

La Protección Social en Colombia

Yepes A.*

INTRODUCCIÓN

Para algunos observadores la fusión de los anteriores Ministerios de Salud y Trabajo en el actual de la Protección Social, no trasciende los alcances de una unión mecánica de funciones burocráticas para rebajar costos, especialmente en los gastos de nómina y posiblemente agilizar trámites administrativos.

Pero tal decisión política emana de unos análisis y soportes técnicos bastante profundos, cuyos objetivos son bien difíciles de cumplir, tal como lo ha demostrado la realidad, que no por ello dejan de ser prioritarios para reorientar los sectores sociales del desarrollo en nuestro país. El objetivo fundamental de la decisión política comentada era el de conformar el sistema de Protección Social en Colombia, en el cual se ha avanzado lentamente a nivel nacional y no se ha implementado a nivel territorial.

BREVE RECUENTO HISTÓRICO

Tradicionalmente el manejo social del riesgo se había hecho a través de las llamadas actividades de tipo caritativo o de beneficencia, a través de instituciones de carácter privado primordialmente de tipo religioso, con escasa o nula participación del sector público.

En la convención del Partido Liberal, celebrada en Ibagué en 1928, se planteó por primera vez en nuestro medio la necesidad de definir una política pública que estableciera la responsabilidad del Estado ante los riesgos sociales que los ciudadanos y sus familias deben enfrentar en el curso de su vida, y se propuso el término de la Asistencia Pública para tal política, la cual no se definió y tampoco se concretó. Sólo a través de las llamadas Beneficencias Departamentales se adelantaron algunas actividades de este tipo, relacionadas con los denominados asilos de ancianos y hospitales de caridad.

En la reforma constitucional de 1968 propuesta por el Presidente Carlos Lleras Restrepo, se definió

la Asistencia Pública como una obligación del Estado y se impulsó notablemente su desarrollo, especialmente con el trámite como ley del Plan Hospitalario Nacional y la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.

La Constitución de 1991 constituyó el avance fundamental al definir a Colombia como un Estado Social de Derecho, en el cual, “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado” (artículo 366).

“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado...” (artículo 48).

Esta concepción del Estado Social de Derecho de una amplia gama de derechos humanos y de la seguridad social como un servicio público y un derecho humano y el papel del Estado como responsable de garantizar tales derechos, con la facultad de contratarlas con el sector privado bajo su inspección y vigilancia, constituyeron un notable avance del sector social Colombiano que posibilitó la evolución desde la asistencia pública hacia la seguridad social integral, incluyendo los sectores de la salud, pensiones y riesgos profesionales.

El desarrollo legislativo de estas normas constitucionales, a través de la Ley 100 de 1993, permitió tal avance a pesar de los errores que se han cometido en su aplicación, desde su enfoque casi exclusivo en el aseguramiento, dejando que las empresas promotoras de salud se dedicaran a sus intereses financieros abandonando sus funciones esenciales como promotoras de salud integral, hasta el abandono de la salud pública y la participación de la comunidad en tales servicios.

Sólo a los 14 años de aprobación de la Ley se legisla sobre el papel fundamental que desempeñan los servidores de la salud en la prestación del servicio, aunque en éste momento tal disposición (Ley 1122 de 2007) no se ha reglamentado. La creación del Ministerio de la Protección Social, implementada mediante la fusión de los anteriores Ministerios de Salud y Tra-

* Ex Rector Universidad de Antioquia.
Ex Ministro de Educación.
Asesor de Presidencia Institución Universitaria Colegios de Colombia -UNICOC.

bajo, pero no como objetivo primordial tal como se ha interpretado de manera equivocada, fue el inicio de un nuevo avance hacia la creación de este Estado Social de Derecho. La Ley 789 de 2002 y su Decreto 205 de 2003 establecen para Colombia el Sistema de Protección Social y la Ley 790 de 2002 crea el Ministerio de la Protección Social.

Estas normas legales se refieren también a la aplicación de las normas constitucionales del sector social y a la aplicación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad. El sistema pretende focalizar la atención de aquella población y sus familias que requieren fortalecer su respuesta frente a las situaciones de riesgo. Para ello tiene muy en cuenta disposiciones tanto anteriores como posteriores, que tienden a desarrollar actividades en este campo, de gran importancia en cualquier tipo de comunidad.

