

Hacia un sistema integral de protección social sensible a niños, niñas y adolescentes

Catalina Gutiérrez Sourdis

Serie Documentos de Trabajo EGOB 2014

Edición No. 15

ISSN 2215 – 7816

Edición electrónica

Julio 2014

© 2014 Universidad de los Andes - Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfonos: 3394949 / 99 Ext. 2073

escueladegobierno@uniandes.edu.co

<http://egob.uniandes.edu.co>

Director Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carlos Caballero Argáez

Gestora Editorial Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Marcela María Villa Escobar

Autor

Catalina Gutiérrez Sourdis

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Hacia un sistema integral de protección social sensible a niños, niñas y adolescentes¹

Catalina Gutiérrez Sourdis²

Resumen

Las conceptualizaciones tradicionales sobre protección social han sido criticadas por diversos aspectos conceptuales, y más recientemente han sido señaladas de no tener en cuenta las necesidades del ciclo de vida, en particular de niños y adolescentes. El objetivo de este artículo es revisar las conceptualizaciones tradicionales y presentar una propuesta nueva sobre qué debe ser un Sistema de Protección Social Integral, sensible a este grupo etario, para Colombia. Para ello se proponen tres componentes que deberían constituir el sistema: i) Seguridad social integral universal ii) Asistencia social focalizada en los pobres y iii) Promoción del capital humano y prevención de la exclusión social de carácter universal, siendo este último el más importante para la protección de niños y adolescentes.

1 Este artículo hace parte del estudio: Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. (2012). *Análisis de situación de la pobreza infantil en Colombia y revisión del Sistema de Protección Social sensible a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en Colombia. Informe Final*. Bogotá: Unicef.

² Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes. Cra. 1 No. 19-27. Bogotá – Colombia. Email: c.gutierrez202@uniandes.edu.co

Abstract

Traditional approaches of social protection have been largely criticized for conceptual reasons. More recently it has been pointed out that they don't take into account the inherent needs of the life cycle, in particular those of children and adolescents. The aim of this paper is to review the traditional approaches of social protection and present a new proposal on what should be an Integrated Social Protection System sensitive to this age group for Colombia. This article presents the three components that should found the system: i) Universal Integral Social Security, ii) Social Assistance focused on the poor, iii) Universal Promotion of Human Capital and Prevention of Social Exclusion, the last one being the most important for protection of children and adolescents.

Tabla de contenido

1. Introducción.....	5
2. Las corrientes actuales y la evolución del concepto de Protección Social.	6
2.1 Protección social bajo el enfoque de manejo social de riesgos.....	7
2.2 Protección Social bajo el enfoque de derechos.	10
2.3 Protección Social vs. Asistencia Social.	16
2.4 ¿Dos enfoques irreconciliables?	17
3. Una nueva propuesta de protección social integral.....	21
3.1 Asistir a todos los ciudadanos, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo.	22
3.2 Proporcionar apoyo a quienes se encuentran en extrema pobreza.	24
3.3 Promoción del capital humano y prevención de la exclusión social.....	26
3.4 ¿Qué intervenciones no forman parte del Sistema de Protección Social en esta propuesta?..	29
4. La propuesta frente a otras conceptualizaciones de protección social.	31
5. Los niños, niñas y adolescentes en el Sistema de Protección Social.....	34
5.1 ¿Qué dicen los diferentes enfoques de protección social sobre la protección de niños, niñas y adolescentes?	34
5.2 ¿Deben estas intervenciones estar a cargo del sistema de protección social?.....	39
6. El Sistema de Protección Social en Colombia frente a la propuesta presentada.....	41
7. Conclusiones	47
Bibliografía	49

1. Introducción.

Existen muchas conceptualizaciones sobre protección social, cada una obedece a razones históricas e institucionales diferentes. Las dos conceptualizaciones más comunes son la conceptualización basada en el enfoque de derechos y la conceptualización basada en la protección social del riesgo. Como se discutirá en este artículo, ambas tienen méritos y desventajas. La primera ha sido criticada por ser demasiado amplia y no ofrecer un marco conceptual claro para definir exactamente qué tipo de intervenciones deben formar parte de un sistema de protección social (De Ferranti et al., 2000), con lo cual se corre el riesgo de desincentivar el esfuerzo privado, ofrecer más de lo que es financieramente posible, y no llegar a quienes más lo necesitan. La segunda ha sido criticada por reduccionista, al no tener en cuenta que existen estructuras sociales e institucionales históricas que mantienen a ciertos grupos de población marginalizados, y que la asistencia social o la protección del riesgo es insuficiente para sacarlos del estado de exclusión en el que se encuentran. Más aún, estas injusticias históricas obligan al Estado a ser el garante de una serie de derechos, que nada tienen que ver con razones económicas o de eficiencia. Los puntos de vista de las dos corrientes parecen irreconciliables, con lo cual resulta indispensable entender en qué se diferencian y cuáles son las ventajas y desventajas de uno y otro.

Más recientemente todas las conceptualizaciones han sido criticadas por no tener en cuenta las necesidades del ciclo de vida, en particular niños y adolescentes (Unicef, 2012a). Estos grupos poblacionales enfrentan riesgos diferentes al de los adultos, en particular: i) el riesgo de no desarrollar su capital humano, su potencial cognitivo y social, y ii) el riesgo de abuso y abandono. La omisión es particularmente alarmante si se tiene en cuenta que la inversión y la protección del capital humano temprano es la herramienta más efectiva para disminuir los riesgos futuros, al mejorar el desempeño laboral y social de las personas.

Lo anterior nos indica que no contamos con una única conceptualización de protección social sobre la cual exista unanimidad y que estas, además, no son sensibles a las necesidades particulares de niños y adolescentes. Contar con una definición basada en un

marco conceptual claro es importante porque permite diferenciar cuál es el objetivo de la protección social y alinear los programas y sus responsables con este objetivo. Nos ayuda a diferenciar el rol del Estado y de los privados, evitando que el primero realice acciones que el mercado y los privados pueden hacer, o que se desincentive el esfuerzo privado. Más importante aún, evita el modelo de “arbolito de navidad” en donde cada nuevo objetivo loable o programa bien intencionado se le cuelga al sistema de protección social, sin claridad sobre qué objetivos cumple, si existen mejores herramientas para alcanzar lo buscado, ni cómo se coordinarán los múltiples programas.

Este documento hace una propuesta de cuáles deben ser los objetivos de la protección social integral y qué herramientas hay disponibles para lograr cada uno de estos objetivos. Se explicita el carácter universal o focalizado de cada intervención, y el alcance de la intervención del Estado en general y del sistema de protección social en particular. Como veremos, existen más acuerdos que desacuerdos entre las principales conceptualizaciones existentes sobre protección social, y es evidente que hay mucho que ganar si combinamos elementos de ambas. Así, la propuesta presentada avanza sobre otras conceptualizaciones porque aborda un concepto amplio pero claro de qué es la protección social, tiene en cuenta las críticas a las conceptualizaciones más utilizadas, e incorpora específicamente las necesidades de niños, niñas y adolescentes.

Este documento está dividido en cuatro partes. Primero se revisan las conceptualizaciones tradicionales de protección social. Después se presenta y justifica la propuesta de protección social integral. En tercer lugar se compara la propuesta con las demás conceptualizaciones para resaltar sus ventajas. Posteriormente se revisa la protección social a la luz de la niñez y la adolescencia y se explica cómo la propuesta aborda las necesidades específicas de este grupo etario. Finalmente se discute la conceptualización del Sistema de Protección Social colombiano a la luz del enfoque presentado.

2. Las corrientes actuales y la evolución del concepto de Protección Social.

Las conceptualizaciones de protección social han venido evolucionado desde la posguerra. Con el tiempo han surgido dos corrientes diferentes sobre que analizan en qué consiste la protección social y qué bienes y servicios debe garantizar. La primera corriente entiende la protección social como un sistema de manejo social de riesgos. La segunda entiende la protección social como un sistema de garantía de derechos. En este capítulo se describen ambos enfoques y su evolución.

2.1 Protección social bajo el enfoque de manejo social de riesgos.

Los primeros enfoques de protección social nacieron en la Europa de la posguerra como un mecanismo para ayudar a los ciudadanos a protegerse de choques inesperados en salud, ciclo de vida y actividad económica. Los esquemas de protección social entonces se definen tradicionalmente como las acciones para asegurar a los individuos y sus familias de los riesgos en tres ejes: i) de vejez, invalidez y muerte, ii) los riesgos en salud y iii) los riesgos de cesación de empleo. En los años setenta los países latinoamericanos adoptaron estos esquemas, principalmente basados en contribuciones salariales de trabajadores y firmas.

Con la crisis de los noventa se evidenció la ineficiencia de estos mecanismos para proteger a la gran mayoría de la población que no contaba con empleo formal. Más aún se evidenció que los mecanismos de protección social eran ineficaces como mecanismos de protección de la pobreza extrema, y que el crecimiento económico por sí solo no lograba sacar a algunos grupos de población de estados de pobreza estructurales. Fue entonces cuando, impulsado por la Banca Internacional y las entidades internacionales como Unicef y Cepal, se planteó la redefinición de los sistemas de protección social para incluir la asistencia social como un componente más (Cecchini y Martínez, 2011; de Ferranti et al., 2000; Holzmann & Jørgensen, 2000). El objetivo de la asistencia social era el prestar ayuda a las personas en extrema pobreza para garantizar unos mínimos vitales, debajo de los cuales, como sociedad considerábamos inadmisibles la existencia humana.

