

Cuarta parte:

Reducción de vulnerabilidades

15. Reducción de vulnerabilidades a desastres para el desarrollo sostenible¹⁹⁹

Localizada en el Anillo de Fuego del Pacífico y situada en tres cadenas montañosas, Colombia es muy propensa a los desastres naturales. Estudios recientes muestran que el impacto de los desastres naturales está aumentando, y es probable que afecte la estabilidad fiscal del país. En esta Nota se argumenta que se debe atacar el problema de los desastres naturales por su raíz, incorporando el manejo de riesgos de desastres naturales en su proceso de desarrollo. El país necesita modernizar la legislación que guía las actividades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), y redirigir su enfoque primario de respuesta de emergencia a un enfoque más integral de manejo de riesgos. Para mejorar la efectividad de las acciones estatales, el SNPAD debe definir una estrategia eficiente y sostenible de reducción de riesgos y financiación.

¹⁹⁹ Este capítulo fue escrito por Francis Ghesquiere, con la colaboración de Omar Darío Cardona.

Introducción

Colombia ha sufrido una buena cuota de grandes desastres; en los últimos 25 años el país ha sufrido seis terremotos mayores, tres erupciones volcánicas, grandes deslizamientos y avalanchas, y extensas inundaciones. En un estudio²⁰⁰ se estima que los grandes desastres ocurridos entre 1993 y 2000 afectaron a más de 4 millones de colombianos; en otro²⁰¹ se estima que el costo de los desastres colombianos más significativos de los últimos 25 años fue de entre US\$45 millones (en el caso del Atrato Medio en 1992) y cerca de US\$1.600 millones, equivalente al 2,2% del PIB (por el terremoto en el Eje Cafetero en 1998). Un tercer estudio²⁰² revela que los eventos relacionados con el fenómeno de El Niño causaron pérdidas en Colombia por unos US\$564 millones, entre 1997 y 1998.

Colombia recibe también el impacto de desastres “menores” recurrentes, causados por fenómenos persistentes, tales como deslizamientos, inundaciones, incendios forestales y sequías. Aunque rara vez están presentes en las estadísticas nacionales, estos eventos más pequeños, pero frecuentes, impactan crónica y negativamente al desarrollo en los ámbitos local y subnacional y afectan a la población de los estratos socioeconómicos de bajos ingresos. Además de causar una significativa pérdida de vidas, constituyen una barrera para el desarrollo y la reducción de la pobreza. Durante el período de 1993 a 2004, 5,2 millones de personas resultaron afectadas por estos eventos, o un promedio de 450.000 cada año. El cuadro 15.1 presenta las cifras brutas de daños y pérdidas por un evento de mediana intensidad.²⁰³ Teniendo en cuenta la persistencia de los eventos menores en el país, las inversiones municipales en administración de riegos siguen siendo bajas en forma desconcertante.

²⁰⁰ Echeverri Garzón (2002).

²⁰¹ Cardona y Wilches-Chaux (2004).

²⁰² Conpes (2001).

²⁰³ Base de datos de DesInventar, la Red de Estudios Sociales para Prevención de Desastres en América Latina (La RED). Esta base de datos contiene registros de Colombia desde principios del siglo XX que se distribuyen por tipos de eventos, tipos de efectos en el ámbito municipal y frecuencia de ocurrencia, y también ofrece estadísticas de tiempo y espaciales.

Cuadro 14.1. Daños y pérdidas de eventos de pequeña y mediana intensidad, 1981-2000

Período	Muertes	Personas afectadas	Viviendas destruidas	Viviendas afectadas	Hectáreas de cosechas perjudicadas
1981-1990	3.643	2.824.832	19.780	14.400	1.011.655
1991-2000	2.477	11.140.127	49.835	157.711	1.526.363

Fuente: Base de datos de DesInventar (actualizados a 2003).

En un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²⁰⁴ se identifica y analiza un total de 17.931 eventos (597,7 por año) registrados en un período de 30 años, lo que indica que Colombia tiene el promedio más alto de América Latina, aun más alto que Perú (585,5) y México (241,9), que tienen altos índices de ocurrencia de desastres.

Tanto los desastres infrecuentes de alto impacto como los eventos frecuentes de bajo impacto tienen efectos adversos en el desarrollo. Los eventos extremos dejan una larga estela de pérdidas humanas y pérdidas económicas significativas, y pueden tener implicaciones fiscales en ausencia de una estrategia adecuada de reducción de riesgos y protección financiera. Al mismo tiempo, los eventos menores que ocurren regularmente a nivel local tienen un efecto acumulativo que es igualmente serio para las comunidades afectadas. Estos eventos “menores” destruyen repetidamente los medios de vida, retrasan el desarrollo local y perpetúan la pobreza. En ambos casos, las comunidades de bajos ingresos de las áreas urbanas y periféricas urbanas son las más afectadas, ya que están localizadas en desproporción en áreas propensas a inundaciones, deslizamientos y caudales de barro, y también porque sus viviendas informales no pueden soportar ni las menores conmociones sísmicas.

