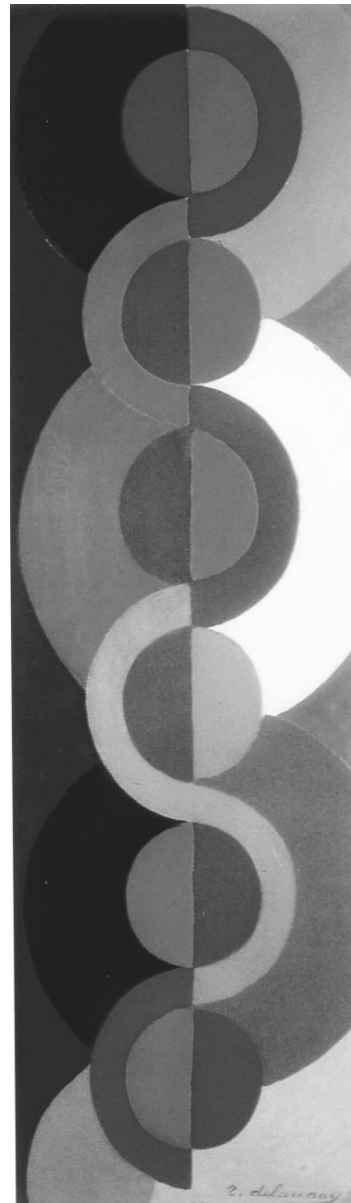

ESPACIO ABIERTO

**Avances, retos y oportunidades
de la nueva lógica de manejo social
del riesgo propuesta por el Banco
Mundial**

Liria Adriana Rodríguez Castillo

**La focalización en el régimen
subsidiado de salud: elementos
para un balance**

Óscar Fresneda Bautista



Avances, retos y oportunidades

DE LA NUEVA LÓGICA DE MANEJO SOCIAL DEL RIESGO PROPUESTA POR EL BANCO MUNDIAL

Liria Adriana Rodríguez Castillo

Resumen

El *manejo social del riesgo*, nuevo marco conceptual de protección social presentado en 2000 por el Banco Mundial, no significa un cambio de orientación de la política social ni del papel del Estado. Insiste en la inserción de lo social a la lógica del mercado, reafirma la acción gubernamental como opción cuando mercado y familia fallan e introduce como actores fundamentales de la política social a los individuos y sus comunidades. Su mayor debilidad es que ignora condiciones estructurales que imposibilitan concebir lo social bajo la lógica del riesgo, como la existencia de dotaciones iniciales en extremo desiguales entre la población. También es desfavorable el hecho de considerar estrategias de supervivencia de los individuos y los hogares como herramientas válidas para el manejo del riesgo. No obstante, propuestas como la visión holística de las causas de la pobreza y la correspondencia entre intervenciones y riesgos, son útiles en la formulación de las políticas que el país reclama.

Palabras clave: Banco Mundial, pobreza, manejo social del riesgo, reformas en salud.

Abstract

The “*social risk management*” is a new conceptual frame of social protection for the World Bank in 2000. But, it is neither a change of social policy-oriented nor a change of the State’s function. In this context, the emphasis consists in introducing the social issues in the market logic, allowing the governmental activity considered as an option in the case of market failures and as well as the households. That determines that not only individuals but also the communities are becoming the basic stakeholders of the social policy. Their biggest weakness is that it ignores structural conditions that disable to conceive the social thing under the logic of the risk, as the existence of extremely unequal initial endowments among the population. Also is a disadvantage to include strategies of the individual and families survival like valid tools for the handling of the risk. Some proposals, notwithstanding, concerning with an holistic approach on the causes of poverty and the correspondence between public interventions that help individuals, households and communities to manage risk or provide support to the critically poor, could be useful in a policy-making which our country claims.

Key Words: World Bank, poverty, social risk management, health reforms.

Introducción

Este artículo pretende responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son las oportunidades que la nueva lógica de manejo social del riesgo propuesta por el Banco Mundial ofrece a la política social? ¿es en

realidad una nueva lógica? y ¿cuáles son los avances, peligros y potencialidades del nuevo marco? Su elaboración se apoya en el análisis de los documentos de política del Banco Mundial, gestor del *manejo social del riesgo* como nuevo marco conceptual para la protección social; los documentos Conpes

34



Nº 5 DICIEMBRE DE 2003

3144 y 3187 en los que se crea el Sistema social de riesgo; la ley 789/02 y el decreto 205/03 que crean y desarrollan el Sistema de protección social y los documentos emitidos por el gobierno sobre la nueva visión de la seguridad social.