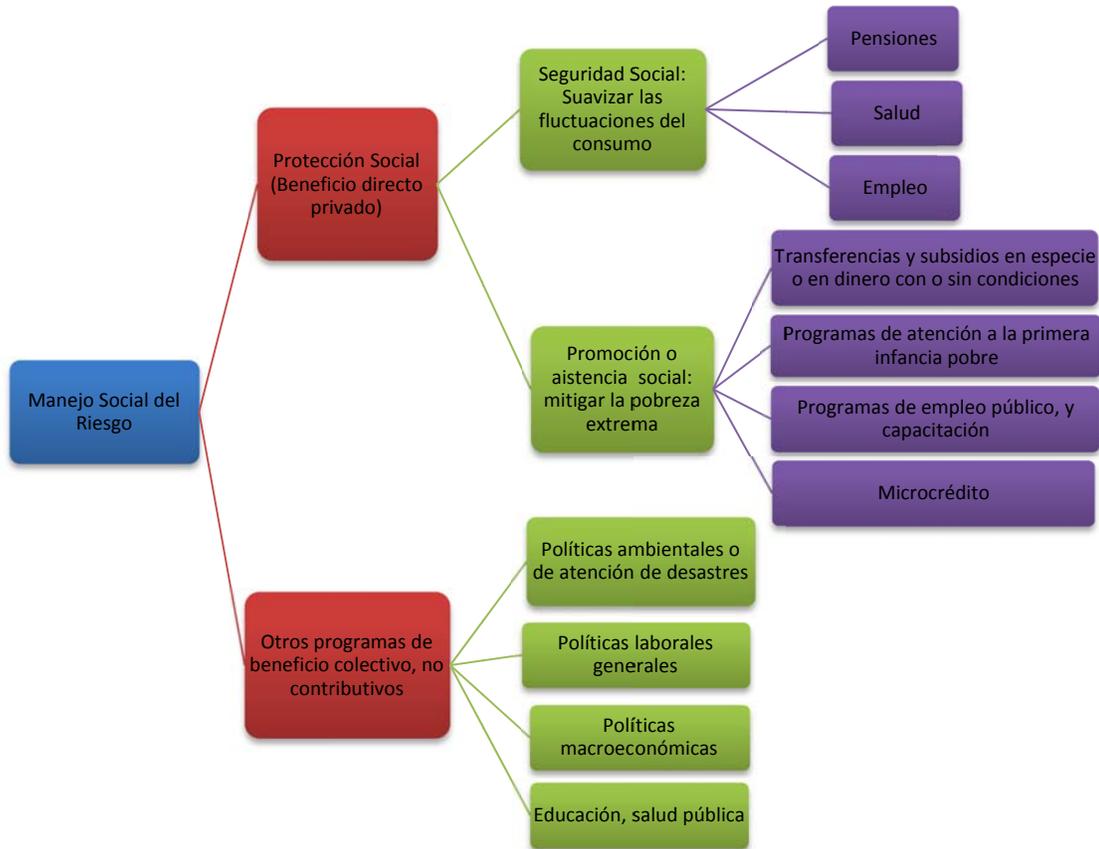
Las nuevas definiciones hicieron énfasis en la necesidad de pensar en la asistencia social como un trampolín para salir de la pobreza y no como “caridad”. Con este enfoque en

mente la asistencia social se estructuró como una serie de programas diseñados para aumentar el capital humano de las familias (salud, nutrición y educación), permitirles acceso a mecanismo de ahorro para fomentar la autoprotección, y darles acceso a la seguridad social a través de mecanismos no contributivos. El supuesto detrás de estas acciones era que, a través de ellas, se rompería la transmisión intergeneracional de la pobreza. La protección social, así definida, quedó enmarcada dentro de un esquema más amplio de manejo social de riesgo y mitigación de pobreza extrema, en donde se incluían acciones de prevención, mitigación y superación.

Este enfoque de protección social, al igual que sus predecesores orientados a promover el manejo social de riesgo y asistir a la población en condición de pobreza, tiene una claridad conceptual muy potente. No solo da una razón muy clara para proveer protección social, sino que, además, permite delimitar visiblemente la intervención del Estado y de los privados. Esta formalización también les da un rol importante a los individuos como responsables de su propia protección. Allí, la protección es claramente función del individuo, pero el Estado debe garantizar que las herramientas estén a disposición de las personas para ejercer una protección responsable. El enfoque ha avanzado porque su claridad conceptual hace fácil definir qué intervenciones y programas forman parte de la Protección Social, así definida.

El Gráfico 1. muestra el esquema básico y los programas usualmente asociados a esta nueva visión de protección social.

Gráfico 1. Protección social definida como manejo social del riesgo.



Fuente: los autores con base en Holzmann & Jørgensen (2000).

Si bien en la mayoría de los países la protección social se estructuró como aquellas intervenciones y acciones de beneficio directo privado, el marco de manejo social del riesgo dejó abierta la posibilidad de una definición más amplia en donde los demás componentes de manejo de riesgo con beneficio colectivo podían fácilmente formar parte o no del sistema de protección social. También alentó a los países a definir su sistema con los componentes más adecuados para su contexto socioeconómico y político. A partir de este desarrollo se redefinió la protección social de nuevas y variadas maneras, y se popularizaron varias formalizaciones del enfoque de protección social del riesgo, cada formalización definiendo aquellos componentes que debían o no formar parte del sistema.

En desarrollos posteriores se evidenció la necesidad de promover el capital de toda la población y no sólo de la población pobre, como la estrategia más importante para reducir los riesgos individuales al mejorar el desempeño laboral de las personas. Ribe, Robalino, y Walker (2010), por ejemplo, incluyen como uno de los objetivos de la protección social la acumulación de capital humano, incluyendo las transferencias condicionadas, los programas de nutrición y de salud, y los programas activos de empleo, como las herramientas para el logro de este objetivo. Los autores sin embargo no mencionan la educación como uno de los componentes (sorprendentemente tampoco explican la omisión), y no es muy claro si estos tres programas deben ser de carácter universal o focalizado en los pobres.

2.2 Protección Social bajo el enfoque de derechos.

Los detractores del enfoque de protección social entendida como un sistema de manejo social del riesgo lo critican por incompleto y reduccionista al no abordar los riesgos estructurales que producen la pobreza. Según Devereux y Sabates-Wheeler (2004), por ejemplo, el enfoque de protección social del riesgo asume que si el sistema de protección social minimiza las fluctuaciones del ingreso de los pobres y protege la acumulación de capital humano de los niños en condición de pobreza, esto será suficiente para sacarlos de la pobreza. Los autores consideran que esto es ingenuo, pues hay condiciones de exclusión social estructural que no les permiten a los pobres salir de su estado de vulnerabilidad, que deben ser abordadas. La pobreza es un resultado de relaciones de poder que excluyen a ciertos grupos de la “plena ciudadanía”. Como tal, la protección social debe ser entendida no solo como el sistema para ayudar a reducir las fluctuaciones del consumo y mitigar la pobreza extrema, sino como todas las iniciativas que transfieren ingreso o activos a los pobres, protegen a la población vulnerable y velan por los derechos de los marginados con el fin de universalizar los beneficios del crecimiento económico y reducir la vulnerabilidad económica y social de estas poblaciones (Stephen. Devereux & Sabates-Wheeler, 2004). La diferencia está en garantizar a los grupos excluidos los derechos y el estatus social, que las condiciones estructurales de desigualdad les han impedido tener.

A pesar de su fuerza conceptual, el enfoque de derechos ha avanzado menos en términos prácticos y programáticos, sin un planteamiento único y claro de qué servicios, qué sistemas de focalización o programas deben formar parte de este SPS para garantizar los derechos y garantías promovidos. Las mayores críticas a este enfoque se centran en la dificultad para operacionalizarlo (definir los instrumentos y la institucionalidad necesaria para lograr los objetivos). Esta dificultad surge porque la conceptualización de derechos no establece límites definidos a las posibles intervenciones, con el riesgo de borrar las fronteras entre protección social y gasto social e incluir como parte de la protección social todas las actividades de desarrollo social.

De la declaración de los derechos humanos se pueden extraer una serie de acciones generales que se deben garantizar (ver Cuadro 1.) pero no es claro cuáles de estas deben formar parte del Sistema de Protección Social.

Cuadro 1. Garantías otorgadas a los ciudadanos bajo el enfoque de derechos.

Ámbito del Derecho:	Los Estados firmantes reconocen el derecho a:	Acciones/garantías que los Estados se comprometen a implementar/asegurar para garantizar el derecho:
Laboral	Goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias	<p>Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores.</p> <p>La seguridad y la higiene en el trabajo.</p> <p>Igual oportunidad para todos de ser promovidos.</p> <p>El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo.</p> <p>Derecho a sindicalizarse y asociarse.</p>
Seguridad social	Seguridad social	Seguro social.
Protección especial	Protección especial a algunos grupos	<p>Protección amplia y especial a la familia con hijos a cargo.</p> <p>Protección especial a madres gestantes y por un periodo posterior al parto, incluyendo licencias de maternidad remuneradas</p> <p>Protección especial a niños y adolescentes, contra empleo en trabajos nocivos o que afecten su desarrollo normal, contra la explotación económica y social y prohibición de trabajar por debajo de cierta edad.</p>
	Estar protegida contra el hambre	<p>Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos.</p> <p>Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades.</p>
Salud	Disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.	<p>La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños.</p> <p>Mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente.</p> <p>La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas.</p> <p>La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.</p>
Educación	Educación	<p>Enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.</p> <p>La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.</p> <p>Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.</p>

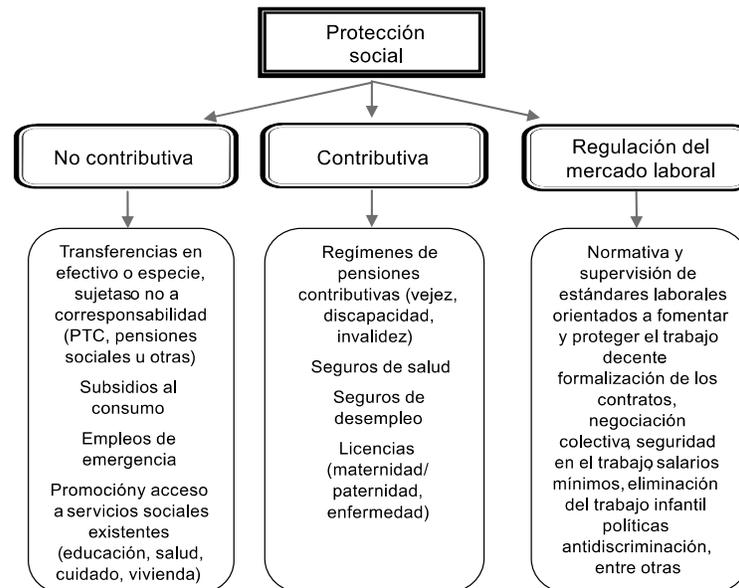
Ámbito del Derecho:	Los Estados firmantes reconocen el derecho a:	Acciones/garantías que los Estados se comprometen a implementar/asegurar para garantizar el derecho:
Culturales	Participar en la vida cultural; gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.	<p>Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.</p> <p>Conservación, desarrollo y difusión de la ciencia y de la cultura.</p> <p>Respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.</p> <p>Cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.</p>

Fuente: Elaboración propia con base a la declaración de los derechos humanos.

Cecchini y Martínez (2011) presentan una formalización de la concepción de protección social basada en el enfoque de derechos. Definen la protección social como aquella parte de la política social cuyo objetivo es “procurar un nivel mínimo de bienestar socioeconómico para todos los miembros de una sociedad. La protección social, en este sentido, se encarga de proteger y asegurar el ingreso, y fomentar el trabajo decente, así como de identificar la demanda no cubierta (y los nudos críticos en la oferta pública existente) y garantizar el acceso a los servicios sociales para toda la población, velando por su cobertura y calidad adecuada, pero sin hacerse cargo de su provisión, que requiere de una gestión especializada” (Cecchini y Martínez, 2011). Para lograr estos objetivos y cumplir con estas funciones, los autores proponen tres ejes de política: la seguridad social contributiva, la asistencia social y las políticas laborales.

El Gráfico 2. muestra la estructuración de la protección social bajo el enfoque de derechos propuesta por los autores.

Gráfico 2. Estructuración de la protección social bajo el enfoque de derechos.