Desastres en aumento

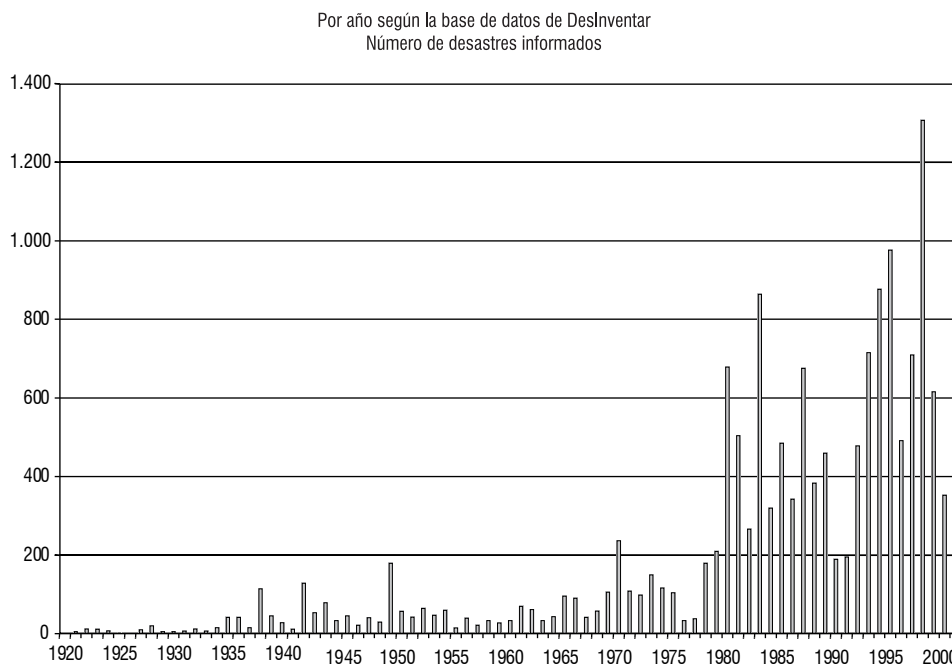
En el gráfico 15.1 se presenta el número creciente de desastres reportados en Colombia en las últimas tres décadas, el que ilustra un aumento definido en la vulnerabilidad, ya que, aunque algo de este aumento puede deberse a mayor información, la mayor vulnerabilidad acumulativa a fenómenos naturales y causados por el hombre, está vinculada en grado mayor con una mayor concentración de activos y población en áreas de riesgo, una situación que se intensifica con la desigualdad y la pobreza. De hecho, una parte muy grande de esta mayor vulnerabilidad a riesgos naturales ha sido causada por la alta tasa de urbanización, y aumenta por la localización de las grandes ciudades en áreas de riesgo.²⁰⁵ Se pueden esperar consecuencias más serias en el futuro, y es probable que el cambio climático global, que produce una mayor variabilidad del clima, aumente la exposición del país a riesgos de inundaciones, erosiones, deslizamientos de tierra y sequías. Otra vez aquí, se afectan en particular los pobres. La densidad de población de rápido crecimiento en las ciudades colombianas da como resultado más y más áreas de asentamientos de riesgo.²⁰⁶

²⁰⁴ Cardona y Yamín (2005).

²⁰⁵ Ver Samad (2006), p. 12 y *Visión Colombia II centenario: 2019* (2005), p. 249.

²⁰⁶ Samad (2006), p. 12.

Gráfico 15.1. Información de desastres, 1972-2000



Fuente: ERN-Colombia (2004).

El gráfico 14.2 presenta el aumento en el Índice Local de Desastres (ILD) de 1980 a 2000. El ILD²⁰⁷ es un indicador de la incidencia y distribución de los efectos de los desastres en todos los municipios de un país.

El aumento en el número e impacto de los desastres naturales en Colombia es una fuente de preocupación. El aumento significativo que presenta el gráfico 15.2 resulta tanto del aumento del número de eventos, como de su distribución general a través de todo el país. La tendencia indica un deterioro general de la elasticidad de las comunidades en el país, y un aumento significativo de las obligaciones contingentes del Gobierno relacionadas con desastres.

Exposición financiera del Estado

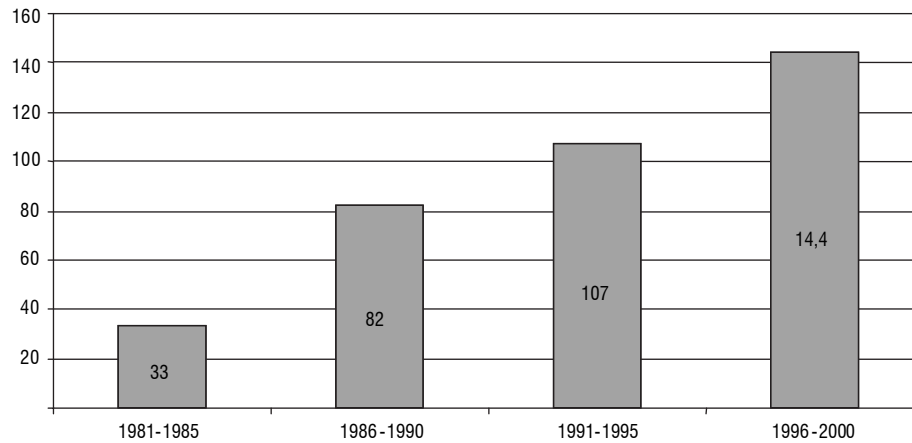
En un estudio²⁰⁸ se estiman las obligaciones contingentes relacionadas con desastres para el Gobierno nacional, al calcular las pérdidas probables²⁰⁹ que pueden resultar de eventos natura-

²⁰⁷ El ILD se toma del marco de los Indicadores de Riesgo de Desastre y Programa de Gestión de Riesgos para las Américas (2005).