1. Los nuevos "preceptos" del Banco Mundial

A partir de la década de los ochenta el Banco Mundial aparece como un importante actor sociopolítico de las políticas sociales (Hernández, 1999), desde entonces sus principales propuestas se encaminan a la disminución del gasto público, la concepción del mercado como una vía más eficiente que el Estado, el fortalecimiento de mecanismos de aseguramiento y la focalización como corolario de la política social.

En el documento *Manejo social del riesgo (MSR): un nuevo marco conceptual para protección social y más allá* (Banco Mundial, 2000) el Banco Mundial "propone una nueva definición y marco conceptual para Protección Social que está cimentado en el manejo social de los riesgos" (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 1), se trata de una

visión ampliada de protección social ... (que) pone énfasis en el doble papel que desempeñan los instrumentos de manejo social del riesgo: se protege la subsistencia básica y al mismo tiempo se promueve la disposición a asumir riesgos (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 1).

La idea de partida se resume en el epígrafe del documento:

La idea revolucionaria que define la frontera entre la era moderna y el pasado es el dominio del riesgo: la noción de que el futuro es más que un capricho divino y que los hombres y mujeres no son inermes frente a la naturaleza (Bernstein, 1996).

El cual suscita de entrada una reflexión sobre el grado de desamparo y vulnerabilidad de la humanidad. ¿No son la creciente y persistente pobreza, indigencia, hambre y desempleo, en medio de una profunda concentración de ingresos y de enormes desarrollos tecnológicos, una muestra de lo inermes que pueden ser los seres humanos a los desajustes económicos y a la organización político-económica mundial?

Para introducir el nuevo concepto de manejo social del riesgo, el Banco Mundial parte del diagnóstico de que "las economías en desarrollo, tienen escasos recursos públicos y es poco lo que pueden gastar en proveer seguridad de ingresos a su población, a pesar de sus altos niveles de pobreza y la inseguridad en los ingresos de las personas en los mercados laborales tanto formales como informales", pero admite que este conflicto entre la necesidad de proveer seguridad de ingresos y la falta de recursos es "aparente" y puede ser causa de la definición tradicional de protección social orientada en gran medida hacia medidas públicas de respuesta¹. Esta limitación así como la aceptación de que "los programas de protección social sólo han tenido un éxito moderado en mitigar la pobreza en los países en desarrollo", motivaron el desarrollo del nuevo marco conceptual de MSR (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 2-3).

1 Cuatro razones sustentan esta afirmación: i) la protección social hace demasiado énfasis en el papel del sector público, ii) pone énfasis en costos y gastos netos, pasando por alto sus efectos positivos sobre el desarrollo económico, iii) clasifica sus intervenciones en programas sectoriales escondiendo lo que tiene en común y iv) proporciona escasa orientación para una perspectiva estratégica sobre una reducción de la pobreza.



2. ¿En qué consiste el nuevo marco conceptual de la protección social basado en el manejo social del riesgo?

De acuerdo con el nuevo marco

La protección social consta de intervenciones públicas i) para asistir a individuos, hogares y comunidades a manejar el riesgo en mejor forma y ii) para prestar apoyo a los pobres en situación crítica”, definidos estos últimos como “los pobres que no se pueden mantener a sí mismos, incluso si existieran oportunidades de empleo (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 11).

Dos conceptos introduce esta definición. Primero, el *riesgo*, definido como fluctuaciones no deseables o eventos –predecibles o no– que crean riesgos para el de bienestar. Segundo, una nueva categoría de pobreza: la *pobreza en situación crítica*, que amplía las condiciones o requisitos para que las personas u hogares sean considerados objeto de las políticas de apoyo de carácter público, lo que se traduce en una profundización de la focalización como principio de política social.

Para desarrollar el marco del MSR se definen y categorizan las estrategias, los niveles y los actores para el manejo del riesgo.

Las *estrategias* se agrupan en tres categorías como se muestra en el Cuadro 1.

