

Colombia y sus desafíos frente a la seguridad social

Visión de la CEPAL

Debido a la coyuntura que atraviesan Colombia y América Latina en la definición de esquemas de seguridad social, Olga Lucía Acosta, asesora regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), le contó a Fasecolda, su visión frente al desarrollo actual de las políticas públicas enfocadas en seguridad social en el país.

Por:

Ana María Zambrano

Investigadora de la Cámara de Seguridad Social
FASECOLDA



Economista asesora regional CEPAL

Antes de hablar sobre el Sistema de Seguridad Social, por favor cuénteles a nuestros lectores, ¿Qué es la CEPAL? ¿Cómo se involucra esta entidad con un país como el nuestro?

La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de Naciones Unidas y desde su creación analiza la región latinoamericana mediante la investigación económica, la cooperación y asistencia técnica

a los países. Es una institución que les permite repensarse a sí mismos. La CEPAL surge con el manifiesto latinoamericano de 1948, en búsqueda de prosperidad para la región. Pensadores como Raúl Prebisch, pioneros en crear un pensamiento propio de desarrollo latinoamericano, que luego fue seguido por otros que llegarían a la presidencia en alguno de los países, como Fernando Enrique Cardozo en Brasil, permitieron el surgimiento del pensamiento de la CEPAL. Hoy esta organización interpreta a América Latina en el tiempo, por momentos se adelanta e intenta señalar los caminos, pero a veces también aprende mucho de la experiencia de cada país.

En la agenda de la CEPAL para Colombia, en un sentido holístico, Seguridad Social es un pilar hoy. ¿Por qué?

CEPAL pone a las personas en primer lugar y esas personas necesitan primordialmente un esquema de protección y seguridad social. Hemos llamado “La promesa inconclusa” al modelo de protección que montaron los países de la región, siguiendo el modelo europeo, porque estos sistemas diseñados en desde los años 50 y 60, mostraron a finales de la década de los años 90 que solo cubrieron a la población que trabaja en el sector formal. Colombia es uno de esos países, y además presenta los más bajos índices de protección pensional. Otros países como Argentina o Chile, con transiciones demográficas más avanzadas han alcanzado tasas de protección más altas. Entonces una de las preocupaciones de la última década para la CEPAL es profundizar en los mecanismos mediante los cuales estos países pueden ampliar coberturas que deberían ser universales.

Si bien Colombia evidencia un aceleramiento desde los años 90 en términos de seguridad social ¿Cuál es el balance que usted hace de la seguridad social hoy? ¿Qué se ha hecho bien?

Colombia fue pionera en el reto de coberturas universales. Los colombianos difícilmente lo reconocemos, pero la Ley 100 de 1993 se propuso una cobertura universal en salud, tanto para el que podía contribuir como para el que requería un subsidio. Todos los colombianos contarían con un paquete de servicios en salud, que aunque menor inicialmente en el caso los afiliados al régimen subsidiado, estaba prevista la igualación del plan en años posteriores. Esta fue una iniciativa pionera en América Latina, posible gracias a los mandatos de la Constitución del 91 y a las leyes promulgadas para reglamentar lo ordenado por la Carta. Aunque en salud logramos extender coberturas, en pensiones el resultado fue diferente y conservamos muy bajos niveles de protección.

La crisis de los años noventa nos cambió las reglas de juego. La crisis fue muy grave, lo que tuvo una profunda repercusión a nivel social, debido al poco impacto que tuvieron las políticas asistenciales de aquel entonces. Por ello, Colombia dio vuelta a la página en la década pasada para diseñar e implementar políticas y programas más pertinentes para la población más vulnerable. En ese sentido, hemos recorrido el mismo camino que América Latina, hemos procurado entender cómo enfrentan las familias esas crisis para mejorar las políticas. Las respuestas de las familias ante diversos eventos adversos, como una crisis económica, un desastre ambiental, un problema familiar, es algunas veces nocivo para su bienestar a más largo plazo, porque no pocas veces afecta el capital humano de sus integrantes. Los hogares ante situaciones de crisis por ejemplo, optan por no incluir proteína dentro de la canasta familiar, o en el peor de los casos, dejan de enviar a los hijos al colegio.