Fuente: (Simone. Cecchini & Martínez, 2011)

Esta estructuración de protección social de Cecchini y Martínez (2011) parece quedarse corta frente a otras conceptualizaciones como la descrita por Devereux y Sabates-Wheeler (2004), quienes consideran que una función primordial del sistema de protección social es eliminar la exclusión social, con intervenciones que apunten a empoderar a los grupos marginales: facilitar y crear espacio para la deliberación democrática, promover y aumentar la participación ciudadana, sensibilizar a la comunidad sobre comportamientos excluyentes, y cambiar el marco regulatorio para proteger a grupos vulnerables de discriminación y abuso. Devereux y Sabates-Wheeler, además, plantean un eje de intervención enfocado a prevenir la vulnerabilidad mediante intervenciones que incrementen la capacidad y productividad de los pobres, como programas de microcrédito y trabajos públicos.

Un problema adicional de esta conceptualización planteada por Cecchini y Martínez es que distingue entre ejes contributivos y no contributivos. La separación histórica que se ha dado en los países latinoamericanos entre seguridad social contributiva y no contributiva segmenta a la población pobre y no pobre, con sistemas de salud y pensiones que se

diferencian en el grado de cobertura, la calidad y las entidades prestadoras, siendo los sistema de los pobres usualmente de menor calidad y cobertura.

Si bien esta segmentación tiene una explicación histórica, divide a la población en ciudadanos con servicios de primera y de segunda categoría. Este estudio considera que la seguridad social integral debe ser universal y la misma para todos. Los ciudadanos deben contribuir de manera diferenciada según su capacidad de pago, pero el beneficio recibido no puede depender del nivel de pobreza del contribuyente. Esto es ineficiente desde el punto de vista económico, pues provee un aseguramiento subóptimo a la población en mayor riesgo. Este aseguramiento subóptimo, se traduce en mayor gasto futuro, cuando el Estado se ve obligado a intervenir para asistir a las personas una vez el choque ocurre, a través de mecanismos como la asistencia social. La segmentación no solo es ineficiente desde el punto de vista económico, sino que es problemática desde el punto de vista ético y social. ¿Cómo justificamos desde el punto de vista ético ofrecerle un nivel de aseguramiento subóptimo precisamente a aquellos en situación más desfavorable?

No se debe desconocer la necesidad de minimizar los desincentivos al esfuerzo individual, y que los beneficios diferenciales para pobres y no pobres respondieron en un comienzo a limitaciones presupuestales reales. Pero la evolución de los sistemas de protección social exige sistemas de aseguramiento universal para todos en las mismas condiciones; las personas deben contribuir en proporción a su capacidad de pago y el Estado debe establecer mecanismos para fiscalizar esta capacidad. La propuesta que se presentará más adelante en este documento evita esa segmentación socioeconómica del sistema de protección social.

2.3 Protección Social vs. Asistencia Social.

Finalmente es importante resaltar que recientemente se ha hecho referencia a la protección social únicamente como el componente de asistencial social. Por ejemplo, Sabates-Wheeler y Pelham, (2006) definen la protección social como todas las iniciativas que transfieren ingreso o activos a los pobres, protegen a la población vulnerable y velan por los derechos de los marginados con el fin de universalizar los beneficios del crecimiento económico y

reducir la vulnerabilidad económica y social de estas poblaciones (Stephen. Devereux & Sabates-Wheeler, 2004). De igual forma, Unicef en su más reciente publicación, define la protección social como “(...) el conjunto de intervenciones de políticas públicas y privadas y los programas orientados a prevenir y eliminar la vulnerabilidad socioeconómica, la pobreza y la derivación” (Unicef, 2012, p. 14). Si bien esta definición incluye estrategias orientadas a la prevención, la mayoría de las acciones discutidas en el enfoque están focalizadas en la pobreza.

Esta es, seguramente, una visión reducida de la protección social que se asemeja más al componente de asistencia social de la propuesta presentada aquí, y de las conceptualizaciones de protección social basadas en el enfoque de riesgos. Preocupa en particular que cuando las acciones se concentran en aquellos en situación de pobreza, extrema pobreza o vulnerabilidad, se deja por fuera a un grupo importante de población en riesgo de ser pobre o vulnerable, desconociendo que están en riesgo de caer en estas situaciones si no se les ofrecen las herramientas de protección discutidas en las secciones anteriores. En particular, excluye el componente de seguridad social integral como herramienta indispensable para reducir el riesgo de caer en pobreza o vulnerabilidad. La propuesta que se presentará aquí va más allá de la atención exclusiva a los pobres.

2.4 ¿Dos enfoques irreconciliables?

Conceptualmente el enfoque de derechos y el enfoque de protección social como sistema de manejo de riesgo parecen tener unas diferencias sutiles pero irreconciliables. Como lo plantean Devereux y Sabates-Wheeler (2004), las dos representaban posiciones diferentes acerca del tipo de sociedad perseguido. Mientras que el enfoque de derechos ve la pobreza y la inequidad como el resultado de arreglos económicos e institucionales injustos y ve a la protección social como la forma de asignar prestaciones que eran un legítimo derecho de todos los ciudadanos, la concepción de protección social como formas de manejo social de riesgo ve en la protección social una forma de proveer aseguramiento en aquellos casos en los cuales el mercado no los provee de forma eficiente o en que la escasa capacidad de ahorro y de capital humano de algunos ciudadanos no les permite acceder a los mismos.

En términos prácticos, las diferencias parecen manifestarse en el énfasis dado por cada corriente a: i) la preocupación asignada al impacto presupuestal ii) el rol y la responsabilidad de los particulares frente a su propia protección, iii) el rol del sector privado vis a vis el público en la satisfacción de los derechos, iv) el rol de la focalización como mecanismo para garantizar que el presupuesto logre comprar el mayor beneficio posible y v) el tipo de intervenciones que se debían garantizar.

El enfoque de manejo social de riesgo le da un papel más importante al individuo frente a su propia protección, y le da un papel más importante al sector privado como agente proveedor de protección. Este enfoque enfatiza también la necesidad de mantener una política económica sana para reducir las crisis económicas y no afectar el crecimiento, diseñar las intervenciones de manera cuidadosa y focalizada para no desincentivar el esfuerzo y la oferta laboral individual, y asignar los recursos escasos atendiendo a criterios de mínimos vitales y eficiencia económica. El concepto del manejo social de riesgo establece con mayor claridad hasta dónde debe llegar el Estado (solo en aquellos casos en los cuales el mercado no provee aseguramiento o donde los agentes no se pueden garantizar unos mínimos a sí mismos).

El enfoque de derechos en cambio, deja a las sociedades definir por medio de un pacto social los límites para la intervención del Estado y hace a este garante de los derechos con un rol menor para los individuos y el sector privado. El enfoque de derechos, si bien reconoce que las restricciones presupuestales imponen un límite a la capacidad de los Estados de garantizar los derechos, no establece cómo conciliar la universalidad con las restricciones fiscales. Esta conciliación debe ser producto de un pacto social, en donde la focalización es vista como un paso necesario para llegar de manera incremental a la universalidad de los derechos, ante recursos limitados. El enfoque de derechos también hace un mayor énfasis en los problemas estructurales de inequidad y desigualdad, que mantienen a los pobres en un estado inferior de ciudadanía.

El Cuadro 2. muestra las herramientas abogadas por los dos enfoques para lograr los objetivos finales:

Cuadro 2. Comparación entre el enfoque de derechos y el enfoque de protección social del riesgo.

	Enfoque de protección social del riesgo	Enfoque de derechos
Derechos laborales	No.	Sí.
Seguridad social en salud y pensiones para todos	Sistemas contributivos para los no pobres, sistemas subsidiados y pensiones mínimas para los pobres.	Sí.
Protección especial para grupos vulnerables	No en todas las formalizaciones de los enfoques, más énfasis en pobreza.	Sí: madres gestantes y con recién nacidos, ancianos, discapacitados, niños y jóvenes.
Nutrición	Sí, focalizada en población pobre y niños.	Sí.
Ingreso mínimo	Sí, transferencias condicionadas o no condicionadas. Programas de empleo de emergencia.	Sí.
Mecanismos activos de empleo	Mecanismo para facilitar la inserción laboral.	No.
Vivienda	Conectar a la población pobre con los servicios de vivienda.	Garantía de vivienda para todos.
Educación	Promover la acumulación de capital humano en los pobres.	Educación para todos.
Derechos culturales	No.	Sí.
Exclusión social	No, se asume que las demás intervenciones permiten la salida de la pobreza y con ello de la exclusión social.	Sí, pero no es claro dónde está la frontera de las intervenciones.

Fuente: los autores con base en declaración de derechos humanos y Holzmann & Jørgensen (2000).

Ambos enfoques enfatizan la necesidad de proveer seguridad social en salud y pensiones para todos y en intervenir en garantizar la acumulación de capital humano, mediante acceso

a salud, nutrición y en algunos casos educación. Ambos enfoques apuntan a garantizar un nivel mínimo de ingreso, para evitar la pobreza.

Los enfoques difieren en: las políticas laborales que forman parte del sistema de protección social; el grado de énfasis y el papel que le dan a la educación dentro del SPS; el nivel de protección de grupos vulnerables; la garantía del derecho a la vivienda y a los derechos culturales; y el papel del sistema de protección social en prevenir y mitigar la exclusión social.

Con el tiempo, en la práctica los dos enfoques han tendido a converger. El enfoque de derechos hizo más evidente la necesidad de la progresividad en la garantía de derechos y la focalización en los más necesitados (Cepal, 2006), mientras que se incluyó la corresponsabilidad individual como fin para desincentivar los efectos negativos sobre la oferta laboral y el esfuerzo propios de los individuos receptores de asistencia social; el sector privado se reconoció como un actor importante dentro de los mecanismos para asegurar la oferta de servicios necesarios para garantizar los derechos. Por el otro lado, en el enfoque de protección de riesgo la educación para todos empezó a aparecer repetidamente y la necesidad de garantizar unos mínimos vitales tomó aún más fuerza. Las conceptualizaciones más recientes abren la puerta para intervenciones directas enfocadas a reducir la exclusión social.

Si bien las diferencias conceptuales entre los dos enfoques sobre el tipo de sociedad que queremos se mantienen y son importantes, en la práctica hay más acuerdos que desacuerdos sobre el tipo de intervenciones que se deben promover y el grupo de personas que se debe priorizar.

Hoy en día las conceptualizaciones de ambos enfoques resaltan la necesidad de i) garantizar unos mínimos vitales, focalizando los esfuerzos en la población más vulnerable, fortaleciendo la capacidad de los más pobres de garantizar de manera autónoma un mínimo nivel de vida y de ejercer de manera efectiva su ciudadanía, articulando su acceso a los

servicios sociales, el acceso a activos y la acumulación de capital humano; y ii) proveer mecanismos de protección de riesgos mediante seguridad social para todos.

La ventaja del enfoque del manejo social del riesgo es que delimita más claramente el rol del Estado y el papel de la protección social. Los enfoques basados en derechos tienen el mérito de dejar a las sociedades, mediante un contrato social, definir el papel del Estado y las obligaciones de este y de los individuos. Sin embargo, este enfoque provee un marco conceptual muy amplio, con el riesgo de incluir como parte de la protección social todas las actividades de desarrollo y gasto social, y hacer al Estado garante del bienestar de todos los individuos.