Los sistemas de manejo del riesgo por nivel de formalidad, se clasifican en informales, de mercado y públicos.

i) *Sistemas informales*. Es la respuesta de autoprotección de los hogares. El Banco lista como ejemplos el *matrimonio*, apoyo mutuo de la comunidad, la *caridad*, el *trabajo infantil* y ahorros en activos reales como ganado, bienes raíces y oro. Estos mecanismos que podrían calificarse de estrategias de supervivencia y cuyo impacto va desde la perpetuación de la pobreza (como el caso del trabajo infantil) hasta la pérdida o erosión de la dignidad humana (como la caridad) son consideradas herramientas válidas de manejo del riesgo por parte del Banco, cuando al referirse al nuevo esquema enuncia:

Su objetivo va más allá de la entrega de instrumentos para manejar el riesgo por parte del sector público y abarca acciones para mejorar los instrumentos de manejo del riesgo basados en el mercado y externos a él (informales) (Banco Mundial, p. 11).

ii) *Sistemas de mercado*. Se cuentan instrumentos como los activos financieros y las pólizas de seguro. Mecanismos sobre los que el Banco (2000, p. 18) admite: “su desarrollo toma tiempo e implica superar muchos obstáculos”, así como el hecho de que los individuos dispongan de un mínimo de conocimientos del merca-

CUADRO 1
ESTRATEGIAS PARA EL MANEJO SOCIAL DEL RIESGO

	Prevención	Mitigación	Superación - alivio
Definición	- Reduce la probabilidad de un riesgo de deterioro	- Disminuye el posible efecto de un futuro riesgo de deterioro	- Alivia el impacto del riesgo una vez que se ha producido
Momento	- Antes de que se produzca el riesgo	- Antes	- Después.

36

Fuente: Con base en Holzmann, y Jorgensen, 2000.



Nº 5 DICIEMBRE DE 2003

do financiero. Pero ignora la principal limitación que los países en desarrollo (e incluso los desarrollados) enfrentan cuando deciden asumir la pobreza y la exclusión social bajo la lógica del riesgo: *la asimetría en la dotación inicial* explicada en el hecho de que una gran proporción de los individuos y los hogares parten sin dotación inicial (recursos) o con dotación inicial negativa que les impide acceder a sistemas de mercado, es decir, que los excluye de entrada.

iii) *Sistemas provistos u ordenados por el sector público*. Aquí el Banco (2000) reafirma su concepción de la intervención pública como mecanismo cuando todo lo demás –el mercado y los sistemas informales (la familia y la comunidad)– falla. “*Cuando no existen sistemas informales o de mercado para el manejo del riesgo o estos colapsan o funcionan mal, el Estado puede proporcionar u ordenar programas de seguridad (social)*”². Pero además reafirma la forma de intervención del Estado –ya evidente por ejemplo en el sistema de salud colombiano– que viene propugnando hace varias décadas: el aseguramiento obligatorio vinculado al empleo en el sector formal y la asistencia social. La magnitud de los sistemas públicos dependerá “de cuestiones de distribución, recursos fiscales disponibles, capacidades administrativas y el tipo de riesgo” (Banco Mundial, 2000, p. 18). No obstante, estudios realizados para el caso colombiano han demostrado que la intervención pública en la política social depende en lo fundamental de la voluntad política³.

2 Subrayado no incluido en el texto original (Banco Mundial, 2000, p. 18).

3 En la publicación *En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia* de Luis Jorge Garay (2002), se concluye: “Es claro que la ‘aritmética social’ permite deducir que si es posible ir

Para ilustrar las diferentes estrategias y sistemas de MSR propuestos por el Banco se transcribe el Cuadro 2 que presenta los ejemplos para cada uno de éstos.

Las limitaciones del nuevo marco de MSR, que el Banco reconoce, son los diferentes niveles de *información asimétrica* y las diferentes *formas de riesgo*. Se ignoran, entonces, limitaciones fundamentales como *la asimetría en la dotación inicial* mencionada en párrafos anteriores. El Cuadro 3 precisa algunos requisitos y desventajas de cada nivel de formalidad para el MSR.

Los actores principales en el manejo del riesgo son los individuos y los hogares, las comunidades, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las instituciones de mercado, el gobierno y las organizaciones internacionales (Cuadro 4).

Así las cosas, el nuevo marco conceptual de MSR:

- Fortalece la lógica del mercado a través de la introducción de los sistemas de manejo del riesgo de mercado, uno de los componentes fundamentales de la propuesta.
- Consolida los mecanismos de manejo del riesgo por parte de los individuos y las comunidades a través del componente informal de manejo del riesgo.
- Reduce y limita la intervención pública para el manejo de los riesgos.

abordando progresivamente la inclusión y el desarrollo, siempre y cuando se altere fundamentalmente la ‘aritmética del poder’ a favor de la equidad, la solidaridad y la eficiencia en un régimen de mercado. Sólo con una verdadera transformación social será dable pensar en la construcción de una democracia política, económica y social, en el sentido estricto del término”.