Por ello las políticas asistenciales que conocemos hoy en día, contrario a lo que se piensa, no buscan solucionar el problema de necesidad inmediato, así se entregue un subsidio que enfrenta esa necesidad

inminente. Las nuevas políticas, que se conocen hoy como transferencias condicionadas en todo el mundo en desarrollo, buscan fortalecer el capital humano condicionando la entrega del subsidio a la asistencia escolar y al seguimiento de peso y talla de los menores, para evitar que las nuevas generaciones repitan el ciclo infortunado de sus padres. Estas transferencias condicionadas, constituyen una de las innovaciones sociales de los últimos años en América Latina.

Adicionalmente en Colombia, desde la década de los noventa se establecieron esquemas de solidaridad tanto en salud como en pensiones, los cuales permitieron proteger a la población más pobre. Frente a este último punto es muy grave no haber encontrado los argumentos ni la legitimidad suficiente para resaltar los efectos positivos de esa inmensa redistribución que se logró, al menos en el Sistema de Salud. La reforma de salud que hoy se está discutiendo tiene que partir del hecho que ya alcanzamos mucho, y es necesario corregir los problemas, pero no partir de cero nuevamente. Desafortunadamente aún no hay consenso.

Queda claro entonces que hay una política social que busca remediar las situaciones de pobreza de una gran población ¿Qué hace falta entonces por mejorar?

Quizás el primer problema es no ser conscientes de la diversidad demográfica del país lo cual impacta directamente sobre los modelos de protección que tenemos en la actualidad. Colombia viene atravesando un proceso de envejecimiento acelerado; esto se hace evidente en el aumento de la tasa de dependencia debido a un cambio en la proporción de personas mayores de 65 frente a las menores de 15. Avances en salud, salubridad e higiene y alimentación lograron que la sociedad como un todo ganara más años de vida. Las mujeres

salieron al mercado laboral en mayor proporción que en otros países de la región y su tasa de fecundidad se redujo. Al separar por regiones, observamos que el envejecimiento de la población es diferente, más acelerado en unas regiones que en otras, por temas migratorios, naturales algunos, debido a la búsqueda de progreso, pero también acentuado en otros casos por situaciones de violencia. Estas tendencias deberían incorporarse al diseño de los programas del Sistema de Protección I del país.

» Adicionalmente en Colombia, desde la década de los noventa se establecieron esquemas de solidaridad tanto en salud como en pensiones, los cuales permitieron proteger a la población más pobre.

Por otra parte, no existe buena coordinación entre las políticas que atienden diferentes etapas del ciclo vital de las personas. El diseño de políticas públicas en Colombia no mira siempre a la población en sus distintas etapas, y a decir verdad tampoco se construyen políticas desde los agentes, no se legitiman las realidades de cada uno. Así por ejemplo, resolver el problema de protección de las personas, desde el Sistema General de Pensiones, es equivocado y termina siendo una política remedial, incapaz de abarcar a toda la población. La protección de la vejez hace parte de un conjunto de políticas continuas que abarcan todo el ciclo vital de la población comenzando por la primera infancia, los cuidados en la niñez, acceso y permanencia en el sistema educativo, formación y protección en el mercado de trabajo, esto finalmente garantizará que la persona rompa el ciclo de pobreza que comenzó con sus padres y que al final de cuentas le permitirá

protegerse para la vejez. Por eso es que Gosta Sping - Andersen, el experto Danés en Estado de bienestar afirma que la reforma a las pensiones debe empezar con guarderías.

¿Cuál sería el punto de partida para solucionar esta problemática? ¿Vamos en la dirección correcta?

Debemos comenzar por reconocer que “perdimos” a una parte de la población que no alcanzó y ya no alcanzará a ser cubierta por el círculo virtuoso de políticas, para ellos no hay un mecanismo diferente a una pensión asistencial. Por ello, hoy existen ayudas como el programa de Colombia Mayor, donde se otorga un ingreso mínimo que garantice al menos en parte la supervivencia de aquellos que nunca lograron cotizar al Sistema General de Pensiones. Los BEPS por otro lado, se constituyen como una oferta para el resto de la población que tiene pocas probabilidades de alcanzar a fondear una pensión debido a la intermitencia de su trabajo.