3. Una nueva propuesta de protección social integral.

En este documento se propone la siguiente definición de Protección Social Integral: un sistema de protección social es el conjunto de intervenciones destinadas a *enfrentar, prevenir y mitigar los efectos* de eventos no anticipados (riesgos), que afecten el bienestar de las personas y limiten el alcance de sus plenas capacidades, y consiste en un conjunto de intervenciones públicas orientadas al logro de tres objetivos:

- Asistir a todos los ciudadanos, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo *para* suavizar las fluctuaciones del consumo ante choques adversos de carácter social, ambiental, laboral, de ciclo de vida o de salud.
- Proporcionar apoyo a quienes se encuentran en extrema pobreza *para* garantizar un mínimo de bienestar y ayudarles a superar su condición.
- Velar por la igualdad de unas oportunidades mínimas necesarias para promover la formación de capital humano y prevenir la exclusión social, *para* prevenir la pobreza futura.

Esta definición le adjudica a la protección social tres objetivos relacionados pero diferentes. En lo que sigue explicaremos cada uno.

3.1 Asistir a todos los ciudadanos, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo.

El primer objetivo sigue de cerca la definición de protección social de Holzmann y Jørgensen (2000). Estos autores plantean que el Estado debe intervenir para asegurar que los ciudadanos tengan a su disposición herramientas que les permitan suavizar el consumo y alcanzar, de esta manera, el nivel más alto posible de bienestar a lo largo de su ciclo de vida.

Esta definición está fuertemente anclada en la teoría económica del bienestar. La teoría económica plantea que a medida que aumentan la cantidad de bienes y servicios que consumimos, el bienestar adicional que nos aportan los bienes adicionales consumidos es cada vez menor. Por ejemplo, si tengo sed y consumo un vaso de agua, ese vaso de agua me va a dar un gran beneficio porque me quita la sed. El segundo vaso de agua que consuma me puede traer bienestar, pero como ya no tengo tanta sed, no me produce tanto bienestar, el tercer o cuarto vaso de agua no me producirán bienestar. Esto se conoce como beneficio marginal decreciente (BMD). La existencia de estos beneficios decrecientes tiene implicaciones importantes para la distribución del gasto durante el ciclo de vida. Implica que las personas logran el máximo bienestar cuando distribuyen su gasto a lo largo de toda su vida de manera relativamente equitativa, ahorrando en momentos de abundancia para gastar en momentos de escasez o cuando enfrentan choques adversos que afectan su bienestar.

Una práctica común de suavización del consumo son, por ejemplo, las pensiones. Las personas ahorran durante las épocas productivas para poder gastarlo al final de su vida cuando no son productivos. ¿Por qué el ahorro pensional garantiza un mayor nivel de bienestar que no ahorrar? Comparemos dos personas, una que ahorró y otra que no lo hizo. La persona que no ahorró se encontraría en estado de pobreza o escasez al final de su vida (en nuestro ejemplo anterior esto equivale a decir que tiene mucha sed y no puede comprar agua). Estaría mejor si en vez de haber consumido tres y cuatro vasos de agua en el pasado hubiese ahorrado alguno de esos vasos de agua para hoy. El tercer y cuarto vaso de agua

que consumió en el pasado le produjeron poco bienestar porque ya no tenía tanta sed, mientras que hoy le produciría mucho bienestar porque tiene mucha sed. La persona que ahorró, por el contrario, habría saciado su sed en el pasado y podría también saciar su sed hoy. La pérdida de bienestar por no consumir el tercer y cuarto vaso de agua en el pasado es menor que la ganancia que le trae poder consumirlo hoy, de tal forma que al final logra estar mejor que la persona que no ahorró. El ahorro, claro está, sirve no solo para protegernos en la vejez, sino para protegernos de otros riesgos, como pérdida de empleo, incapacidad, desastres naturales, etc.

De lo anterior concluimos que si existen rendimientos marginales decrecientes en el consumo, las personas necesitan mecanismos para poder transferir consumo hoy a consumo futuro. La forma más inmediata de lograr esto es mediante el ahorro privado y el aseguramiento privado. Pero entonces, ¿Por qué si las personas pueden comprar seguros y ahorrar debe intervenir el Estado? Las condiciones que ameritan que el Estado intervenga también están claramente delineadas por la teoría económica: solo cuando el mercado no logra ofrecer las herramientas óptimas. Hay muchas situaciones en las cuales el mercado no ofrece las herramientas óptimas, estas situaciones se conocen como fallas de mercado. Va más allá de este trabajo discutir las todas; basta con mencionar que la teoría económica permite definir de forma muy clara en cuáles áreas es indispensable la intervención del Estado para lograr el máximo bienestar posible de la población: aseguramiento en salud, sistemas pensionales y protección al cesante (desempleo, invalidez permanente o temporal y maternidad).

Además de las fallas de mercado, el Estado puede jugar un papel importante en la mancomunación de riesgos. La mancomunación de riesgos consiste en agrupar los riesgos de los individuos de tal forma que se reduce el ahorro individual necesario para hacer frente a los riesgos. Un ejemplo ayuda a clarificar el concepto. Supongamos que yo deseo protegerme contra el robo de mi auto. Tengo dos opciones para poder reemplazar mi carro en el evento de robo. El primero es ahorrar el valor total del carro. Alternativamente si yo sé que de cada tres carros se roban uno al año puedo juntarme con tres personas y poner cada una, una tercera parte del valor del carro. Al final del año a una de las personas le

habrán robado el carro, esta persona podrá reemplazar el carro con el ahorro conjunto, pero solo debió ahorrar una tercera parte del valor del carro y no la totalidad. La mancomunación requiere organizar y agrupar la población para la organización de fondos de riesgo compartidos, en algunos casos requiere afiliación obligatoria y esto es una función que el Estado hace mejor que el mercado.

Hay muchos otros mecanismos de protección, como aseguramiento ante pérdida de activos por eventos fortuitos o desastres naturales, pero en estos casos, en general, el mercado es capaz de ofrecer las herramientas óptimas y la intervención del Estado solo reduciría el bienestar (pensemos en mayores impuestos, controles, ineficiencia estatal, etc.). La función del Estado en estos casos debe ser solo reguladora. Si existe algún riesgo covariante (i.e que afecta grupos poblacionales grandes al mismo tiempo) para los cuales el mercado no dispone de las herramientas adecuadas, entonces podría pensarse en incluir este tipo de aseguramiento como parte del Sistema de Protección Social. Este enfoque ha sido formalizado por Holzmann & Jørgensen (2000).

3.2 Proporcionar apoyo a quienes se encuentran en extrema pobreza.

Como sociedades consideramos inadmisibles la existencia humana bajo ciertos niveles de privación. Esta inadmisibilidad se manifiesta en la ratificación de convenciones sobre derechos humanos y en las constituciones, entre otros. Como tal, es función de la protección social garantizar que los ciudadanos no solo dispongan de sistemas de seguridad social integral para protegerse de caer en estos niveles de adversidad inaceptables, sino asistirlos cuando caigan en este estado para mitigar los efectos de tal situación y ayudarlos a superarla. Esta intervención estatal se conoce comúnmente como *asistencia social*. Esta es la definición que se usará en este trabajo.

La asistencia social requiere así definir qué consideramos mínimos inaceptables y qué bienes, servicios e intervenciones necesitamos para garantizar los mínimos definidos. La decisión de estos mínimos no es trivial: existen restricciones presupuestales; las sociedades están en menor o mayor medida dispuestas a redistribuir recursos hacia los más pobres; los

países difieren en el papel garante que le otorgan al Estado; y las intervenciones deben ser cuidadosas para no desincentivar el esfuerzo individual.

La propuesta que hacemos en este documento es que los países, y en particular Colombia, deben definir a través de un consenso social i) un paquete priorizado de bienes y servicios mínimos con el que deben contar las familias y sus miembros, y ii) el nivel de presupuesto que están dispuestos a asignar para asistencia social. Una vez se ha definido el paquete y los recursos disponibles de manera consensuada, el ejercicio consiste en definir mecanismos de focalización para suplir las necesidades prioritarias con los recursos disponibles y simultáneamente diseñar un mecanismo progresivo para cubrir aquellas necesidades que la limitación de recursos no logró cubrir, a medida que aumenta la disponibilidad de recursos.

La definición de estos mínimos vitales ha seguido dos corrientes de pensamiento conectadas pero levemente diferentes. La primera corriente es la de derechos, que define unos derechos humanos mínimos, al que todos los ciudadanos deben acceder y plantean al Estado como garante de estos derechos. La segunda corriente plantea que el paquete mínimo debe asegurar igualdad de oportunidades y de capacidades, y como tal se concentra en establecer cuáles son aquellos bienes y servicios necesarios para garantizar la acumulación de capital humano y asegurar las capacidades de las personas. Estos mínimos usualmente se refieren a nutrición, salud y educación.

Para mitigar los efectos de la pobreza extrema y ayudar a las familias a salir de la misma, los países han diseñado una serie de estrategias, que han mostrado resultados positivos y cuyo uso se ha extendido. Entre estas se encuentran las transferencias monetarias o en especie con o sin condiciones. La condicionalidad usualmente se ata a que las familias envíen a sus niños al colegio y asistan a controles de desarrollo y crecimiento. Dentro de los programas de asistencia social también se encuentran los programas enfocados en mejorar la capacidad de generación de ingresos de las familias; entre los cuales se destacan los programas de microcrédito, empleos públicos de emergencia, capacitación y entrenamiento y esquemas de diversificación de ingresos. Más recientemente los programas

de asistencia social establecen mecanismos para ayudar a las familias pobres a acceder a los servicios sociales y a la oferta pública existente. Experiencias recientes de asistencia social en Chile en particular demostraron que en muchos casos las familias pobres no tienen la capacidad de acceder por sí mismas a estos servicios, bien sea porque no tienen identificación oficial y no saben cómo obtenerla; no cuentan con la información sobre la oferta de servicios; o no tienen los medios para cubrir los costos de acceso a estos servicios (tarifas y costos de transporte, por ejemplo). A raíz de estas experiencias se diseñaron programas como Chile Solidario o la Red Juntos en Colombia, que asignan un trabajador social a las familias para ayudarlas a acceder a la oferta disponible. En el caso de Chile y de Colombia, los programas también incluyen un componente de planeación, en el que se ayuda a las familias a cumplir metas y logros conducentes a la superación de la pobreza. Estos programas incluyen además componentes de empoderamiento, en el cual se abren espacios de participación comunitaria y se forman líderes comunitarios.