CUADRO 2
ESTRATEGIAS Y SISTEMAS DE MANEJO SOCIAL DEL RIESGO. EJEMPLOS

Estrategias - Sistemas	Informal	De mercado	Públicas
Reducción del riesgo			
	<ul style="list-style-type: none"> - Producción menos arriesgada - Migración - Prácticas de alimentación y destete adecuadas - Participación en actividades de higiene y otras para impedir enfermedades 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación en el trabajo - Conocimientos del mercado financiero - Estándares laborales empresariales motivados por el mercado 	<ul style="list-style-type: none"> - Buenas políticas macroeconómicas - Capacitación previa al servicio - Políticas laborales - Estándares laborales - Intervenciones para disminuir el trabajo infantil - Políticas de invalidez - Prevención del sida y otras enfermedades
Mitigación del riesgo			
Cartera	<ul style="list-style-type: none"> - Múltiples trabajos - Inversión en activos humanos, físicos y activos reales - Inversión en capital social (rituales, regalos recíprocos) 	<ul style="list-style-type: none"> - Inversión en múltiples activos financieros - Microfinanzas 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistemas de pensión - Transferencias de activos - Protección de derechos de propiedad (en especial para mujeres) - Apoyo para ampliar los mercados financieros a los pobres
Seguros	<ul style="list-style-type: none"> - Matrimonio-familia - Organizaciones comunitarias - Tenencia compartida - Trabajo vinculado 	<ul style="list-style-type: none"> - Rentas anuales para la vejez - Seguros de invalidez, accidentes y otros (por ejemplo, seguro de cultivos) 	<ul style="list-style-type: none"> - Seguro obligatorio de desempleo, vejez, invalidez, supervivencia, enfermedad, etcétera
Cobertura de riesgo contrario	<ul style="list-style-type: none"> - Familia ampliada - Contratos de trabajo 		
Superación del riesgo			
	<ul style="list-style-type: none"> - Venta de activos reales - Pedir prestado a vecinos - Transferencias dentro de la misma comunidad-caridad - Trabajo infantil - Desahorro en capital humano - Migración temporal-estacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Venta de activos financieros - Pedir prestado a bancos 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo en caso de desastres - Transferencias-asistencia social - Subvenciones - Obras públicas.

Fuente: Holzmann y Jorgensen, 2000.



CUADRO 3
REQUISITOS Y DESVENTAJAS DE LOS SISTEMAS DE MANEJO SOCIAL DEL RIESGO

Sistemas	Informal	De mercado	Públicas
Requisitos	-Ninguna, surgen por el carácter social del hombre y por la necesidad de supervivencia	-Dotación inicial de los individuos y de los hogares -Superar problemas de asimetría de información para evitar selección adversa -Individuos capacitados en conocimientos financieros*	-Voluntad política -Economía sana que permita margen de acción del gasto público -Fortalecer capacidad de gestión y administrativa del Estado
Desventajas	-Puede obstaculizar los procesos de movilidad social -Deterioro en el bienestar -Ponen en peligro la dignidad humana - Consecuencias sociales perjudiciales*	-Selección adversa -Riesgo moral -Su desarrollo toma tiempo* - Sesgado en contra de quienes no tienen garantías*	-Cuando no son provistos sino ordenados por el sector público pueden tener escasa cobertura (por ejemplo, sólo en el sector formal)

* Aspectos mencionados en Holzmann y Jorgensen, 2000.

Fuente: Elaboración de la autora.

- Introduce el concepto y la lógica del “riesgo” a lo social, lo que implica una inserción más fuerte de lo social a la lógica y las fuerzas del mercado.
- Introduce como actores fundamentales de la política social a los mismos individuos y las comunidades.
- Reafirma la acción del gobierno como una opción cuando todo lo demás (los individuos, las familias, las comunidades y el mercado) fallan.
- Ignora la importancia de condiciones estructurales que imposibilitan concebir lo social bajo la lógica del riesgo, y cuya principal expresión es el hecho de dotaciones iniciales en el extremo desiguales entre la población.
- Basa la superación de los problemas sociales en estrategias de supervivencia de los individuos y los hogares a las que clasifica dentro del sistema informal de manejo del riesgo y que desde una óptica de justicia social y dignidad humana deberían, al contrario, ser erradicadas.
- Centra la intervención pública menos en los síntomas y más en las causas de la pobreza. Esta visión, aunque adecuada porque implica atacar la pobreza, desigualdad y la exclusión desde sus causas estructurales es peligrosa cuando se entiende como una decisión entre opciones dicotómicas o excluyentes. Invertir en una no puede implicar abandonar la otra, dadas las condiciones actuales de profunda exclusión social, se requiere de unas y otras, aquellas –centradas en los síntomas– para garantizar la supervivencia de gran parte de la población, las otras –centradas en las causas– para atacar las causas estructurales de la pobreza y lograr su superación.