De todas formas, cualquiera que sea la política o la solución, ésta debe establecerse con gradualidad, para que los subsidios se focalicen en aquellos que verdaderamente lo necesitan, porque el error más común en el desarrollo de políticas es concebir un único mecanismo con unas únicas características. Necesitamos mayor flexibilidad en los instrumentos, porque las realidades en Amazonas, en Cundinamarca, en el Orinoco son totalmente diferentes, tenemos varios países en uno. Con los BEPS debería hacerse el mismo análisis, algunos necesitarán como incentivo un 50% adicional sobre los aportes, otros 20% y otros no necesitarán ese subsidio. Un buen diseño debería analizar el riesgo moral y los incentivos perversos que puede generar asignar un subsidio del 50% o del 20% a quien no lo necesita. Eso sería repetir errores en el diseño del sistema como sucedió en el régimen subsidiado de salud, donde de los 23 millones que hoy en día están afiliados, sabemos que cerca de

6 millones podrían entrar al contributivo pero no lo hacen para no perder los beneficios adquiridos. La inflexibilidad en el otorgamiento produce temor en las personas ante el riesgo de necesitarlos de nuevo. Pero eso ya hace parte del diseño del mecanismo como tal, que se ha venido solucionando.

Pero en definitiva vamos por la dirección correcta. Las políticas de formalidad laboral permitirán mejorar estos problemas y creo que las reformas que se están discutiendo también van en esa dirección. No obstante, considero que todavía nos hace falta establecer los mecanismos de consenso que son indispensables en los proyectos de reforma que son tan urgentes en nuestro país.

Hablando de los BEPS, ¿es posible hablar de ahorro de largo plazo en personas de bajísimos recursos, con la expectativa que el Gobierno le entregará un ahorro 20 años después?

Como CEPAL, hemos revisado con atención experiencias en la región entre las cuales vale la pena rescatar algunas iniciativas. Brasil por ejemplo, creó cerca 10 millones de pensiones de baja contribución para el sector rural, donde los campesinos aportaban parte del ingreso derivado de sus cosechas para constituir un fondo. Sin embargo, con el paso del tiempo se dieron cuenta que la capacidad de ahorro era realmente muy baja, y se convirtieron en pensiones asistenciales universales con un altísimo impacto fiscal. Los cotizantes urbanos en Brasil, realizan un aporte de solidaridad para estas pensiones rurales. El siguiente desafío que tienen los países que han alcanzado coberturas altas gracias a pensiones no contributivas como Brasil, es vincular estos mecanismos con el mercado laboral y de esta forma pasarlos al pilar contributivo para lograr “formalizar” a esta población y disminuir así el impacto fiscal, esto liberaría recursos para invertir en campos más apremiantes para este tipo de economías como la

Invitado

salud y la educación. Esta tendencia en América Latina donde el pilar no contributivo cobra cada vez más y más fuerza, preocupa a la CEPAL, ya que se aleja de la cobertura a través del sistema contributivo.

Entonces, ¿la tarea que tiene el Gobierno es diseñar un mecanismo eficiente fiscalmente?

Ese es uno de los retos, pero no es el único. Este diseño también debe abarcar la naturaleza del trabajo en diferentes regiones del país, y no es a través de un único mecanismo que lo vamos a lograr. Debemos comenzar por este pilar puramente asistencial que otorgue ingresos de supervivencia para aquellas personas para quienes el mercado laboral no dio ninguna oportunidad. Debemos seguir con la definición de un pilar de baja contribución con incentivos

de ahorro de largo plazo, lo cual da respuesta a la intermitencia laboral de nuestro mercado. Por último, tenemos que cambiar el sistema contributivo, donde no tiene sentido mantener dos regímenes paralelos y en competencia que generan tantas inequidades intergeneracionales y de género, donde se otorgan subsidios tan altos a personas que no los necesitan y que además producen una cobertura tan baja en comparación con países con realidades similares a la colombiana.

Finalmente ¿Cuál considera que será la tarea más difícil para el próximo Gobierno?

Definitivamente la paz será la tarea más compleja y más difícil. No hay otro punto más importante en la agenda.

UNA ORGANIZACIÓN QUE PROGRESA
HACIENDO PROGRESAR



COLPATRIA
SEGUROS • CAPITALIZADORA • ARL • SALUD

Colpatria tiene todo lo que necesita en protección, salud y ahorro.

Para mayor información consulte a su Asesor de Seguros a la línea de servicio al cliente:
01 8000 512620 o en Bogotá al 423 5757.

www.seguroscolpatria.com