²⁰⁸ Arámbula, Cardona y Yamín (2005).

²⁰⁹ Las pérdidas probables por eventos naturales adversos se miden usualmente en términos de la Pérdida Máxima Probable (PMP), que es un estimado de la mayor pérdida económica que es probable que ocurra cuando sucede un evento catastrófico. Se calcula usando la razón de magnitud de evento a daño esperado. *Nótese* que es una medida subjetiva y la define el asegurador (para un conjunto dado de políticas), dependiendo de sus recursos y disposición de asumir riesgos. *Ver* Munich Re (<http://www.munichre.com/>).

Gráfico 15.2. Evolución del Índice Local de Desastres (ILD), 1980-2000



Fuente: *Indicadores de Riesgo de Desastre y Programa de Gestión de Riesgos para las Américas (2005)*.

les adversos de períodos específicos de retorno (100, 500 años o más).²¹⁰ El cuadro 15.2 presenta estimados de las obligaciones contingentes totales del Estado como porcentaje del PIB. El cuadro incluye las pérdidas potenciales para el sector público (en los ámbitos nacional, departamental y municipal), y para los estratos de ingreso más bajos (estratos socioeconómicos 1 y 2). El daño a los activos asegurados se resta del total para dar una imagen clara de los pasivos netos del Estado. El análisis muestra que las pérdidas probables para eventos de un período de retorno de 100 años son comparables a los pasivos de pensiones del Gobierno para 2004, y también muestra que la exposición a un evento extremo, con un período de retorno de 500 años (equivalente a una probabilidad de 2% en 10 años), está en el orden de 3% del PIB para el Gobierno y podría llegar al 15% del PIB si se incluyen las pérdidas del sector privado.

Al compararse las pérdidas potenciales por eventos de desastre con los recursos del Gobierno, en un análisis efectuado como parte del Programa de Indicadores de Riesgo de Desastres y Gestión de Riesgos para las Américas²¹¹ del BID, se vio que el gobierno colombiano tiene el Índice de Déficit de Desastres (IDD) más alto entre los países evaluados (*ver* el gráfico 15.3). El IDD indica si los recursos domésticos o externos que pueden hacerse disponibles en caso de un desastre (inclusive pérdidas y ayuda externa) serían suficientes para reemplazar las pérdidas de activos (directas e indirectas), en caso de desastre de un período de retorno dado. Un IDD mayor que 1 indica un déficit por parte del Gobierno.

El cuadro 15.3 muestra el IDD de Colombia para eventos con período de retorno de 100 a 1.500 años (teniendo en cuenta solamente el daño a edificios). En todos los casos, el índice es superior a 1, indicando que el Gobierno no tendría recursos suficientes para financiar las necesidades de reconstrucción resultantes de estos eventos.

²¹⁰ La tasa de retorno de un evento catastrófico es el inverso de la probabilidad de sobrepaso, que describe la probabilidad de que se excederá un cierto nivel de pérdida en base anual. Por ejemplo, es probable que la pérdida asociada con un período de retorno de 20 años se exceda sólo el 5% del tiempo, o en promedio, en un año de cada 20.

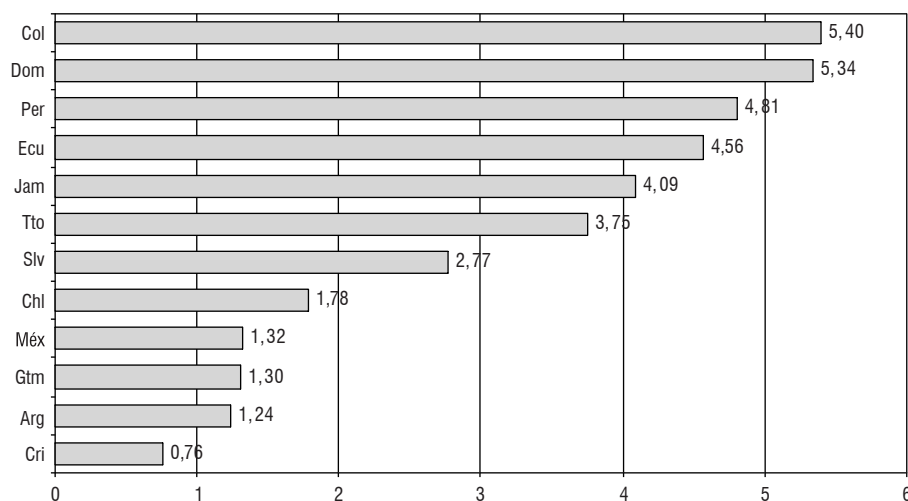
²¹¹ BID (2005). El IDD muestra la relación entre pérdidas probables (con períodos de retorno indicados) y la capacidad del gobierno y sus recursos disponibles domésticos o externos (su elasticidad económica). Un IDD superior a 1 indica que un gobierno no podría reemplazar los activos de los cuales es responsable.

