos hacia los pobres. Otro problema es que Revivir está asignado a los municipios que ya tienen un programa propio para los ancianos indigentes. Finalmente, se requiere la evaluación sólida del programa existente, incluida una comparación con la efectividad del anterior modelo de transferencias de efectivo.

### 3. Reformas estratégicas

La red de protección social de Colombia necesita reformas fundamentales que requerirán voluntad política, consenso para la reforma y nuevas políticas. Una oportunidad para implantar estas reformas se presentará en el 2004 cuando expiren las actuales fuentes de financiación para los programas de emergencia de la red de seguridad RAS. Al contar con las evaluaciones de los principales programas de asistencia social, el gobierno de Colombia aprovecharía esta oportunidad para dedicarse a una reforma estratégica en gran escala del sector de la protección social. La siguiente sección establece una agenda para la reforma que pueda servir como base para un debate que conduzca a un plan estratégico de la reforma. El debate sobre estas reformas estratégicas debería comenzar de inmediato, con el fin de definir los niveles de financiación apropiados, la estructura administrativa y la composición de una red de protección social reformada.

Tres principios guían las recomendaciones propuestas en esta sección. El primero es que las actuales restricciones fiscales hacen que sea irreal pensar en fuentes frescas y sostenibles de finan-

ciación para la asistencia social. Por lo tanto, las reformas propuestas se enfocan en la reasignación y en la recuperación del costo. En segundo lugar, con la inclusión de los nuevos programas de la RAS, Colombia cuenta con programas para abordar los principales riesgos que enfrentan cada uno de los principales grupos de edades, así como con programas para grupos clave en circunstancias especiales (véase el Cuadro 1 al final del resumen ejecutivo). Por lo tanto, no se propone la creación de nuevos programas de asistencia social, sino que se presentan opciones sobre cómo mejorar los programas existentes, incluida la RAS. En tercer lugar, se argumenta que la red de protección social tiene un papel que desempeñar tanto en tiempos de crisis como en tiempos más benignos, con el fin de satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables crónicos, vulnerables transitorios y en circunstancias especiales.

A continuación, se presentan dos recomendaciones importantes que servirían como punto de partida para el debate sobre la reestructuración de la red de protección social de Colombia: i) ampliación del presupuesto para la asistencia social y ii) reforma de la estructura y administración de la red de protección social.

#### a. Ampliación del presupuesto de la asistencia social

El presupuesto de asistencia social en Colombia es inadecuado para satisfacer las necesidades de las poblaciones vulnerables, incluso durante épocas normales. Se recomiendan dos estrategias para incrementar el presupuesto de la asistencia social bajo las actuales restricciones fiscales: redirección de los fondos para una mejor focalización de los programas de asistencia so-

cial y combinación de esta focalización con la recuperación de costos de los grupos menos pobres.

En primer lugar, Colombia debería considerar una redirección de la financiación de los programas de asistencia social. Por ejemplo, una completa redirección de los fondos del SENA a la asistencia social aumentaría de 0,7% del PIB a 1% los recursos destinados a la asistencia: un mínimo para un país del estado de desarrollo de Colombia, en particular, dadas las vulnerabilidades actuales y los sobresaltos que probablemente se presentarán en el futuro cercano. Esta decisión será particularmente crítica cuando la financiación de los nuevos programas de la RAS se termine en 2004.

En segundo lugar, la focalización se debería utilizar para alcanzar la recuperación de los costos de los grupos menos pobres atendidos por los programas de asistencia social. El gobierno de Colombia no se puede dar el lujo de subsidiar programas de bienestar social para quienes no son pobres. En el caso de los programas que atienden a los pobres crónicos y estructurales, se podrían obtener eficiencias sustanciales a través de la aplicación de una versión mejorada del Sisben. Por ejemplo, el ICBF podría explorar la utilización del Sisben para establecer los rangos de pobreza de los beneficiarios de sus programas de guardería infantil y aplicar una tarifa por escalas (*sliding-scale*), a los usuarios menos pobres, en particular a quienes utilizan los CAIP, los cuales no tienen una focalización apropiada. Esto permitiría que los servicios permanezcan viables dentro de las comunidades de menores ingresos, donde parece existir una alta demanda por guarderías infantiles. Los ahorros se podrían utilizar para incrementar la calidad de los