3.3 Promoción del capital humano y prevención de la exclusión social.

Las experiencias recientes de asistencia social en el mundo han encontrado que, si bien los programas de asistencia social y de seguridad social son útiles para mitigar los efectos de la pobreza extrema, son insuficientes para solventar las causas estructurales de la pobreza, producto de estructuras sociales y culturales históricas, que mantienen a ciertos grupos poblacionales excluidos del ejercicio de la plena ciudadanía y les impiden salir de su estado de vulnerabilidad (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004). Entre estas causas se encuentran, por ejemplo, la discriminación de género o raza y la falta de ciudadanía plena por ausencia de espacios de participación para las poblaciones marginadas, o la ausencia de protección laboral mínima para garantizar condiciones dignas de empleo. Esta exclusión social hace que algunos individuos se encuentren en desigualdad de condiciones a la hora de usar sus capacidades para alcanzar su máximo nivel de bienestar.

Además, existen situaciones de vulnerabilidad no asociadas a la pobreza o a la discriminación, como puede ser la discapacidad física, que impide a los individuos alcanzar sus plenas capacidades. Un ciego, por ejemplo, puede no ser pobre, pero no logrará

desarrollar su pleno potencial si la sociedad no le ofrece mecanismos que le permitan usar el transporte público, por ejemplo, paraderos con información en sistema braille, o mensajes de voz. Sistemas de votación sensibles a discapacitados son otro ejemplo de intervenciones públicas necesarias para evitar la exclusión social de esta población e igualar sus oportunidades con el resto de los ciudadanos, en la búsqueda de su propio bienestar.

La protección social debe entonces incluir aquellas acciones que atacan los estados de exclusión. Este componente cabe perfectamente en la conceptualización de protección social como las acciones encaminadas a mitigar, prevenir y enfrentar riesgos, en donde el choque inesperado es haber nacido ciego, o de una raza minoritaria, o estar en una posición desventajosa a la hora de negociar un contrato laboral. La función de la protección social es entonces mitigar los efectos de este choque.

Finalmente, existen una serie de intervenciones indispensables para garantizar que todos los ciudadanos, independientemente de si son pobres o no, alcancen un nivel mínimo de capital humano que los ubique en igualdad de oportunidades y les garanticen unas capacidades mínimas para poder ejercer la plena ciudadanía, prevenir que se conviertan en pobres en el futuro y maximizar sus capacidades para perseguir su propio bienestar. Estas intervenciones se dan en los primeros años de vida (0 a 18) y están encaminadas a proteger el desarrollo psicosocial y cognitivo de los niños y adolescentes: educación de calidad para todos, atención a la primera infancia, protección al menor y espacios para promover el desarrollo cognitivo y social de los menores de dieciocho años. No es función de la protección social proveer estos servicios (esta es función de otros sectores como educación, salud, justicia, bienestar familiar) sino velar porque a través de los servicios ofrecidos se esté garantizando la igualdad de oportunidades y capacidades mínimas a todos los ciudadanos, sean estos pobres o no.

Es así como esta propuesta considera que debe ser función del sistema de protección social establecer legislación, promover estrategias y monitorear y vigilar que todos los ciudadanos cuenten con un mínimo de oportunidades. Como en el caso de la asistencia social, establecer este mínimo requiere un consenso social sobre qué oportunidades mínimas deben

igualarse con el fin de evitar la exclusión social y garantizar un nivel mínimo de capacidades; y qué presupuesto se debe destinar a este propósito. Este componente tiene un carácter universal, en el sentido en que no se focaliza en los pobres únicamente. Algunas de las intervenciones están focalizadas por grupos de edad (educación y protección al menor) o por estado de discapacidad o vulnerabilidad particular (por ejemplo desplazados).

Las intervenciones necesarias para velar por la igualdad de oportunidades y capacidades mínimas constarían de algunos derechos laborales, como el derecho a la sindicalización y a la asociación; promover y velar por políticas antidiscriminación; velar por la atención diferenciada para población vulnerable (madres gestantes, discapacitados, huérfanos, víctimas de conflicto); promover y regular las acciones colectivas y la participación ciudadana, en particular de grupos históricamente marginados, sean estos pobres o no; promover y regular políticas de acceso a la información y la transparencia en la toma de decisiones; regular y defender los derechos de la juventud y la niñez y fomentar y vigilar el desarrollo de su capital humano; y no menos importante, monitorear y regular estos derechos y políticas para velar por su cumplimiento.

El Cuadro 3. esquematiza la propuesta presentada, los tres componentes y las acciones que cada componente puede incluir.

Cuadro 3. Componentes programas y focalización de un Sistema de Protección Social Integral.



Fuente: elaboración propia.

3.4 ¿Qué intervenciones no forman parte del Sistema de Protección Social en esta propuesta?

La definición anterior excluye algunas acciones que otras formalizaciones de protección social sí incluyen. En particular esta definición implica que no es función de la protección social mitigar el efecto de todos los riesgos a los cuales están expuestos los individuos. Solo es función de la protección social mitigar los efectos de la extrema pobreza, proteger a los individuos de caer en pobreza y proveer mecanismos de suavización del consumo cuando el mercado no lo hace bien.

No están incluidas actividades como la atención a desastres naturales para toda la población, ni las políticas laborales activas (que pretenden reducir el tiempo de duración del desempleo). Si bien consideramos que estas acciones deben ser ofrecidas y coordinadas por el Estado, no son función del sistema de protección social, sino de otros sistemas como los sistemas de atención de desastres o la política laboral. Es función del sistema de protección

conectar a aquellos en estado de extrema pobreza o vulnerabilidad con estos servicios, más no proveerlos directamente.

La definición también deja por fuera la garantía de vivienda para todos, la garantía u oferta de cultura, y las políticas laborales que no estén estrictamente relacionadas con la garantía de unas oportunidades mínimas para evitar la exclusión social (por ejemplo no formarían parte de esta propuesta la garantía de vacaciones, prestaciones, y políticas de salario mínimo). Si bien consideramos que dichas políticas deben ser parte de la política laboral, no apuntan ni a mitigar los efectos de la pobreza ni a garantizar un nivel mínimo de bienestar; tampoco son herramientas para suavizar el consumo o igualar oportunidades mínimas y evitar la exclusión social.

El salario mínimo en particular, en países de ingresos medio y bajo, solo beneficia a los asalariados, que corresponden a menos del 40% de la población, que es usualmente no pobre (Núñez & Espinosa, 2007). Según esta definición tampoco es función de la protección social garantizar la vivienda para todos, pero sí garantizar unas condiciones de vivienda mínimas, como límites en el hacinamiento crítico o condiciones de salubridad esenciales. El rol de la protección social en este frente, es conectar a las familias pobres, cuyas condiciones de vivienda no cubran los mínimos, con los servicios y subsidios existentes, o abogar por la creación de los mismos cuando estos no existan. También es función de la protección social velar por la no discriminación en el acceso a los servicios de vivienda, y promover la priorización de subsidios y oferta de vivienda de interés social para los grupos particularmente vulnerables.

Finalmente, la garantía de acceso a la cultura tampoco es función de la protección social, pues no apunta a ninguno de los tres objetivos definidos. Sí es función de la protección promover y regular políticas de acceso a la información y la transparencia en la toma de decisiones, para todos los ciudadanos y de manera no discriminatoria, con el fin de garantizar igualdad de oportunidades mínimas para ejercer la ciudadanía y evitar la exclusión social.

Reducir el número y la amplitud de las intervenciones que son parte del sistema de protección social permite focalizar los recursos escasos y concentrar las acciones en unos pocos objetivos considerados como prioritarios, pensarla y planearla de manera integral; y reducir las dificultades institucionales de coordinación y dirección. Todo esto se dificulta en sistemas de protección social con múltiples objetivos o con poca claridad en los mismos.

4. La propuesta frente a otras conceptualizaciones de protección social.

La propuesta presentada en este artículo recoge la evolución de la protección social en las últimas décadas e incorpora y concilia diferentes corrientes de pensamiento. En lo que sigue la comparamos con los enfoques de manejo social de riesgo y de derechos.

Las intervenciones orientadas al mercado laboral difieren en su naturaleza. Si bien ambos enfoques incluyen la protección al cesante como parte de las funciones del sistema de protección social, el enfoque de derechos tiene un conjunto de intervenciones más amplio y garantista con énfasis en el concepto de trabajo decente, mientras que el enfoque de riesgos se concentra en mejorar el funcionamiento del mercado laboral mediante políticas activas de empleo. Por ejemplo, el enfoque de derechos se concentra en garantizar derechos laborales como la afiliación sindical, el salario mínimo y el trabajo decente, mientras que las formalizaciones del enfoque de protección social de riesgo se concentran más en intervenciones orientadas a eliminar las fallas de mercado que reducen la capacidad de los trabajadores de encontrar empleo. Podría decirse que mientras el enfoque de derechos se concentra más en los empleados, al enfoque de protección social le preocupa más el desempleo. Esta diferencia es importante porque puede implicar políticas económicas diametralmente opuestas. Esta propuesta, si bien no incluye todas las políticas laborales abogadas en el enfoque de derechos (por las razones ya explicadas en el capítulo 3), es un término intermedio, en el que se incluyen tanto la protección al cesante como protección al empleo.

En el tema de educación el sistema de derechos es mucho más explícito en cuanto a las obligaciones del Estado y el rol del SPS. Bajo este enfoque, la educación debe ser obligatoria y gratuita para todos hasta la primaria, y es función del sistema de protección social articular la oferta y garantizar este derecho (si bien su provisión no es función del SPS). Bajo el esquema de protección del riesgo el papel del SPS en materia de educación es garantizar la acumulación de capital pero solo para los grupos más vulnerables y en estado de pobreza. Bajo este esquema, la educación para todos está por fuera del SPS. Nuestra propuesta es más cercana a la corriente de derechos en este frente, pues consideramos que la educación es una de las herramientas más efectivas para prevenir los riesgos futuros, y es crítica en la igualación de oportunidades y la inclusión social. Sin embargo consideramos que el acceso a educación por si solo es inefectivo, si la educación no es de calidad. Por ello, consideramos que es función del sistema de protección social velar, promover y monitorear el acceso universal a educación de calidad para todos los menores de dieciocho años, con especial vigilancia para grupos vulnerables y en situación de pobreza.

En cuanto al rol del SPS en el tema de vivienda, el enfoque de derechos explicita la obligación del Estado de garantizar vivienda para todos, mientras que el enfoque de protección social del riesgo reduce el rol del gobierno a conectar y facilitar el acceso a la población más pobre a la oferta de vivienda, mediante vivienda de interés social o subsidios. Para los individuos no pobres, el mercado está en capacidad de ofertar servicios de vivienda, y el único rol del Estado es regular los contratos y promover el acceso a crédito, pero esto último no hace parte del papel del sistema de protección social. Nuestra propuesta en este sentido se acerca más al enfoque de protección social de riesgo, en tanto asigna al SPS solamente el rol de velar por unas condiciones mínimas de salubridad habitacional en la población pobre y conectarla con los servicios y subsidios existentes. Nuestro enfoque, sin embargo va un poco más allá, al asignar al SPS la función de velar por el acceso no discriminado a los servicios de vivienda y de manera prioritaria a poblaciones definidas como vulnerables y/o pobres.