Cuadro 15.2. Obligaciones contingentes debidas a desastres, como porcentaje del PIB de 2004

Pérdidas probables	L100	L500	L1000	L1500	Ly
Total - millones de US\$	9.006,02	14.602,00	17.003,14	18.368,22	1045,93
Gobierno	1.850,50	2.923,21	3.384,27	3.647,44	225,67
Gobierno nacional - millones de US\$	647,68	1.023,37	1.184,49	1.276,60	78,98
Estratos 1 y 2 - millones de US\$	1.436,46	2.566,34	2.967,12	3.186,80	132,25
Total - porcentaje del PIB	9,19	14,90	17,35	18,74	1,07
Gobierno - porcentaje del PIB	1,89	2,98	3,45	3,72	0,23
Gobierno nacional - porcentaje del PIB	0,65	1,05	1,21	1,30	0,08
Estratos 1 y 2 - porcentaje del PIB	1,47	2,62	3,03	3,25	0,13

Nota: L se refiere a la Pérdida Máxima Probable (PMP) por período de retorno (p. ej., 100 años, etc.), y Ly a la Pérdida Anual Promedio (PAP).
Fuente: Cálculos basados en Cardona, Yamín y Arámbula (2005).

Gráfico 15.3. IDD en 500 años, Colombia 2000



Fuente: Programa de Indicadores de Riesgo de Desastres y Gestión de Riegos para las Américas (2005).

Cuadro 15.3. Índice de déficit de desastres, Colombia 2003

IDD100	IDD500	IDD1.000	IDD1.500
1,28	2,07	2,37	2,53

Fuente: Programa de Indicadores de Riesgo de Desastres y Gestión de Riegos para las Américas (2005).

La situación debe considerarse desde un punto de vista fiscal y se deben explorar la adecuada reducción de riesgos y las alternativas de transferencia de riesgos. De no hacerse así, se produciría una mayor exposición del Estado y un impacto adverso en las perspectivas del país para el desarrollo, poniendo en riesgo el objetivo de *Visión 2019* de mantener la estabilidad macroeconómica.²¹²

Dificultades y desafíos en la gestión de riesgos de desastres. Colombia está reconocida como líder latinoamericano en gestión de desastres. La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (DPAD), creada en 1988, coordina las acciones dentro del SNPAD. El cambio de soluciones *ad hoc* a un mecanismo institucionalizado para coordinar todos los aspectos de gestión de desastres fue un avance significativo. La adopción de una estructura descentralizada, interinstitucional y participativa, en lugar de los viejos esquemas de rescate de las autoridades nacionales, fue también una mejora considerable. No obstante, el alcance y efectividad del SNPAD se han visto plagados de contratiempos y deficiencias, varios de los cuales se presentan a continuación:

- El cambio en la adscripción del sistema, originalmente dentro de la oficina de la Presidencia de la República y ahora en el Ministerio del Interior, ha reducido la importancia del sistema con respecto a los sistemas administrativos, y lo ha desviado de su relación con el Presidente, quien está constitucionalmente a cargo del orden público.
- Relegada a una posición de segundo orden, la Dirección del Sistema no siempre ha sido capaz de coordinar con efectividad las acciones de las entidades oficiales. En algunos casos, se han implementado nuevas iniciativas sin consulta previa con las entidades del sistema. La misma Presidencia de la República ha limitado el desempeño del Sistema y ha recurrido a poderes de excepción establecidos en la Constitución (económicos, sociales, y de emergencia ecológica, art. 215 de la C.P.) para enfrentar situaciones de desastre.
- Por varias razones, el énfasis de la Dirección ha estado primordialmente en el estado de preparación y respuesta de emergencia *ex post*. Los esfuerzos para estimular actividades de reducción de riesgos han sido en general descoordinados y de poca duración. En particular, el sistema está deficientemente alineado con el sistema de planeación de uso de tierras del Estado, lo que limita su efectividad y ha llevado a inversiones ineficientes, como también a redundancia de información y canales de comando y control.
- En su estado actual, la capacidad del sistema para apoyar grandes operaciones de reconstrucción es limitada. En particular, la premisa fundamental del sistema es la dependencia de las entidades locales en el momento de un desastre. Infortunadamente, a la fecha pocos municipios tienen las capacidades necesarias para enfrentar ellas mismas emergencias mayores.
- El uso y la promoción de mecanismos de transferencia de riesgos apenas están iniciándose, a pesar de su importancia para la protección financiera del país.

²¹² DNP (2005); *Visión Colombia II centenario: 2019*, pp. 121-136.