servicios y ampliar el cubrimiento. Sin embargo, esto se podría introducir a partir de una prueba piloto, con el fin de asegurar que su administración no es demasiado compleja y que no existen repercusiones sociales negativas. Además, la recuperación de costos y los subsidios variables se podrían introducir en otros programas.

### **b. Reformas estructurales y administrativas**

El gobierno de Colombia debería comprometer a los grupos de interés clave en un ejercicio de planeación para definir la composición, manejo y estructura administrativa apropiados de la red de protección social. La atención a la arquitectura, al rol y a la función de la red de seguridad social tradicionalmente ha sido pasada por alto en Colombia.

Respecto a la administración de la red de protección, se podría considerar el siguiente escenario:

- La responsabilidad general para la planeación y presupuesto de la red de protección descansaría de manera natural en el Conpes, que trabajaría bajo un conjunto establecido de normas y regulaciones que determinarían la red de protección. No parece haber razones que exijan el establecimiento de una nueva institución que administre la red de protección social.
- Un secretariado técnico sería responsable de aconsejar al Conpes. Este secretariado tendría la responsabilidad de supervisar la red de protección y el manejo de la información. Muchas de estas responsabilidades las tiene actualmente el Departamento Nacional de Planeación, que podría continuar ejerciendo

este rol bajo términos específicos de referencia y quizás con un rol del Ministerio de Hacienda o del banco central (Banco de la República). Las responsabilidades incluirían:

- Uso de los datos existentes para monitorear las tendencias macroeconómicas. Los indicadores clave del desempeño macroeconómico y los datos sobre los mecanismos de transmisión se deberían monitorear de manera regular, con el fin de evaluar los ajustes necesarios de la red de protección y establecer detonantes para la contracción y expansión de los programas de la red de protección.
  - Movilización de los datos microeconómicos sobre la evolución de la pobreza y la vulnerabilidad. Las encuestas de hogares deben mejorarse, con el fin de permitir una mejor evaluación del efecto de la crisis en el capital humano, suministrar mejores mediciones de la vulnerabilidad y monitorear cómo les va a los pobres bajo los distintos tipos de reformas. Se podrían explorar datos de panel y otros enfoques para medir la vulnerabilidad.
  - Comprometerse a realizar campañas de información pública. Las campañas de información pública son fundamentales al menos para realizar tres funciones: guiar a los beneficiarios potenciales de los programas de la red de seguridad en cuanto al acceso a estos programas, aclarando su disponibilidad y requerimientos de participación; mejorar la transparencia y responsabilidad del sector público y construir grupos de interés para la reforma.
- Podría haber un rol para el aumento de la descentralización. El manejo de los principales programas de asistencia social -incluidos el ICBF y el SENA- se encuentra muy centralizado y con destinación específica. Se deben considerar con cuidado las reformas que promuevan la descentralización y permitan una mayor autonomía y flexibilidad para ajustar los programas y las respuestas generales de la red de protección a las necesidades particulares de las áreas locales. Se deben explorar y evaluar las opciones que involucran al sector privado y a las ONG como formas de mejorar la eficiencia, la efectividad y el cubrimiento.
- Respecto a la estructura de la red de protección reformada, se deben considerar los siguientes temas:
- Determinar la composición programática de la red de protección, incluidos qué programas deben ser permanentes, el enfrentamiento de las vulnerabilidades crónicas, y qué debe ser activado como mecanismo anticíclico durante los períodos de crisis.
  - Considerar de manera explícita el rol a largo plazo de los nuevos programas de la RAS. Con el fin de determinar la composición programática de una red de protección reformada, se debe considerar de manera explícita el rol a largo plazo de los programas de la RAS. Varias de las principales brechas de las intervenciones públicas en el manejo del riesgo en Colombia han sido llenadas mediante tres nuevos programas de la RAS. Sin el respaldo del ingreso y de programas de transferencia de efectivo, como los establecidos por la