Finalmente, para definir los avances o posibilidades del nuevo marco, se examinan los nuevos principios rectores para la protección social que expone el Banco (2000):

- Adoptar una visión holística.* Dicha visión se propone en tres dimensiones, la de los problemas, la de los actores y la de las opciones. La primera constituye un avan-



CUADRO 4
LOS ACTORES PRINCIPALES EN EL MANEJO DEL RIESGO

Actores	Características según Banco Mundial	Otros elementos a considerar
Individuos-hogares	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen toda la información privada - Pueden optimizar el patrón de consumo para una amplia gama de riesgos 	<ul style="list-style-type: none"> - Una alta proporción no tienen dotación inicial (activos cero) - Algunos sistemas de manejo social del riesgo que pueden ser socialmente perjudiciales porque perpetúan las estructuras de dependencia o impiden el desarrollo económico (elemento que el Banco reconoce sólo para las comunidades)
Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> - Poseen una gran reserva de información privada - Algunos sistemas de manejo social del riesgo que pueden ser socialmente perjudiciales porque perpetúan las estructuras de dependencia o impiden el desarrollo económico 	<ul style="list-style-type: none"> - Equivale a considerar al capital social -elemento subyacente al papel de las comunidades como actores del MSR- como forma de subsistencia. Los teóricos de capital social lo han concebido como un elemento coadyuvante del desarrollo porque aumenta los niveles de confianza y reduce, con ello, los costos de transacción. Por tal razón, su inclusión dentro del MSR puede considerarse como la descarga de ciertos derechos y servicios que corresponden al Estado a las comunidades
ONG	<ul style="list-style-type: none"> - Buen acceso de información privada 	<ul style="list-style-type: none"> - Deben examinarse las causas del surgimiento de las ONG, dentro de las que el débil, escaso o inexistente papel del Estado juega un papel fundamental
Instituciones de mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Dependen de la información pública y enfrentan, por ello, riesgo moral y selección adversa. - Transparentes y altamente eficientes - Pueden ser instrumentos efectivos para entregar servicios financiados por el sector público 	<ul style="list-style-type: none"> - Su mayor desafío es la escasez de cobertura que pueden alcanzar ocasionado por altos niveles de pobreza e indigencia que constituyen una barrera a la entrada - Manejan lógica financiera, en consecuencia, entregar los servicios básicos esenciales asociados a la supervivencia humana donde no pueden aplicarse los conceptos de competitividad, sostenibilidad financiera, etc. puede ocasionar efectos sociales perversos, como la exclusión de los más vulnerables y la segmentación de la sociedad en el acceso y calidad de los servicios
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene las siguientes funciones: a) Ejecutar medidas de política para la prevención del riesgo; b) facilitar el establecimiento de instituciones financieras de mercado, asegurar su fiscalización y supervisión y contribuir a facilitar el flujo de información; c) entregar instrumentos de manejo del riesgo en aquellas áreas donde el sector privado no funciona bien; d) proporcionar redes de protección social para superar los riesgos sociales, y e) decretar la redistribución de ingresos si los resultados de mercado se consideran inaceptables desde el punto de vista del bienestar social 	<ul style="list-style-type: none"> - Las funciones descritas por el Banco Mundial coinciden con una visión social del Estado que conlleva a la inclusión social de la población. No obstante, esta descripción de funciones es contradictoria con otras afirmaciones del documento (por ejemplo, la definición de la protección social). Las funciones otorgan un papel protagónico al Estado en países como Colombia y, en consecuencia, pueden constituir el eje de nuevas políticas y programas en el área social
Organizaciones internacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Importantes en la provisión de fondos de ajuste y emergencia durante las crisis económicas, financieras y naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Constituye una oportunidad para la formulación de políticas en Colombia, no solo a través de créditos sino de donaciones.

Fuente: Elaboración de la autora.

ce, pues concebir la protección social como sistema integral es consecuente con una visión multidimensional de la pobreza que reconoce las múltiples causas estructurales y coyunturales que la producen y multiplican. Pero la visión holística de opciones –referida a la concepción de las interacciones de los sistemas informales y de mercado con lo

público–, y de los actores –referida a las personas y otras instituciones ajenas al Estado–, puede reflejar o conducir a la renuncia de la concepción del Estado como responsable de la política social, de la inclusión de todos los ciudadanos y de garante de unos derechos mínimos que conduzcan al bienestar basados en los principios de justicia social y libertad.