Necesidad de actualizar la legislación existente

En Colombia existe consenso sobre la necesidad de modernización del SNPAD para armonizar su mandato con los principios fundamentales de la Constitución de 1991. La estructura y los recursos actuales del sistema la confinan a la provisión de una respuesta inadecuada a riesgos de desastre. Carece además de los mecanismos institucionales y financieros necesarios para atender con eficiencia los riesgos existentes y futuros por medio de medidas de reducción efectivas, preventivas y correctivas. Finalmente, las áreas de financiación y transferencia de riesgos, que han evolucionado en los últimos años, están ausentes del mandato del sistema. Es claro que reformar el SNPAD no significa la remoción de mecanismos efectivos, o que los cambios requeridos sean de naturaleza endémica más que organizativa. Sin embargo, se requieren cambios fundamentales para que el sistema cause impacto sustancial en la exposición del país al riesgo de desastres.

Los conceptos de riesgo y gestión de riesgos deben constituir los principios cardinales del Sistema, reemplazando a los de desastre y calamidad, si bien este cambio en el énfasis no significa que el SNPAD se esté alejando de su objetivo original de prevenir, aliviar y responder a desastres naturales y otras calamidades cuando sea posible. Sin embargo, sí quiere decir desplazar su enfoque primario a una fase más temprana del proceso, en la que se manejen los conceptos de riesgo y vulnerabilidad, en oposición a desastre y recuperación. En la misma forma, el SNPAD y sus acciones deben vincularse más estrechamente al SNP, y alinearse con el SINA, así como a la tarea de integrar la gestión de riesgos de desastre en los programas de desarrollo local, regional y nacional. Es necesario adoptar un punto de vista radicalmente distinto de los desastres que se consideran a menudo como ocurrencias externas que superan el control humano. En cambio, los desastres deben percibirse como una manifestación del subdesarrollo, o como el efecto maligno de un proceso de desarrollo que ha omitido tener en cuenta riesgos ambientales, vulnerabilidades de poblaciones e incapacidad de las comunidades de afrontar estas amenazas.

Sin la integración completa del riesgo de desastres en la planeación del desarrollo, los desastres no sólo serán inevitables, sino que golpearán con mayor frecuencia. La experiencia de los últimos años demuestra que un Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastre, de buen funcionamiento, puede lograr mayor coordinación en línea con los principios y provisiones de la Constitución de 1991. Aunque ya se han realizado estudios y hecho recomendaciones, uno de los cuales se ha incorporado recientemente en el trabajo hecho por el DNP y el DPAD con apoyo del Banco Mundial, el proceso final de coordinación para modernizar el SNPAD no se ha iniciado aún.

Necesidad de mayor énfasis en la reducción de la vulnerabilidad. La introducción de la planeación del uso de la tierra en Colombia dio cabida a la integración de la reducción de riesgos en la planeación territorial, bajo la Ley 388 de 1997. Varias ciudades y municipios realizan gestión de riesgos en forma correcta y ejemplar. En muchos casos, el mapeo detallado de riesgos de desastre y evaluación de riesgo han facilitado una toma de decisiones efectiva. Varias ciudades, como Manizales, Pereira y Medellín, han desarrollado proyectos de reasignación de viviendas y proyectos ambientales que incluyen esfuerzos bien implementados de alivio mediante actividades coordinadas con la comunidad.²¹³ En Bogotá, numerosos programas para redes de agua, ener-

²¹³ Por ejemplo, el programa *Guardianas de la Ladera*, en Manizales.

gía y gas natural, y también para entidades municipales como secretarías de salud, educación, planeación e institutos de desarrollo urbano, entre otras, han llevado a significativas inversiones para reducción de riesgo en escuelas, hospitales y puentes. Ver el recuadro 15.1.

Recuadro 15.1. El Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias en Bogotá

El sistema distrital de Bogotá para prevención y respuesta de emergencia ha sido muy exitoso en la integración de la gestión de riesgo de desastres, en su programa de inversiones. El sistema sigue el marco nacional y tiene una Dirección para la Prevención y Atención de Emergencia (DPAE) que proporciona asistencia técnica a todas las agencias del distrito y coordina todos los esfuerzos de los miembros del sistema. El Distrito de Bogotá ha sido capaz de incorporar la gestión de riesgos de desastres en los programas de inversión de agencias clave. Tal es el caso de la Secretaría de Salud, responsable de la construcción y mantenimiento de instalaciones de salud, y la Secretaría de Educación, responsable de instalaciones educativas, que se han vinculado ahora a un programa ambicioso para fortalecer su infraestructura de escuelas. El DPAD trabaja en la actualidad con el DPAE para fortalecer canales de comunicación entre los ámbitos nacional y local.

Infortunadamente, la gran mayoría de los municipios ha omitido la consideración del riesgo en sus planes de desarrollo. La localización y expansión de centros urbanos en áreas de riesgo es una de las fuentes más significativas de vulnerabilidad a desastres en Colombia, como se ilustra en el cuadro 15.4, que presenta el número estimado de hogares localizados en áreas propensas a desastre para varias regiones del país.