Las normas principales que se deben aplicar, pero posteriormente integrar y articular, son las siguientes:

- Ley 82 de 1993, para apoyar de manera especial a las mujeres cabeza de familia.
- Ley 1023 de 2006, afiliación del núcleo familiar de las madres comunitarias del ICBF al Sistema General de Seguridad Social en Salud, reforzando así las normas de la Ley 509 de 1999.
- Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia; Directrices Presidenciales y de la Procuraduría General de la Nación, de Diciembre de 2006, instando a su reglamentación y aplicación.

Además las leyes aprobadas en diferentes años para garantizar los derechos a las poblaciones afrocolombianas y a las etnias indígenas, raizal y ron, para la prevención del desplazamiento forzado y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, para el adecuado manejo de los riesgos asociados con la juventud y con la seguridad alimentaria y nutricional.

Como se puede observar el reto es de amplias proyecciones, exige mucha investigación, análisis y reflexión, se ha avanzado poco y las expectativas a nivel nacional y territorial son muy grandes.

BASES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La base del sistema es el manejo social del riesgo. Focalizar y dar prioridad para la atención a aquellos ciudadanos y sus familias que no tengan posibilidad de enfrentar los riesgos que se presentan durante el ciclo vital. Es necesario, por lo tanto, definir estrategias que permitan la integralidad y articulación en la prestación de los servicios sociales, de tal manera

que esa forma coordinada y complementaria de realizar los procesos asignados, permita obtener óptimos resultados en la utilización de los recursos, costos, tiempos y movimientos, asignación de actividades a desarrollar, procedimientos utilizados, tecnología adoptada, calidad y oportunidad de los productos y servicios relacionados con la Protección Social.

Desde el enfoque del manejo social del Riesgo, la intervención pública se debe concentrar en proveer oportunidades para que los actores privados (empresas, comunidades, hogares) aumenten su capacidad para mejorar los riesgos, prestando especial atención a los soportes que requieren quienes se encuentran en situación crítica (alta vulnerabilidad), por lo cual se debe tener en cuenta que el sistema social es una respuesta inmediata, la Red de Apoyo Social es coyuntural y el Sistema de Protección Social debe ser estructural.

Cuando se habla del manejo social de riesgo se hace referencia a dos términos, el riesgo se refiere a los eventos que afectan los ingresos y el bienestar de los hogares y lo social se refiere a la forma de manejo del riesgo a través de compromisos entre agentes y actores.

La capacidad para enfrentar el riesgo y el instrumento que se debe utilizar depender de la fuente, la correlación, la frecuencia, y la intensidad.

A grandes rasgos las fuentes de riesgo son:

- En el Sector Salud las enfermedades, las lesiones, la discapacidad y las epidemias.
- En el ciclo vital el nacimiento, la infancia y la juventud, la vejez y la muerte.
- En el sector social, los crímenes, la violencia intrafamiliar, la ruptura del tejido social (los desplazamientos), las pandillas, el terrorismo, la conmoción civil y las guerras.
- En el sector económico, el desempleo, la desprotección de activos (ej. El caso de las cosechas en nuestro país), colapso del PIB, crisis financiera.
- En el sector educativo el analfabetismo, la falta de acceso al sistema y la deserción escolar.

Algunos de estos riesgos desbordan al sistema para hacer adecuada atención y exigen la participación de todos los sectores de la comunidad.

Existe una alta correlación entre los riesgos, por ejemplo el caso de los niveles educativos en relación con el empleo, con aspectos de salud y demográficos, como por ejemplo fertilidad.

En el manejo del riesgo intervienen individuos, familias, comunidades, ONG, empresas, gobiernos, organizaciones internacionales y universales. Las estrategias aplicadas para el manejo del riesgo son la reducción, la mitigación y la superación de los eventos negativos.