ii) *Equilibrar las estrategias de superación, mitigación y reducción de los riesgos.* Aquí el Banco propone el fortalecimiento de las estrategias de mitigación y reducción del riesgo, concibiendo las estrategias de superación como residual si todo lo demás ha fracasado. Esta propuesta ignora la base de la que parten la mayor parte de países en desarrollo, donde la existencia de altos porcentaje de exclusión social (expresados en alta proporción de pobreza e indigencia) reclama la intervención inmediata del Estado, pues es la supervivencia de miles de seres humanos la que está en juego.

iii) *Basarse en la ventaja comparativa de los actores.*

El manejo social del riesgo abarca muchos actores, desde individuos, hogares, comunidades y ONG, hasta el gobierno en sus distintos niveles, donantes bilaterales y la comunidad mundial en conjunto” (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 30).

De allí se desprende el principio rector según el cual “no debe dominar un único actor o sistema, sino que el manejo social del riesgo se debe basar en las ventajas comparativas de cada uno” (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 30). En particular, el Banco determina como nuevas funciones del gobierno y las instituciones internacionales: a) fortalecer su participación directa en la reducción del riesgo (prevención de desastres y formación de la base de capital humano); b) *reducir su participación directa en la mitigación del riesgo y fortalecer su función como fiscalizador y supervisor de instrumentos proporcionados por el sector privado*, y c) centrar su participación en la superación de situaciones de crisis y de los más vulnerables y discapacitados. Este nuevo principio, debe considerarse con sumo cuidado, porque la definición

del papel del Estado varía de manera considerable según el grado de desarrollo social de cada país, siendo fundamental y protagónico en aquellos que como Colombia viven una aguda crisis social.

iv) *Hacer coincidir las intervenciones con los riesgos.* Éste es quizá el principio de mayor aplicabilidad en las condiciones actuales del país, porque reconoce la existencia de “ciertos tipos de riesgos frente a los cuales los individuos, los hogares o comunidades están particularmente indefensos” (Banco Mundial, 2000, p. 30), los cuales “exigen la intervención del gobierno y el apoyo de las instituciones internacionales y la comunidad mundial” (Banco Mundial, 2001, p. 31). Pocos dudarían en calificar la actual situación social colombiana de alarmante, cuyos índices de pobreza, indigencia, desempleo, concentración del ingreso y extrema desigualdad, expresan la indefensión de gran parte de la población, por esta razón hacer coincidir las intervenciones con los riesgos en Colombia, implica otorgar al gobierno, las instituciones internacionales y la comunidad mundial un papel fundamental.

Como se desprende de lo anterior, el nuevo marco conceptual de MSR no responde a una nueva lógica en la concepción de política social ni en el papel del Estado, pero exhibe algunas potencialidades u oportunidades que pueden rescatarse y que deberían alimentar la base de los ajustes a la política social colombiana.

3. El manejo social del riesgo en Colombia

La reciente creación de los Sistemas de protección social⁴, social de riesgo (DNP, Conpes, 2001 y 2002) y la fusión de los ministerios de Trabajo y Salud constituyen transforma-



ciones en la concepción, institucionalidad y funcionamiento de la política social en Colombia, en las que se adoptan ciertos elementos del marco conceptual de MSR. Así lo evidencia el informe del Ministerio de Protección Social 2002-2003 cuando expone como una de las principales transformaciones del área social,

el viraje en la concepción y manejo de la política social, hacia brindar una protección social a todos los colombianos a través de diversas estrategias de manejo social del riesgo tales como su prevención o reducción, su mitigación y su superación (Ministerio de Protección Social, 2003, p. 11).

El Sistema de protección social (SPS), creado por la ley 789, se define como un conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. El alcance y definición del SPS se desarrollan en el decreto 205 de febrero de 2003, según el cual las políticas públicas del Sistema se concretan mediante la identificación y puesta en marcha de estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos que provengan de fuentes naturales y ambientales, sociales, económicas y relacionadas con el mercado de trabajo, ciclo vital y la salud. Y enuncia como principios básicos del sistema: la solidaridad, universalidad, eficiencia, unidad e integralidad. Finalmente, el Informe del Ministerio de Protección Social de 2003, expone las bases fundamentales del SPS como sigue: i) contener el tradicional Sistema de seguridad social integral (que comprende los Sistemas de seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales), así como el componente de la asistencia social materializado en el Sistema nacional de bienestar familiar; ii) disponer de los recursos suficientes para la atención de los grupos poblacionales desfavorecidos en épocas de crisis, actuando de una manera contracíclica

con respecto a las fluctuaciones del crecimiento económico; y, iii) contar con un aparato institucional unificado y coordinado para contrarrestar los diversos riesgos a los que se encuentra expuesta la población (Ministerio de Protección Social, 2002-2003).