El MAVDT y el DNP han tomado medidas recientemente para atender este problema. Para apoyar intervenciones en áreas de riesgo, incluyendo la reasignación de poblaciones vulnerables, se están preparando nuevas políticas. Se está revisando el uso de subsidios para estimular el retroajuste de viviendas existentes y la construcción de viviendas en áreas libres de riesgo. Se ha publicado también una nueva guía sobre integración de riesgo y planes de uso de la tierra para ayudar a entidades territoriales que complementará la documentación general publicada desde la Ley 388 de 1997. Pero queda mucho más por hacer para poder reducir en forma significativa la exposición del país. La atención de las restricciones presupuestales, que han sido un serio factor limitante, son de carácter crítico.

Necesidad de una estrategia de financiación

La financiación del SNPAD está marcada con deficiencias operativas serias. Sus asignaciones presupuestales son impredecibles y han tenido una tendencia a bajar con el tiempo. Su Fondo Nacional de Calamidad (FNC) tiene recursos insuficientes. Al mismo tiempo, los presupuestos ordinarios de las agencias, que forman parte del sistema, son insuficientes para atender las crecientes necesidades de reducción de riesgo y rehabilitación en todo el país. Un enfoque más estratégico de apropiaciones presupuestales relacionadas con el riesgo de desastre ayudaría al SNPAD a progresar hacia su objetivo fundamental de prevención y respuesta de desastres. Entre los enfoques posibles, el desarrollo reciente de técnicas de modelado de riesgo podría utilizarse para estimar pérdidas probables y ayudar a establecer una estrategia de

Cuadro 15.4. Viviendas localizadas en áreas de riesgo reducible y no reducible

Región	Viviendas localizadas cerca de fuentes de ríos	Viviendas en áreas de riesgo reducible	Viviendas en áreas de riesgo no reducible	Total	Porcentaje
Atlántica	1.358.530	176.966	85.825	262.791	25,5
Oriental	1.182.475	162.657	13.034	175.691	17,0
Bogotá	1.807.312	122.720	5.746	128.466	12,4
Valle del Cauca	884.271	73.115	50.234	123.349	12,0
Central	936.045	102.507	19.762	122.269	11,8
Antioquia	1.086.418	47.778	52.984	100.762	9,8
Pacífica	316.347	43.913	46.169	90.082	8,7
Orinoco y Amazonas	122.796	21.514	5.070	26.584	2,6
San Andrés y Providencia	19.009	0	2.018	2.018	0,2
Total	7.713.203	751.170	280.842	1.032.012	100,0

Fuente: DANE (2003), cálculos del DNP y Dirección Políticas Urbanas y Ambientales.

financiación dirigida a estabilizar las apropiaciones presupuestales, a la vez que se atiende la necesidad de inversiones en reducción de riesgos. Una combinación de asignaciones anuales, fondos de reserva, fondos de créditos contingentes y otros instrumentos financieros²¹⁴ reducirían, en gran parte, la variabilidad de las apropiaciones presupuestales relacionadas con emergencias de desastres.

El desarrollo de una estrategia integral de financiación es también esencial para la estabilidad fiscal del país. Aunque las políticas públicas sobre retención y transferencia de riesgo están todavía en su infancia, esfuerzos del Gobierno nacional y algunos locales, han llevado a una ampliación considerable del alcance del análisis de riesgo y al desarrollo de instrumentos que pueden utilizarse para proteger al Estado contra pérdidas resultantes de desastres naturales. La experiencia de agencias nacionales, así como de las de Bogotá y Manizales, incluye el uso de instrumentos de transferencia de riesgo para proteger la infraestructura pública y la promoción de seguros colectivos de activos privados. También se han utilizado mecanismos innovadores para subsidiar la cobertura de los estratos socioeconómicos más pobres.²¹⁵ Aunque los esfuerzos han sido limitados hasta ahora para programas piloto, estos primeros ejemplos demuestran que el país se beneficiaría en gran medida de esfuerzos renovados para reducir y cubrir al menos parte de su exposición financiera. La extensión y la implementación completa de estos programas requieren la participación comprometida del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el desarrollo de una estrategia efectiva de protección financiera, para los Gobiernos nacional y locales.

²¹⁴ Dado que las catástrofes son eventos infrecuentes de alto impacto, hay una alta varianza de pérdidas extremas en las pérdidas esperadas. Esta "carga catastrófica" puede atenderse estableciendo reservas aparte (por lo menos tan altas como el PML), o estableciendo asignaciones anuales o fondos de créditos contingentes (otorgamiento de crédito si sucede algún evento predefinido) y otros medios como acudir a mercados financieros internacionales.

²¹⁵ Consorcio Evaluación de Riesgos Naturales (ERN), Manizales (2005).

Recomendaciones de políticas

De ocurrir un desastre mayor hoy en Colombia, tendría implicaciones fiscales significativas para el Estado, y presentaría serios obstáculos al crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, eventos más pequeños pero recurrentes tienen un efecto negativo marcado en el desarrollo local. Para reducir el impacto de eventos naturales adversos y aliviar la exposición fiscal, Colombia debe integrar el concepto de gestión de riesgo en su proceso de desarrollo. Para esto se necesita:

- *Actualizar la legislación* para modernizar y fortalecer el marco institucional existente, con énfasis en reducción de riesgo como mandato fundamental del SNPAD.
- *Definir una estrategia de reducción de vulnerabilidad a desastres* que fije prioridades y facilite la integración de la gestión de riesgos de desastres, en los procesos de planeación territorial.
- *Desarrollar una estrategia integral de financiación*, incluyendo un programa mejorado de evaluación de riesgos para guiar la implementación eficiente de las inversiones en reducción de riesgos, y permitir el desarrollo de mecanismos de seguro para cubrir activos privados y públicos y proteger el presupuesto nacional.