RAS, la red de seguridad de Colombia estaría en desequilibrio (véase más abajo el cuadro 1). Por lo tanto, existe la necesidad de evaluar cuáles programas de la RAS deben subsistir como parte de una red de protección permanente, ya sea como programas para enfrentar las vulnerabilidades estructurales y/o los programas cíclicos implementados durante épocas de crisis. Las evaluaciones del impacto de los programas de la RAS y otros programas sociales con similares objetivos (incluidos los cursos cortos del SENA y otros programas de nutrición del ICBF) deberían guiar la composición de la red de protección social, para que la RAS no cree otra capa institucional que se superponga a la red de los programas existentes.

- Establecimiento de un elemento anticíclico de la red de protección. Existe la necesidad de establecer una estrategia anticíclica de la red de protección que permita al gobierno de Colombia responder de manera rápida a la siguiente crisis económica. Un área prioritaria para la acción consiste en determinar las normas y procedimientos específicos bajo los cuales la red de protección anticíclica operaría para satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables afectados durante las épocas de crisis. Esto incluiría el establecimiento de detonantes para la ampliación inmediata de programas seleccionados e identificados previamente, cuando el país sea golpeado por una crisis. Otro paso clave en el establecimiento de una estrategia anticíclica consiste en determinar la estructura administrativa e institucional de la estrategia. La tentación de establecer un instituto separado para manejar el elemento anticíclico se debe-

ría probablemente evitar, dada la gran variedad de programas existentes y de organizaciones responsables del diseño y análisis de políticas en Colombia. En cambio, la estructura administrativa propuesta anteriormente debería adaptarse para enfrentar los aspectos anticíclicos. Un tercer elemento es la determinación de cuáles programas compondrían la "canasta" de la cual el elemento anticíclico se aprovecharía para la ampliación durante las épocas de crisis. Finalmente, se necesita abordar la financiación de las respuestas anticíclicas.

En resumen, el diagnóstico y las recomendaciones deberían servir como punto de partida para un debate concienzudo sobre cómo establecer una red de protección social sólida en Colombia. Este debate conduciría a una reforma amplia de la red de protección en 2004, cuando expire la financiación de los programas de emergencia de la RAS. El gobierno de Colombia tendrá que estar bien preparado para reformar el sistema de protección social, en particular si han sido implementadas las reformas técnicas -en particular las evaluaciones de los principales programas de asistencia social- propuestas anteriormente. El diálogo ha comenzado, pero necesita ser ampliado y profundizado. Ya se han introducido varias reformas. Sin embargo, los cambios clave aún necesitan ser implementados, con el fin de asegurar el establecimiento de una red de protección social efectiva en Colombia. Ciertas reformas pueden ser instituidas en el corto plazo, mientras que otras se beneficiarían de una evaluación exhaustiva de los programas clave, de un debate nacional amplio y de la planeación anticipada de la reforma de 2004.