Así las cosas, el SPS está integrado por tres componentes: el Sistema nacional de bienestar familiar, el Sistema general de seguridad social integral y un Fondo para la atención de los grupos poblacionales desfavorecidos en épocas de crisis (Gráfico 1).

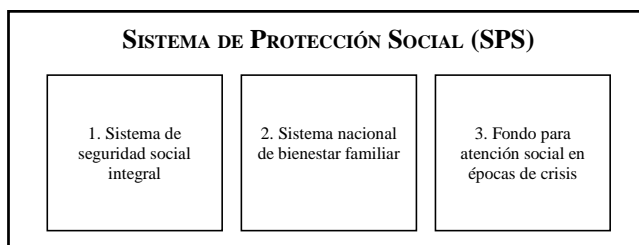
La puesta en marcha del tercer componente del Sistema –que constituye la mayor transformación para la política social– tiene como antecedentes los Conpes 3144 y 3187 (2001 y 2002).

El primero, plantea la creación del Sistema social de riesgo (SSR) cuyos objetivos son: i) articular y flexibilizar la oferta de programas sociales del Estado, y ii) fortalecer la capacidad de prevenir, mitigar y contribuir a superar los riesgos resultantes de las recesiones económicas. Para la superación de riesgos, propone el Fondo de equilibrio y protección social (FEPS), como principal instrumento financiero del SSR, el cual cumpliría con una función contracíclica (capta recursos durante épocas de crecimiento y los utiliza en las fases recesivas)⁵ y de complemento del gasto público en programas sociales.

5 La regla de ahorro para el fondeo en el período 2002-2008 consiste en que al finalizar cada año de crecimiento superior al 4% el Fondo deberá haber acumulado un monto igual al 50% de la diferencia entre los ingresos efectivamente recaudados y los ingresos hipotéticos para ese año, suponiendo un crecimiento del 4%, es decir, de los ingresos fiscales derivados de crecimiento económico. Es preciso mencionar que las proyecciones de crecimiento estimadas por el Ministerio de Hacienda hasta 2010 no contemplan para ningún año crecimiento superior al 4%. La regla para la activación de los programas es la presencia de recesión, entendida



GRÁFICO 1
COMPONENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL (SPS)



Fuente: Elaboración de la autora.

El manejo del riesgo comprende dos estrategias: prevención y mitigación de los efectos sociales en la población más vulnerable. La prevención incluye programas en salud pública, educación, capacitación y generación de empleo. La mitigación incluye empleo de emergencia, capacitación laboral para desempleados y subsidios para nutrición y asistencia escolar, entre otros. Sin embargo, al ser concebido como un instrumento que se activa exclusivamente tras las recesiones económicas, más que estrategia de prevención y mitigación, se trata de estrategias de superación.

Los principios del sistema social de riesgo son: i) focalización, identificada como herramienta para lograr una mayor equidad y eficiencia en la asignación de recursos, y ii) racionaliza-

como dos trimestres continuos de crecimiento negativo del PIB, momento en el que se declara el *estado de riesgo para poblaciones vulnerables*. La regla de desactivación es cuatro trimestres consecutivos con índice del PIB per cápita, en términos reales, igual o superior al del trimestre previo al inicio de la recesión. Además se estipula que durante cada año no podrán ser desembolsados recursos que sumen más de 0,3% del PIB. La creación del Fondo se concreta en el artículo 85 de la ley 788 de 2002 (reforma tributaria), ésta endurece los requisitos de crecimiento económico, (de 4% enunciado en el Conpes a 5%), amplía el periodo de financiamiento a diez años y aumenta el límite de capitalización del Fondo al 1% del PIB. No obstante, el artículo fue declarado inexecutable en noviembre de 2003 por la Corte Constitucional, porque su inclusión en la reforma tributaria contravenía el precepto de unidad de materia.

ción de programas sociales, como mecanismo para mejorar la eficiencia e impacto de los recursos públicos dirigidos al sector social. Estos principios evidencian la continuidad de la política social de las últimas décadas, basada en la atención de los más pobres de los pobres y en una concepción eficientista –desde el punto de vista financiero– de la intervención del Estado en lo social.

Para identificar la atención que requiere la población se toman en cuenta cinco grupos de edad⁶ y nueve tipos de riesgo⁷, cuyos resultados muestran a la salud como un sector de alta prioridad. Los cinco grupos etáreos requieren atención en salud; los menores de 5 años vacunación y atención a la enfermedad; y los menores de 12, nutrición. De forma tal, que de los veinte requerimientos de atención que lista el documento, nueve corresponden a salud.