Estas recomendaciones se han organizado en orden de implementación, principiando con las acciones más inmediatas que puede emprender la administración, y pasando a actividades con costos económicos y políticos potencialmente mayores:

Actualizar la legislación para modernizar y fortalecer el marco institucional existente, con énfasis en reducción de riesgo como mandato fundamental del SNPAD. En esta actividad deben ir a la vanguardia el DPAD, el MHCP y el DNP.

- Tan pronto como sea posible, fortalecer la capacidad del DPAD para llevar a cabo completamente su función como coordinador del SNPAD. Esto requiere una revisión de su estructura organizativa y la estabilización de su presupuesto, inclusive apropiaciones predecibles al FNC.²¹⁶
- Actualizar la legislación existente para promover un Sistema Nacional de Gestión de Desastres, de acuerdo con las necesidades existentes, incluyendo la revisión, consulta pública y proceso legal de dicha legislación.
- Establecer un marco claro de responsabilidades que defina mejor el alcance y la forma de las intervenciones estatales en casos de desastre.

Definir una estrategia de reducción de vulnerabilidad a desastres que fije prioridades y facilite la integración de la gestión de riesgos de desastres en los procesos de planeación territorial, bajo la guía del MAVDT.

²¹⁶ La formación de capacidades en agencias relacionadas será un complemento importante a un SNPAD fortalecido. Esfuerzos iniciales en el DNP, como la estrategia de fortalecimiento institucional financiada parcialmente por "The Andean Program for the Prevention and Mitigation of Disasters"/CAF, son un buen primer paso en la dirección correcta.

Estimular la incorporación apropiada de gestión de riesgo en los planes de desarrollo municipales, regionales y nacional, con énfasis particular en planeación de uso de tierras en el ámbito municipal.

- Establecer una lista de intervenciones de reducción de riesgo estratégica para la nación y financiar su implementación.
- Definir políticas y mecanismos de ejecución para impedir el asentamiento de poblaciones en áreas de riesgo, incluyendo la definición de políticas de asentamiento en caso de riesgo de desastre natural, y la promoción de programas para evitar asentamientos en áreas de riesgo que han sido evacuadas.²¹⁷
- Actualizar estándares de construcción y fortalecer el cumplimiento de esas regulaciones a fin de reducir la vulnerabilidad física.
- Incorporar materias de gestión de riesgo en la educación pública y programas de información.
- Incorporar la gestión de riesgo en la planeación sectorial y asegurar su estrategia de financiación.²¹⁸
- Fijar prioridades de asentamiento preventivo y tratamiento de áreas de riesgo, consistentes con una política de vivienda y servicios verdaderamente dirigidos a los más pobres de la sociedad.

*Desarrollar una estrategia integral de financiación, incluyendo un programa mejorado de evaluación de riesgos para guiar la implementación eficiente de las inversiones en reducción de riesgos, y permitir el desarrollo de mecanismos de seguro para cubrir activos privados y públicos y proteger el presupuesto nacional.*²¹⁹ El DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) deben dirigir esta actividad.

Continuar apoyando la implementación de una valoración detallada de pérdidas potenciales en las principales ciudades, para guiar actividades de reducción y apoyar el desarrollo de estrategias eficientes de transferencia de riesgos de desastre en áreas y sectores geográficos clave. El DNP lleva un año en el proceso de actualizar una base de datos sobre activos públicos y su vulnerabilidad a desastres naturales, y Manizales y Bogotá, entre otras ciudades, han preparado mapas de riesgo.

Establecer un sistema financiero adecuado a las necesidades del SNPAD, que permita niveles estables de programas de inversión y reservas. El sistema debe permitir el uso de recursos, préstamos y otros mecanismos financieros disponibles.

²¹⁷ La necesidad emergente para el reasentamiento de poblaciones en la proximidad del volcán Galeras puede ofrecer un piloto interesante para la definición de políticas de reasentamiento. El DNP ha empezado a preparar lineamientos para políticas de reasentamiento para el Galeras.

²¹⁸ Ver *Visión Colombia II centenario: 2019*, p. 202.

²¹⁹ El gobierno ha sido autorizado para solicitar dos préstamos al Banco Mundial para financiar parcialmente un programa de reducción de riesgo fiscal del gobierno nacional y el Distrito de Bogotá a desastres naturales (Conpes 3318 de 2004 para la nación y el Conpes 3398 de 2005 para el Distrito de Bogotá).

Establecer una estrategia de financiación de riesgos para proteger el presupuesto nacional contra *shock* de desastres, empleando los diversos instrumentos financieros disponibles en Colombia y en los mercados internacionales. La nación tiene un préstamo contingente de US\$150 millones para cubrir la primera capa de riesgo, y actualmente estudia otros instrumentos, tales como bonos catastróficos y pólizas colectivas de seguro.