## Cuadro 1

### RIESGOS SOCIALES Y PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA, 2001<sup>1</sup>

Tipo de riesgo	Indicador de riesgo	Prevalencia <sup>2</sup> número de afectados	Porcentaje	Programas de protección social existentes de asistencia social	Nueva asistencia social	Seguridad social
0-6 años de edad						
(Población: 4.873.000 <sup>3</sup> ) Impedimento del desarrollo	Malnutrición severa crónica (0-5 años de edad) <sup>4</sup>	675.000, total 255.000 Q1 154.000Q2	13,5% del total 19,7% Q1 12,5% Q2	Alimentación escolar del ICBF/Guardería formal del CAIP del ICBF/ECD Guardería informal HCB del ICBF/ECD	<i>Familias en Acción de la RAS</i> Transferencia condicional de efectivo (subvención en salud y nutrición)	Seguro de la salud ISS (regímenes contributivos y subsidiados)
Desarrollo limitado de la niñez temprana	Asistencia al preescolar o a la guardería (0-7 años de edad) <sup>5</sup>	No asistencia: 3.562.000, total 1.124.000 Q1 978.000 Q2	No asistencia: 54% del total 62,9% Q1 58,7% Q2			
7-11 años de edad (población: 5.171.000 <sup>6</sup> )						
Bajo desarrollo del capital humano	Matriculas netas en la escuela primaria (7-11 años de edad)	No matriculado: 707.000, total 194.000 Q1 184.000 Q2	Matriculado: 83,6% del total 84,3% Q1 83,2% Q2 0,20 total años 0,44 Q1 10,24 Q2	Ninguna	Transferencia condicional de efectivo de <i>Familias en Acción de la RAS</i> (subsidio educativo)	Seguro de salud del ISS (regímenes contributivo y subsidiado)
12-18 años de edad (población: 6.059.000)	Exceso de edad requerida (retardo en el promedio de años) (7-11 años de edad) <sup>7</sup>					
Bajo desarrollo del capital humano	Matriculas en secundaria (12-17 años de edad) <sup>8</sup>	No matriculado: 1.901.000, total 608.000 Q1 468.000 Q2	Matriculado: 62,8% del total 47,7% Q1 58,3% Q2	Programa Bono PACES, pero se está descontinuando	Transferencia condicional de efectivo de <i>Familias en Acción de la RAS</i> (subsidio educativo)	Seguro de salud del ISS (regímenes contributivo y subsidiado)

<sup>1</sup> Este cuadro cubre los principales programas nacionales de protección social. A menos que se diga otra cosa, los estimados fueron tomados de las divisiones DPS y SES del DNP, utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Hogares de septiembre de 2000. Más información acerca de los indicadores de riesgo se incluyó en el cuadro 7 al final del capítulo 2.

<sup>2</sup> Quintiles de ingreso per cápita, utilizando los estimados del DNP.

<sup>3</sup> Población de 0-5 años de edad. DANE.

<sup>4</sup> Datos de DHS del DANE y Profamilia.

<sup>5</sup> ECV 1997; estimados de Misión Social del DNP, en "Informe final: ICBF", Fedesarrollo. Los estimados incluyen HCB, CAIP y todas las demás instituciones de preescolar y de guarderías.

<sup>6</sup> Población de 6-11 años de edad.

<sup>7</sup> El exceso de edad se define como el número promedio de años que se encuentran atrasados los niños en este grupo de edad respecto a su correspondiente nivel de grado.

<sup>8</sup> Matriculados netos en la escuela secundaria se calcula como el número de niños de 12-17 años de edad que se encuentran en secundaria, dividido entre el número total de niños de 12-17 años de edad.

<sup>9</sup> El exceso de edad se define como el número promedio de años que se encuentran atrasados los niños en este grupo de edad respecto a su nivel de grado correspondiente.

Fuente: cálculos de los autores.