El tema de la protección del capital humano es básico en la Protección Social, puesto que este capital está expuesto a muchos riesgos, en situaciones de emergencia, tales como los activos financieros, los bienes muebles e inmuebles, el deterioro de ese capital humano por la deserción escolar, el no pago de pensión y salud, el trabajo informal, la alteración de la dieta alimentaria, la prostitución infantil.

Los modelos económicos frente al riesgo plantean diferentes alternativas frente al tipo de aseguramiento ofrecido a la población, el cual va desde el mercado de seguros individual o colectivo, el aseguramiento obligatorio como se acostumbraba en la seguridad social tradicional (seguro social, subsidio familiar), se avanza hacia el aseguramiento bajo el principio de solidaridad, en donde las contribuciones también favorecen a quienes no aportan, ejemplo el régimen subsidiado de salud y los hogares comunitarios del ICBF, hasta llegar al sistema de aseguramiento bajo el principio de equidad, como lo ha venido proponiendo el premio Nobel de Economía Amartya Sen, para que así la igualdad de oportunidades permita la posibilidad de extender el espacio de las capacidades y realizaciones.

En sus diferentes obras y conferencias A. Sen ha hecho énfasis acerca de la necesidad de que las políticas y la definición de la calidad de vida no se pueden basar exclusivamente en el aumento de los ingresos económicos. Se deben conocer las características de cada comunidad, su organización, valores, proyectos de vida, capacidad de participar en la toma de decisiones, antes de definir políticas que solo pretenden elevar el nivel de ingresos.

En Colombia se presenta una característica muy especial que exige adelantar investigaciones profundas y promover debates públicos y es la relacionada con la financiación de un gran número de programas e instituciones del sector social mediante impuestos a la nómina a través de los llamados tributos parafiscales. Su impacto sobre el costo de la nómina es mayor del 50% e incide directamente en la informalidad y el desempleo.

EL CAMINO A SEGUIR

Se ha recorrido un camino muy importante al implementar el sistema en Colombia y tomar decisiones políticas al respecto. Falta mucho camino por recorrer, falta investigación y análisis, reflexión y gran debate público. El sistema se debe implementar en los niveles territoriales, lo cual permitirá acumular experiencias y generará interrogantes que exigirán estudio.

Se debe formar recurso humano capacitado para cada uno de los niveles, abrir espacios de discusión, diseñar una agenda común y la aplicación en estos niveles diferentes al central. Como las normas van más adelante que las herramientas e instrumentos de aplicación, es necesario una revisión exhaustiva de toda la normatividad para adecuar su aplicación y proponer las reformas necesarias.

Entre el Ministerio de Protección Social, los entes territoriales y las instituciones del sector se deben analizar y discutir cada uno de los programas, para promover estrategias de investigación y articulación. Todo este valioso material se debe colocar a disposición de los académicos.

Es urgente diseñar e implementar dos subsistemas, el de información y el de comunicación. El de información para objetivar los riesgos, buscar la coherencia institucional, focalizar los hogares más vulnerables, controlar el sistema de afiliación y recaudo, como elementos para la toma de decisiones.

El de comunicación social para socializar, difundir y divulgar el sistema, las instituciones y programas.

El tema es fundamental para seguir construyendo una sociedad más justa, solidaria, equitativa, participativa.

El sector académico debe desempeñar un papel esencial en el desarrollo de tan prioritario asunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de Colombia 1991.
- Ley 100 de 1993.
- Ley 789 de 2002.
- Ley 790 de 2002.
- Plan de Desarrollo gobierno Presidente Alvaro Uribe Vélez 2007-2011.
- Carmen Helena Vergara. Conferencia en el Postgrado Especialización en Protección Social, Universidad CES, Medellín 2008.
- Rubén D. Restrepo A. Documentos de constitución del grupo de investigación observatorio de la Protección Social, Universidad CES, Medellín, 2007-8.
- Antonio Yepes Parra. Para que un observatorio de la Protección Social. Primer Congreso Internacional de Investigación y Articulación de la Protección Social-Universidad CES, Medellín 2007.
- Amantya Sen. Martha C Nussbaum. La Calidad de Vida. Fondo de Cultura Económica, Méjico D.F., 1996.
- Amantya Sen. Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta, Bogotá D.C., 2006.