Los programas específicos que se activarán cuando se declara el *estado de riesgo para poblaciones vulnerables*, de acuerdo con el Conpes 3187 (2002), son de dos tipos: *básicos* orientados a cubrir los riesgos del capital humano en salud, nutrición y educación, y *complementarios*, dirigidos a la protección

6 De 0 a 5 años, 6 a 11, 12 a 17, 18 a 65 y 65 y más.

7 Los riesgos se definen con base en indicadores cuantitativos de cobertura en educación y salud, niveles de nutrición, frecuencia de enfermedades, desempleo, empleo infantil y juvenil y bajos ingresos.



del ingreso vía empleo o microcrédito, los que se pondrán en marcha sólo cuando las características de las crisis así lo ameritan.

Además de las limitaciones que impone el requerimiento de carácter económico para la activación de los programas -existencia de recesión- y el escaso margen de financiación del FEPS, la concepción de los programas reduce el alcance del SSR. Los programas son focalizados y reducidos. Así lo evidencia la descripción del programa de salud. Primero, tendrá como beneficiarios exclusivamente aquellos clasificados en Sisben 1. Segundo, “consiste en un paquete limitado de atención, sin aseguramiento por tratarse de una estrategia de superación” (Conpes 3187, 2002, p. 7).

Para la política social en conjunto, el carácter temporal en la operación del SRS y las exigentes condiciones, en cuanto al desempeño económico que requiere su fondeo, evidencian la continuidad en la rigidez del gasto público social aún en un contexto de grave deterioro social; no significan una respuesta a los millones de hogares pobres e indigentes con los que el Estado tiene una alta deuda social, y no significa un cambio en la orientación en los principios de la política social.

Así las cosas, las transformaciones recientes en la política social de Colombia se dirigen a la incorporación del nuevo marco conceptual de manejo social del riesgo del Banco Mundial. En éstas sobresalen la incorporación de dos elementos de la propuesta del Banco: *la visión holística de los programas sociales*, que subyace en el Sistema de protección social y cuya principal consecuencia práctica es la creación del Ministerio de Protección Social, y *la nueva concepción de protección social* referida en lo fundamental al manejo de riesgos. Si bien, el impacto de

estas transformaciones sólo podrá evaluarse en el mediano y largo plazos, vale mencionar que no constituyen una respuesta oportuna ni acorde con la crítica situación social que actualmente enfrenta el país, en donde la supervivencia de millones de colombianos está en riesgo.

Bibliografía

- Banco Mundial, 2000. Documento de trabajo número 0006 sobre protección social. Febrero.
- Bernstein, Peter, 1996. *Epigrafe: Against the Gods-The remarkable story of risk*.
- Clauss, Offe, 1990. “Algunas contradicciones del moderno estado del bienestar”. *En: Contradicciones en el estado de bienestar*. Alianza Editorial. Madrid. p. 135-150.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2001. *Conpes 3144: Creación del Sistema social de riesgo y Fondo de protección social*. Bogotá, diciembre 6.
- DNP, 2002. *Conpes 3187: Desarrollo institucional del Sistema social de riesgo y del Fondo de equilibrio y protección social*. Bogotá.
- Esping-Andersen, Gosta, 1993. “Las tres economías políticas del estado del bienestar”. *En: Los tres mundos del estado de bienestar*. Ediciones Alfons El Magnamín. Institució Valenciano D’Estudio y Investigació. Valencia. p. 22-55.
- Garay, Luis Jorge, 2002. *En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia*. Bogotá, julio 31.
- Garay, Luis Jorge, 2002. *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*. Editorial Alfa y Omega. Bogotá. Septiembre.
- Hernández, Mario, 1999. “El proceso sociopolítico de las reformas sanitarias en Colombia”. *En: Cartilla de Seguridad Social*, no. 5. p. 21-43.
- Hernández, Amparo, 2003. Conferencia “La reforma del sector salud: contexto, papel de las agencias internacionales y tendencias”. Bogotá, Agosto 21.
- Holzmann, Robert/Jorgensen, Steen, 2000. *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Banco Mundial.
- Ministerio de Protección Social, 2003. *Programa Nacional de Salud de 2002-2006*. Bogotá.
- Ministerio de Protección Social, 2003. *Informe de actividades 2002-2003*. Bogotá.
- Sen, Amartya, 2002. “¿Por qué la equidad en salud?”. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 11. no. 5/6.
- Vilas, Carlos, 1995. “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado”. *En: Estado y políticas sociales después del ajuste*. UNAM, México. p. 9-29.