Los derechos culturales son otro punto en el que ambos enfoques difieren. Si bien la declaración de derechos humanos hace al Estado garante de los derechos culturales para

todos, ninguna de las formalizaciones encontradas en la literatura lo considera como un rol específico de la protección social. El enfoque de manejo social del riesgo no lo considera como una intervención que forme parte del sistema. Como se explicó en la sección 3.4, nuestra propuesta tampoco.

Finalmente, la exclusión social como condición estructural de la pobreza es más enfáticamente abordada en el enfoque de derechos. A pesar de que la inclusión social como parte de las funciones del SPS es reconocida por ambos enfoques (aunque con énfasis diferenciales) la pregunta sobre hasta dónde debe el sistema de protección social promover la equidad y la inclusión social y cómo lograrlo, sigue abierta. Esta propuesta aborda de manera explícita la exclusión social y define las herramientas para combatirla y lograr un mínimo de oportunidades para todos.

La propuesta que se hace en este documento intenta consolidar en cierta forma las dos corrientes en un enfoque único, ampliando el enfoque de manejo social del riesgo para tener en cuenta de manera formal la necesidad de eliminar la exclusión social e igualar las capacidades de todos los ciudadanos a través de la igualdad de oportunidades mínimas. La propuesta, sin embargo, limita de manera clara el rol de la protección social a garantizar unos mínimos, a los cuales los ciudadanos tienen derecho. Estos mínimos deben apuntar a garantizar las capacidades necesarias para poder funcionar, sin hacer al Estado el garante del bienestar de los ciudadanos. Los individuos, incluso aquellos en condición de pobreza, son responsables de su propio bienestar y están en capacidad de proporcionárselo, si cuentan con un mínimo nivel de oportunidades.

Adicionalmente, creemos que nuestra propuesta aborda de manera clara esta discusión: el rol de la protección social es el de prevenir la exclusión social y la pobreza futura, velando por la igualdad de oportunidades y la garantía de unas capacidades mínimas. Esta conceptualización le da un papel preponderante a la acumulación de capital humano para prevenir la pobreza y la exclusión. Y asigna al sistema de protección social la función de vigilar, velar y monitorear el acceso a aquellos servicios necesarios para proteger el desarrollo del capital humano de los niños y adolescentes, de manera universal (i.e para

todos), y con especial vigilancia para poblaciones pobres y vulnerables. La propuesta le da claridad al rol de la educación para todos en el SPS: igualar las oportunidades y las capacidades mínimas; y aclara el tipo e intervenciones que en este frente son responsabilidad de los SPS: promover, velar y vigilar porque el sistema educativo sea una herramienta efectiva para este propósito. La provisión de la educación sin embargo, no es función del SPS.

Quizás más importante, la propuesta presentada acá delimita conceptualmente el abanico de intervenciones que el Estado debe asumir: solo aquellas que le permitan a los ciudadanos *mitigar* los efectos de choques adversos, sean estos pobreza, discapacidad, exclusión social o discriminación, *ayudarlo a protegerse* ante choques futuros, y *prevenir* la ocurrencia de los mismos fortaleciendo el capital humano y garantizando un mínimo nivel de oportunidades para el adecuado funcionamiento de toda la población, cuando el mercado por sí solo no brinde estas herramientas.

5. Los niños, niñas y adolescentes en el Sistema de Protección Social

5.1 ¿Qué dicen los diferentes enfoques de protección social sobre la protección de niños, niñas y adolescentes?

Recientemente se ha resaltado la importancia de diferenciar las intervenciones del sistema de protección social por ciclos de vida, diferenciando las necesidades particulares de los ancianos (por ejemplo cuidado en la vejez), y más recientemente las de los niños y adolescentes. Pero aún se ha avanzado poco en un marco conceptual unificado sobre qué constituye un sistema de protección social sensible a niños y adolescentes, y cómo se operacionaliza. En esta sección se hace un intento por recoger los avances en esta materia.

Si adoptamos un enfoque de derechos debemos partir de los derechos reconocidos de niños y jóvenes. El Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2012) recoge los derechos de los niños y adolescentes a partir de la declaración de los derechos humanos y la declaración internacional de los derechos de los niños así (ver Cuadro 4.):

Cuadro 4. Derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Objetivos de política pública para que los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer plenamente sus derechos humanos	
Existencia	<ul style="list-style-type: none">• Todos vivos (que ninguno muera cuando puede evitarse)• Ninguno sin familia• Ninguno desnutrido• Todos saludables
Desarrollo	<ul style="list-style-type: none">• Todos con educación• Todos jugando• Todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad
Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none">• Todos registrados• Todos participando en los espacios sociales
Protección	<ul style="list-style-type: none">• Ninguno maltratado o abusado• Ninguno en una actividad perjudicial

Fuente: (DNP, 2012)

Si partimos de un enfoque del manejo social del riesgo, la identificación de las intervenciones necesarias para proteger a los niños y adolescentes estarían atadas a: i) ayudarles a sus padres/cuidadores a manejar mejor el riesgo ante choques inesperados y ii) mitigar los efectos de la pobreza extrema y diseñar estrategias para ayudarlos a salir.

El enfoque del manejo social del riesgo descrito por Holzmann y Jørgensen (2000) está muy atado a la capacidad de generación de ingresos de las familias y la reducción en la fluctuación del consumo, y parecería insuficiente para atender los riesgos más importantes que enfrentan los niños y jóvenes, cuya naturaleza es muy diferente a la de los adultos. En el caso de los niños y adolescentes además de suavizar el consumo ante choques exógenos

y de mitigar, enfrentar y ayudarlos a salir de la pobreza, resulta fundamental evitar que su desarrollo psicosocial y su capital humano se deteriore ante eventos adversos, previniendo así que en el futuro sean pobres.

Más que proteger y garantizar el ingreso de los ciudadanos en general y los pobres en particular, en el caso de los niños y adolescentes se debe proteger y garantizar el desarrollo de su capital humano y sus potencialidades. Bajo el enfoque de Holzmann y Jørgensen (2000), las intervenciones dirigidas a proteger y garantizar el desarrollo de su capital humano y sus potencialidades serían parte del sistema de protección social en tanto previenen o disminuyen la probabilidad de enfrentar el riesgo futuro y bajo el entendido que aquellos con mayor capital humano están en mejor condición de hacerle frente a los choques, pero las formalizaciones de los autores son poco explícitas a la hora de concretar las intervenciones necesarias y definir el rol de los SPS en este frente. De Ferranti et al., (2000), en cambio, en su definición de protección social como aquellas intervenciones que ayudan a los individuos a auto-protegerse, reconocen el rol preponderante del desarrollo del capital humano, para lograr este objetivo, pero solo mencionan la educación como intervención que hace parte del SPS, sin aclarar exactamente el papel del SPS en la provisión, regulación o monitoreo del sistema educativo.

A pesar de que claramente hay cabida en el enfoque de manejo social de riesgo y sus diversas formalizaciones para incluir como parte del SPS intervenciones enfocadas a proteger a los niños y adolescentes, en ninguno de los documentos revisados con este enfoque se hace una referencia explícita o detallada de en qué consistirían estas intervenciones.

Para identificar estas intervenciones es necesario partir de una identificación de los riesgos particulares a los que están expuestos los niños y los adolescentes. La literatura revisada se refiere a: i) el riesgo de no desarrollar su potencial y capital humano por carencias en salud, educación, nutrición o desarrollo psicosocial y ii) riesgo de explotación y abuso.

A pesar de que no existen una lista única de intervenciones que se deben hacer, una revisión (no exhaustiva) de la literatura arroja la siguiente lista de intervenciones para hacer frente a los riesgos planteados (Núñez y Espinosa, 2007; Sabates-Wheeler y Pelham 2006; Save the Children, 2007; Temin, 2008):

A nivel de familias:

- Apoyar a las familias en su rol como cuidadores de niños y adolescentes (educación sobre crianza y desarrollo, espacios de recreación, apoyo especial en casos de discapacidad, desarrollo psicosocial y problemas de aprendizaje)
- Facilitar el acceso a programas de empleo temporal público a familias con niños.
- Transferencias condicionadas o no condicionadas, para familias con niños; transferencias para familias con niños en situación de discapacidad.
- Facilitar el cuidado infantil a los padres y madres trabajadores, y programas de uso del tiempo libre para jóvenes.
- Garantizar el acceso a la seguridad social de los padres y cuidadores (en particular salud y protección al cesante), que extienda la cobertura en salud a los niños y jóvenes del hogar.
- Conectar a las familias con los servicios sociales disponibles para niños, niñas y jóvenes.

A nivel de los jóvenes

- Garantizar educación secundaria, técnica y vocacional de calidad.
- Empoderar a los adolescentes para la toma de decisiones mediante talleres de educación y disseminación activa de información.
- Prevenir el embarazo adolescente (acceso a planificación familiar e información, programas de desarrollo psicoafectivo, autoestima y autocuidado).
- Promover oportunidades de trabajo/estudio acorde con las necesidades de los jóvenes (legislación sobre trabajo aprendiz y medio tiempo, subsidios de empleo para jóvenes, exenciones tributarias para las empresas que empleen jóvenes aprendices, etc.).

- Fomentar el uso adecuado del tiempo libre y acceso a la cultura (proveer servicios, ofrecer descuentos para estudiantes, disseminar información sobre oportunidades y servicios).
- Prevenir la drogadicción y el alcoholismo.
- Proteger del abuso en el hogar y fuera de este.
- Proteger y asistir a jóvenes abusados, o víctimas del conflicto.
- Apoyar psicológicamente a los jóvenes en momentos de crisis.

Al nivel de los niños

- Garantizar educación preescolar, primaria y básica de calidad.
- Prevenir y evitar el trabajo infantil.
- Proteger a los niños de abuso y maltrato en el hogar y fuera de este.
- Proteger de manera especial a niños con el núcleo familiar fragmentado por sus familias y garantizar cuidado para niños huérfanos.
- Promover la asistencia escolar.
- Asegurar nutrición y salud adecuada (chequeos de nutrición, complementos alimenticios, visitas a controles de crecimiento, vacunas, acceso a seguridad social en salud).
- Uso productivo del tiempo libre (oportunidades de recreación).
- Acceso a información y cultura (bibliotecas).

Como se puede apreciar, existen más coincidencias que divergencias en las intervenciones que se derivarían del enfoque de manejo social del riesgo y mitigación de pobreza y el enfoque de derechos. Esto no quiere decir que las diferencias filosóficas que explican el porqué de estas intervenciones no se mantengan y no sean importantes. En efecto, bajo el enfoque de derechos, estas intervenciones son un derecho de todos los niños y jóvenes. Bajo el enfoque de manejo social del riesgo son necesarias en tanto resuelven fallas de mercado que les impide a los niños y adolescentes alcanzar el máximo bienestar mediante mecanismos de mercado. Pero esta coincidencia sí quiere decir que podemos avanzar mucho en el diseño de sistemas de protección social sensibles a niños y adolescentes a la

par que las sociedades discuten y desarrollan sus posiciones filosóficas sobre el tipo de sociedad deseado y la razón de ser de estas intervenciones.