## Cuadro 1 (Continuación)

### RIESGOS SOCIALES Y PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA, 2001<sup>1</sup>

Tipo de riesgo	Indicador de riesgo	Prevalencia <sup>2</sup> número de afectados	Porcentaje	Programas de protección social existentes de asistencia social	Nueva asistencia social	Seguridad social
Salud	Exceso de edad requerida (retardo en el promedio de años) (12-17 años) <sup>10</sup> Embarazo de mujeres jóvenes (15-19 años de edad) <sup>11</sup>	420.000, total	0,82 del total de años 1,37 Q1 1,02 Q2  19% del total (26% rural)			
Ingreso bajo	Inactividad <sup>12</sup> (12-17 años de edad) Desempleo como porcentaje de la población económicamente activa (12-18 años de edad) <sup>13</sup> Sector informal como porcentaje de todos los empleados (sólo las 7 ciudades principales, 15-19 años de edad)	680.000, total 202.000 Q1 187.000 Q2 497.000, total 119.000 Q1 129.000 Q2 244.000, total 46.000 Q1 49.000 Q2	13,3%, total 17,4% Q1 16,7% Q2 30,5%, total 28,1% Q1 34,3% Q2 79,0%, total 94,5% Q1 87,6% Q2			
19-64 años de edad (población: 22.261,000)						
Ingreso bajo	Desempleo como porcentaje de la población económicamente activa <sup>14</sup> Sector informal como porcentaje de todos los empleados (las 7 ciudades principales, 20-59 años de edad) <sup>15</sup>	2.705.000, total 542.000 Q1 550.000 Q2  2.999.000 total 526.000 Q1 586.000 Q2	15,8%, total 22,0% Q1 19,1% Q2  57,9%, total 85,7% Q1 70,4% Q2	Capacitación de la juventud por parte de RAS Acción de Empleo en Jóvenes en Acción de la RAS	Seguro de salud del ISS (regímenes contributivo y subsidiado)	

<sup>10</sup> Representa a las mujeres en este grupo de edad que están embarazadas o tienen un hijo.

<sup>11</sup> Ni estudio ni trabajo.

<sup>12</sup> La población económicamente activa se define como habiendo trabajado un cierto número de horas recientemente, o estar sin trabajo pero haber buscado empleo de manera activa.

<sup>13</sup> Se incluyen en este cálculo solamente datos de siete ciudades (Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cali, Manizales, Bucaramanga y Pasto); el número total de personas que trabajan en el sector informal en toda la nación es mucho mayor.

<sup>14</sup> Se incluyen solamente datos de siete ciudades en este cálculo, y sólo se incluye el grupo de edad de 29-59 años, mientras que la definición de "fuerza laboral" incluye típicamente las personas más jóvenes y las más viejas. Por lo tanto, el número total de personas que trabajan en el sector informal en toda la nación es mucho mayor.

<sup>15</sup> Datos solamente de siete ciudades; el número total de personas que trabajan en el sector informal en toda la nación es mucho mayor.

Fuente: cálculos de los autores.

## Cuadro 1 (Continuación)

### RIESGOS SOCIALES Y PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA, 2001<sup>1</sup>

Tipo de riesgo	Indicador de riesgo	Prevalencia <sup>2</sup> número de afectados	Porcentaje	Programas de protección social existentes de asistencia social	Nueva asistencia social	Seguridad social
Más de 65 años de edad (población: 2.452,000)						
Ingreso bajo	Sin pensión	2.111.000, total 474.000 Q1 399.000 Q2	81,8%, total 98,0% Q1 97,5% Q2	Revivir de la RSS	Ninguna	Sistema de pensión para empleados del sector formal
	Sector informal como porcentaje de todos los empleados (las 7 principales ciudades, mayores de 60 años de edad) <sup>16</sup>	234.000, total 38.000 Q1 39.000 Q2	82,7%, total 96,8% Q1 90,5% Q2			
Población general						
Salud de los pobres	Acceso a la seguridad de salud	19 millones no asegurados	47% no asegurado	Cajas de compensación Subsidiados a los servicios públicos	Ninguna	Seguridad de salud del ISS (regímenes contributivo y subsidiado)
Baja calidad de la vivienda	Sin acueducto	5.836.000, tot 2.637.000 Q1 1.486.000 Q2	14,3% total 32,3% Q1 18,2% Q2	Programas de vivienda rural del INURBE		
	Sin electricidad	1.975.000, tot 939.000 Q1 498.000 Q2	4,84% total 11,5% Q1 6,1% Q2	Programa de la RSS para los desplazados	Ninguna	
Violencia y desplazamiento	Desplazamiento	400.000-1,9 millones <sup>17</sup>	1% a 5% total			

<sup>16</sup> Memorando del Conpes sobre la población desplazada, 2000; CODEES-UNICEF, 1999.  
Fuente: cálculos de los autores.