5.2 ¿Deben estas intervenciones estar a cargo del sistema de protección social?

Bajo una concepción amplia de protección social y manejo social del riesgo, todas las intervenciones mencionadas arriba apuntan a promover la formación de capital humano y por ende a prevenir la pobreza, y como tal se podría pensar que formarían parte del sistema de protección social. Bajo un enfoque de derechos todas serían de facto parte del sistema de protección social. A pesar de esto algunas de las intervenciones mencionadas no se han considerado como parte del sistema de protección social, en ninguna de las formalizaciones revisadas. Por ejemplo ninguna conceptualización, incluso aquellas más arraigadas en el concepto de derechos, sugiere que el acceso a la cultura sea una función de los sistemas de protección social. ¿Hasta dónde deben llegar entonces las intervenciones orientadas a proteger el desarrollo de niños y adolescentes?

Siguiendo nuestro enfoque podemos identificar aquellas intervenciones que apuntan a alguno de los tres objetivos principales del SPS: i) asistir a los hogares en el manejo del riesgo, ii) mitigar los efectos de la pobreza, y iii) promover el desarrollo del capital humano y prevenir la exclusión social a través de la garantía de un nivel mínimo de oportunidades para todos. A continuación describimos las actividades que serían necesarias para que el SPS presentado sea sensible a niños y adolescentes.

Asistir a los hogares en el manejo de riesgo

Un sistema de manejo de riesgo sensible a niños y adolescentes debe dar prioridad en la asignación de subsidios, en el acceso a seguridad social de salud, seguros de desempleo y pensiones a las familias pobres y vulnerables con niños y adolescentes. Para ello debe monitorear de manera activa el aseguramiento en salud de niños y adolescentes y su acceso a servicios; y monitorear y mantener un censo de discapacidad en niños y adolescentes, para asegurar que estos puedan acceder a prestaciones especiales, bien mediante programas especiales o subsidios. Igualmente, debe promover el acceso a pensiones subsidiadas para

adultos mayores pobres con niños a cargo como cuidadores y encargados de la manutención.

Mitigar los efectos de la pobreza

En este frente, es función del SPS definir un paquete mínimo de bienes y servicios para niños y adolescentes, necesarios para mitigar las formas más severas de privación que ponen en riesgo el desarrollo del capital humano de los niños pobres, y garantizar que ningún niño pobre o en especial situación de vulnerabilidad (por ejemplo, desplazados) carezca de estos mínimos.

Es función del sistema de protección social organizar y proveer directamente programas que mitiguen el efecto de la pobreza en el capital humano de los niños, como las transferencias condicionadas, o los programas para conectar a la población pobre con la oferta de servicios existentes, y programas especiales para ayudar a aquellas familias a salir de la pobreza extrema. Adicionalmente, debe administrar y mantener programas y/o fondos para hacer frente a crisis macroeconómicas, epidemiológicas o alimentarias puntuales. Los programas deben priorizarse y focalizarse en familias con niños.

Promover el desarrollo del capital humano y prevenir la exclusión social

Los niños y adolescentes juegan un rol primordial cuando se trata de promover el capital humano y prevenir la exclusión. Es en las etapas tempranas de la vida que se define el capital humano y se forma para la ciudadanía. Las inversiones en esta etapa de la vida son determinantes para prevenir la pobreza futura. En este sentido, este componente, si bien debe ofrecer programas para toda la población, es particularmente importante para los niños y adolescentes. Entre las acciones que debe asumir directamente el SPS están: la protección al menor en riesgo y víctima de abuso; la regulación y control del trabajo infantil; la promoción y monitoreo de programas para la atención de los menores infractores; el monitoreo y control de una educación de calidad de cero a dieciocho años para todos, con énfasis en niños vulnerables; la promoción y monitoreo de la oferta de programas de cuidado infantil, programas de uso del tiempo libre y recreación y deporte; el apoyo especial a niños con dificultades socioemocionales o de aprendizaje; el liderazgo y

promoción de políticas adecuadas e integrales de discapacidad para niños y adolescentes; la promoción y monitoreo de la efectividad de los espacios de participación para minorías y grupos vulnerables, padres, niños y adolescentes; la promoción y difusión de los derechos de los niños y adolescentes; y el monitoreo del desarrollo y el estado de salud físico y mental de todos los niños y los adolescentes (¡no solo los pobres!).

Este componente presenta un reto particular: la provisión directa de los servicios que promueven la formación del capital humano y previenen la exclusión no es parte del SPS, sino de otros sectores, como el de educación, salud o gobierno. El papel directo del SPS es monitorear y promover acciones en estos frentes. ¿Cómo puede entonces el SPS lograr una provisión efectiva de estos servicios? ¿Cómo articular esta oferta para que sea integral? Estos son retos que enfrentan todos los sistemas de protección social a nivel internacional, y en particular en su componente de asistencia social. Pero hay modelos exitosos de coordinación que pueden implementarse. En particular los programas como Red Juntos o Chile Solidario han logrado coordinar efectivamente la oferta de servicios para los pobres. De estos modelos se pueden extraer experiencias interesantes para coordinar la oferta sensible a niños y adolescentes. Las estrategias nacionales, que abarcan atención integral y multisectorial, en cabeza de instancias presidenciales, también han mostrado resultados interesantes.

6. El Sistema de Protección Social en Colombia frente a la propuesta presentada

El sistema de protección social en Colombia evolucionó de manera paralela a los desarrollos conceptuales internacionales y de la región. En una primera etapa se extendió la seguridad social a los pobres mediante mecanismos no contributivos (Ley 100 de 1993 y sus desarrollos posteriores). Posteriormente, los programas de asistencia social diseñados aisladamente para hacer frente a las crisis se convirtieron en herramientas permanentes de promoción social, y se profundizaron. En el año 2001 se creó el sistema social de riesgo y el fondo de protección social, enfocados a mitigar los efectos de la crisis e impulsar a la población pobre y vulnerable a superar su situación de pobreza. Este sistema se convirtió en

el sistema de asistencia social del país. El sistema diferenció las acciones que se incluirían como parte del sistema por grupos de riesgo y rangos de edad (ver Cuadro 5.).

Cuadro 5. Esquemas de intervenciones de asistencia social en Colombia según el sistema de protección de riesgo social.

Riesgos y Atención Requerida		
Grupos de Edad y Tipos de riesgo	Indicador de Riesgo	Atención requerida
1. Edad 0-5:		
1.1 Desnutrición	<ul style="list-style-type: none"> • Desnutrición global • Desnutrición crónica • Desnutrición aguda (incluye mujeres gestantes y lactantes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nutrición
1.2 Aseguramiento Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura en salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Aseguramiento
1.3 Bajo desarrollo psicosocial	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación verbal y no verbal 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidado de los niños
1.4 Enfermedades inmuno prevenibles	<ul style="list-style-type: none"> • Frecuencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Vacunación
1.5 Enfermedades Gastrointestinales y respiratorias	<ul style="list-style-type: none"> • Frecuencia de enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a la enfermedad
2. Edad 6-11		
2.1 Pérdida de capital humano	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura Primaria • Deserción escolar 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención Educación Primaria
2.2 Aseguramiento en Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura aseguramiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención en salud
2.3 Trabajo infantil	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo infantil 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención Educación Primaria
2.4 Desnutrición	<ul style="list-style-type: none"> • Desnutrición global • Desnutrición crónica • Desnutrición aguda 	<ul style="list-style-type: none"> • Nutrición
3. Edad 12-17		
3.1 Pérdida de capital humano	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura Secundaria • Deserción 	<ul style="list-style-type: none"> • Básica Secundaria
3.2 Aseguramiento en salud	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura aseguramiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención en salud
3.3 Trabajo juvenil	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo juvenil 	<ul style="list-style-type: none"> • Básica Secundaria
4. Edad 18-65		
4.1 Pérdida de Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleo • Bajos niveles de capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de ingreso • Empleo temporal • Capacitación
4.2 Aseguramiento en salud	<ul style="list-style-type: none"> • Sin ingresos o bajos ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención en salud
5. Edad 65 y más		
5.1 Aseguramiento en Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Sin ingresos o bajos ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención en salud
5.2 Falta de ingresos		<ul style="list-style-type: none"> • Pensiones • Apoyos monetarios • Ocupación útil

Fuente: (CONPES, 2001)

Más adelante el DNP estructuró el sistema de protección social, combinando el enfoque de derechos y el de protección social en un esquema que se aparta levemente de las definiciones más comúnmente utilizadas en la literatura (ver Gráfico 3.).

La protección social quedó definida en dos componentes: i) como el conjunto de actividades diseñadas para promover la formación de capital humano y hacer frente a los riesgos idiosincráticos y covariantes no anticipados, y a sus efectos sobre los ingresos para el 100% de la población; y ii) como aquellas actividades necesarias para mitigar los efectos de la pobreza extrema y ayudar a las familias a salir de la misma. Este componente también incorporó la atención a la población en condición de vulnerabilidad espacial, como desplazados y víctimas de conflicto.

Gráfico 3. Conceptualización del Sistema de Protección Social en Colombia



Fuente: (Cepal, 2008)

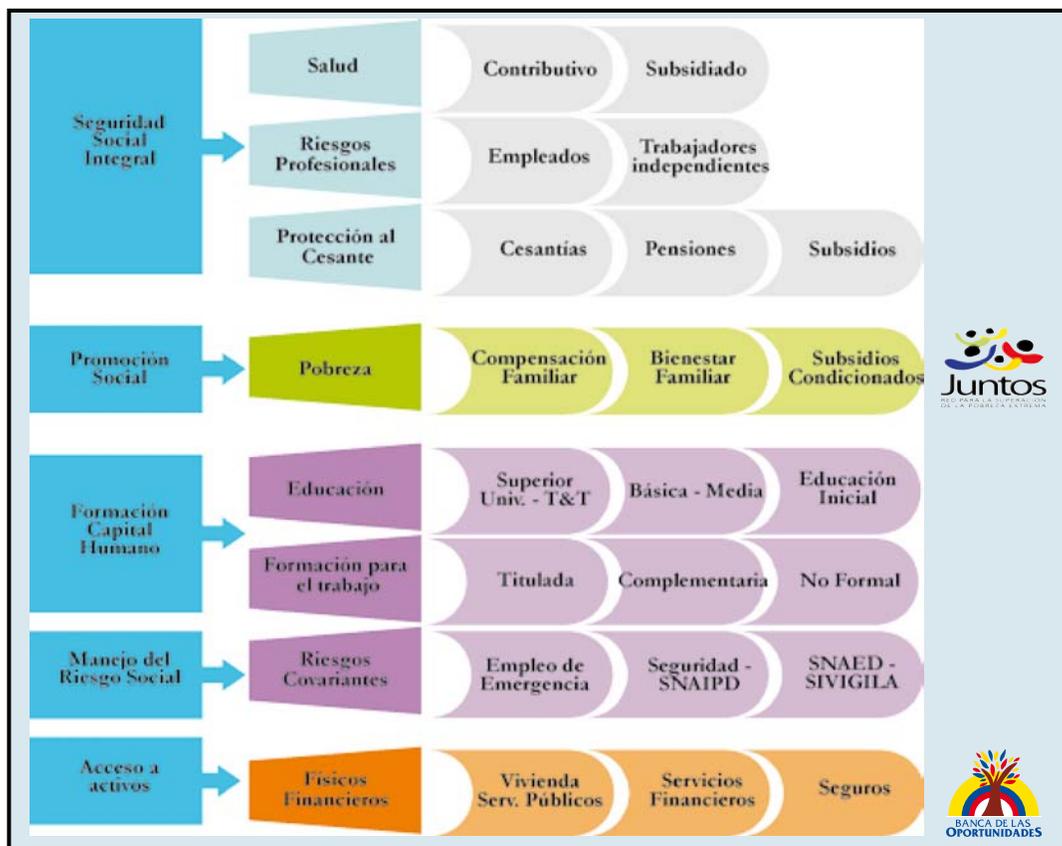
En el Gráfico 3. Los conceptos se refieren a:

- Sistema de Seguridad Social Integral: es el pilar fundamental de la Protección Social por carácter universal; promueve el aseguramiento de la población (por sus propios medios o mediante subsidios), a diferentes riesgos.
- Sistema de Promoción Social: dirigido a la población más pobre y vulnerable, que requiere apoyos adicionales del Estado para superar su condición. Rebase la visión asistencialista al procurar incluir dentro de su formulación no solamente soluciones temporales de los problemas de carencia de necesidades mínimas a los cuales se enfrenta esta población, sino que introduce la promoción de la expansión de sus posibilidades, es decir, que alcancen logros en términos de inclusión social y generación de ingresos propios.

- Sistema de Formación de Capital Humano: permite a todos los individuos generar las capacidades necesarias para poder insertarse adecuadamente al mercado laboral. Avanza en la concepción de un sistema de formación articulado en todo el ciclo vital de la persona.
- Manejo de Riesgos Covariantes (Sistema Social de Riesgo): componente flexible del SPS que procura brindar apoyo de manera oportuna en el evento de presentarse un choque particular que afecte las condiciones de vida de una parte o del conjunto de la población. Tiene carácter anticíclico en su financiamiento.
- Acceso a Activos: brinda apoyo a las familias para que generen ingresos y adquieran activos, como herramientas para mejorar sus condiciones de vida.

La prestación se organizó de la siguiente manera:

Gráfico 4. Organización de la prestación en el Sistema de Protección Social en Colombia



Fuente: (DNP, 2008)

Las intervenciones definidas en el sistema de protección social en Colombia coinciden en gran medida con la propuesta presentada en este documento, en parte porque parten de las mismas conceptualizaciones de protección social de riesgo. Es un progreso importante frente a otros países con menor desarrollo, en particular al incluir componentes universales diferentes a seguridad social en salud y pensiones: educación, riesgos covariantes y acceso a activos.

Pero hay una diferencia importante en la conceptualización presentada en este trabajo y la colombiana que se refiere a las acciones encaminadas a promover el desarrollo del capital humano y prevenir la exclusión social. En el modelo colombiano esto se logra mediante dos componentes: la educación formal universal y el bienestar familiar, solo para familias en estado de pobreza.

Esta conceptualización tiene tres inconvenientes. El primero es que el desarrollo del capital humano para todos no se logra solo a través de la educación formal. La literatura es amplia en demostrar que la recreación y el uso productivo del tiempo libre son fundamentales para un desarrollo integral. El estado de salud físico y mental, la nutrición adecuada y el ejercicio son igualmente importantes. Pero estos objetivos no forman parte integral y universal del SPS colombiano.

El segundo inconveniente es que no aborda otras causas de la exclusión social diferentes a la pobreza. La discapacidad y la discriminación racial y de género, por ejemplo, no están explícitamente abordadas por esta conceptualización. La educación para la ciudadanía y la creación de espacios de participación, al igual que la promoción de la toma de decisiones transparente y participativa tampoco está abordada de manera explícita.

El tercer inconveniente y quizás el más grave es que el sistema de bienestar familiar, que cumple funciones importantes en cuanto a la garantía de derechos de niños y adolescentes y la protección especial de niños y adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados o que se encuentran en riesgos particulares, es un componente de la asistencia social. Como está conceptualizado en el SPS colombiano, estos derechos y programas de protección especial

parecerían focalizados solo a los pobres. Prueba de ello es, en particular, el arreglo actual en el cual el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (la entidad que concentra la mayoría de programas en este frente) está incluido como parte de la Agencia para la superación de la pobreza Extrema.

Visto de esta manera, parece que el SPS colombiano no es sensible a niños y a adolescentes en general, sino solo a niños y adolescentes en tanto pobres o en tanto usuarios del sistema educativo formal. Si bien los niños y adolescentes en pobreza extrema enfrentan los mayores riesgos de deterioro de su capital humano y exclusión social, no son los únicos. La niñez discapacitada, independiente de su nivel de pobreza, enfrenta problemas importantes. Los adolescentes pobres y no pobres necesitan espacios de participación y recreación. Todos los niños necesitan programas de atención especial en casos de crisis. Si bien el sector privado y las familias de ingresos altos pueden asumir muchas de estas obligaciones individualmente, no es tan claro que las familias de clase media y media baja, que no son pobres, puedan hacerlo de manera efectiva. Más aún, muchas de estas acciones son bienes públicos que solo pueden ser proveídos por el Estado, como son los espacios de participación; y otros requerirían una coordinación colectiva privada que es muy difícil de lograr (como clubes deportivos o espacios de recreación).

Es por esto que si bien se considera que el SPS colombiano es un gran avance, aún debe mejorar en la protección y promoción del capital humano de la niñez y la adolescencia, y la prevención de otras formas de exclusión social de manera más agresiva, explícita e integral.

Una diferencia menor entre la conceptualización presentada aquí y la del SPS colombiano se refiere al acceso a activos como un componente universal. Este estudio considera que el acceso a activos no debe ser un componente universal, en tanto el mercado ha demostrado ser eficiente en la provisión de mecanismos de ahorro individual para la gran mayoría de la población. Por tanto, aquí se plantea que el acceso a activos debe estar concentrado solo en la población pobre, para la cual el sistema privado no ofrece mecanismos viables. Si bien en la conceptualización del SPS colombiano el acceso a activos aparece bajo carácter universal, en la práctica está básicamente focalizado en la población pobre, pues se reduce

al programa de banca de oportunidades. Por ello, para efectos prácticos coincide con nuestra formalización.

Además de lo anterior, el SPS en Colombia incluye un pilar para prevención y atención de riesgos covariantes. Este pilar está compuesto por el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social; el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres (SNPAD); el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres y Empleo de Emergencia, a cargo del DPS. Todas estas intervenciones son de carácter universal y para todo el ciclo de vida. Va más allá de este trabajo hacer un análisis detallado de este componente. La presente conceptualización no incluye estas intervenciones como parte del Sistema de protección social. En principio la atención y prevención de riesgos covariantes puede ser parte de los tres pilares de la protección social, descritos anteriormente.

7. Conclusiones

Este artículo considera conveniente estructurar conceptualmente el Sistema de Protección Social en tres componentes: i) Seguridad social integral universal ii) Asistencia Social focalizada en los pobres y iii) Promoción del capital humano y prevención de la exclusión social, de carácter universal. Esta conceptualización recoge algunos componentes del enfoque de derecho y del enfoque de manejo social del riesgo.

El tercer componente de la conceptualización que presentamos en este documento es particularmente importante para los niños y adolescentes, pues es en los primeros años de vida que se consolida el capital humano y se educa para la ciudadanía. Pero además, se considera que un SPS sensible a niños y adolescentes debe asegurarse que los servicios de seguridad social integral y asistencia social, den prioridad en su asignación de beneficios, y en el diseño de estrategias de aumento de cobertura a las familias con niños o adolescentes.

El SPS colombiano, si bien es un gran avance frente a otras conceptualizaciones de protección social al tener en cuenta explícitamente el capital humano y la exclusión social dentro de su diseño, tiene aún algunas deficiencias que pueden y deben ser abordadas. La primera deficiencia es la comprensión del capital humano de manera reducida como educación formal. La segunda es la focalización de facto (fruto del arreglo institucional existente) de los servicios de bienestar familiar, incluyendo el de protección al menor, en las familias pobres. La tercera es la conceptualización de la exclusión social como un fenómeno asociado a la pobreza. Esta asociación reduce el énfasis en la creación de espacios de participación para todos, o en la necesidad de promover la toma de decisiones transparentes, ambas acciones indispensables para prevenir la exclusión social. Estas deficiencias lo hacen particularmente insensible a niños y adolescentes.

En la medida en que el capital humano es la herramienta más eficaz para prevenir la pobreza y dotar a los individuos para poder mitigar los efectos de choques adversos, reenfocar el sistema para abordar estas deficiencias puede traer enormes ganancias, y mejorar la efectividad de sistema de protección social en Colombia.

Bibliografía

- Cecchini, S., y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL. (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo, Uruguay: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2008). Hacia la Consolidación de un Sistema de Promoción Social. Disponible en: <http://www.eclac.org/prolider/noticias/paginas/7/33017/promocionsocial.pdf>.
- CONPES. (2001). Creación del sistema social de riesgo y fondo de protección social (Vol. 3144). Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- De Ferranti, D., Perry, G., Gill, I., Serven, L., Ferreira, F., Ilahi, N., . . . Rama, M. (2000). *Securing our future in a global economy*. Washington D.C.: The World Bank.
- Devereux, S., y Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection. *Institute of development studies, Working Paper 232*.
- DNP. (2008). Avances y retos de la política social en Colombia, from <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6KnSPs1XYzo%3D&tabid=86>.
- DNP. (2012). Guía para Alcaldes: Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Holzmann, R., y Jørgensen, S. (2000). Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Documento de trabajo, 0006*.
- Núñez, J., & Espinosa, S. (2007). *Asistencia social en Colombia Diagnóstico y propuestas*. Bogotá D.C, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Ribe, H., Robalino, D., y Walker, I. (2010). *Achieving effective social protection for all in Latin America and the Caribbean. From right to reality*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Sabates-Wheeler, R., y Pelham, L. (2006). *Social protection: How important are the national plans of action for orphans and vulnerable children?* Reino Unido: Institute of Development Studies.
- Save the Children. (2007). Children and social protection Towards a package that works. *Social protection policies what we're calling for*.

Temin, M. (2008). Expanding social protection for vulnerable children and families: Learning from an institutional perspective. *Working Paper*.

UNICEF. (2012a). *Integrated social protection systems: Enhancing equity for children*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UNICEF. (2012). *Niños y niñas en el mundo urbano: Estado mundial de la infancia*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Documentos de trabajo EGOB es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

<https://egob.uniandes.edu.co>