Revisar la legislación sobre el seguro de activos públicos para mejorar las prácticas actuales y expandir el alcance.

Estimular el uso de seguros para activos públicos y privados, entre otros medios, mediante el uso de mecanismos de seguros colectivos.

Anexo 15.1. El caso de Manizales

La Ciudad de Manizales, en la región cafetera de Colombia, ofrece un buen ejemplo de cómo una combinación de trabajo técnico y científico, la voluntad política y administrativa y la aceptación de una comunidad, pueden llevar a iniciativas exitosas. Por los últimos 30 años, la ciudad ha hecho fuertes inversiones en la ciencia y tecnología de reducción de riesgo de desastres. La administración ha estimulado la difusión de conocimiento sobre las causas y factores que contribuyen al riesgo y ha apoyado la participación de ciudadanos en los procesos de planeación. En adición, Manizales ha promovido el respeto por el ambiente y por las retadoras condiciones geográficas, topográficas y climáticas del municipio. Este trabajo multidisciplinario e intersectorial ha contribuido a mejorar la calidad de vida, la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades y la protección del desarrollo económico y social de la ciudad.

Las políticas y las acciones de la administración local pueden clasificarse en cuatro categorías principales: i) identificación de riesgos, ii) reducción de riesgos, iii) respuesta y reconstrucción de desastres; y iv) transferencia de riesgos.

La identificación de riesgo de desastres se ha caracterizado por los siguientes elementos:

- Una red de acelerógrafos y estaciones pluviométricas que operan bajo un acuerdo interadministrativo con el Instituto Colombiano en Geología y Minería (Ingeominas) y la Universidad Nacional de Colombia, para monitorear los riesgos y alertar a la población en caso de emergencia. El Observatorio de Vulcanología y Sismología continuamente vigila los volcanes del área y la actividad sísmica regional.
- La ciudad apoya y fortalece el papel de la ciencia y la tecnología en la identificación y evaluación de peligros, vulnerabilidad y riesgos. Se ha comisionado la elaboración de mapas geológicos sobre procesos erosivos y áreas de riesgo y se utilizan para la planeación de uso de tierras. Las propuestas para medidas sobre reducción de la vulnerabilidad estructural se han basado en estudios de peligros y riesgos. La microzonificación sísmica de la ciudad facilita a quienes diseñan edificios la aplicación eficiente del Código Sísmico.
- El concepto de gestión de riesgo de desastres es parte de los programas sociales de la ciudad. Por ejemplo, el programa “Guardianas de la Ladera” incluye madres cabeza de familia en el mantenimiento de trabajos para la estabilidad de las pendientes, por lo cual se les paga. Esto promueve también el entrenamiento en gestión de riesgo dentro de la comunidad.
- El concepto de riesgo de desastres se ha incorporado en la educación formal y se ha hecho trabajo continuo con los medios para difundir el mensaje. El programa escolar sobre prevención de desastres se incorpora en el plan de estudios de las escuelas de la ciudad.

La reducción del riesgo, que básicamente corresponde a medidas de reducción y prevención *ex ante* y se vincula a la planeación del desarrollo, se ha caracterizado por los siguientes aspectos:

- El municipio ha estado promoviendo la incorporación del riesgo en la planeación del uso de tierras de una manera ejemplar, aun antes de su introducción en el ámbito nacional, primero en sus planes de desarrollo y más tarde en su planeación territorial. La ciudad ofrece evaluación ambiental a Corpocaldas, con el propósito de financiar la reducción permanente del riesgo y actividades de prevención de desastres.
- Manizales cuenta con un Código de Construcción y Urbanización desde 1981, que incorpora requisitos de resistencia a terremotos, que fue el primer código de esta clase expedido en el país.

- Desde los años setenta, la municipalidad ha estado implementando un programa asiduo de estabilización de pendientes. La mayor parte de los trabajos se han implementado a través de Corpocaldas (antes Cramsa) y la Secretaría de Obras Públicas.
- El municipio tiene un programa de inversiones en curso para el retroajuste de activos vulnerables y ha utilizado recursos de distintas fuentes para fortalecer activos fundamentales, como el Hospital de Caldas, estaciones de bomberos, la sede de la Gobernación, varias escuelas, edificios universitarios y hace poco la Basílica Catedral y el Teatro Los Fundadores.
- Un gran número de proyectos de relocalización se han implementado, mediante programas asociativos para viviendas en áreas de riesgo no reducible. Las áreas liberadas resultantes de estos programas de reasignación se han recuperado y adaptado a nuevos usos con ayuda de la comunidad.

La política de manejo de desastres, que corresponde a medidas *ex post*, tales como respuestas de emergencia, rehabilitación y reconstrucción, se ha caracterizado por lo siguiente:

- La ciudad tiene un Plan de Emergencia Municipal (PEM) que dirige la respuesta en caso de crisis y define los procedimientos operativos y los mecanismos de coordinación, que facilitan la acción interinstitucional.
- Periódicamente se efectúan ejercicios de simulación que incluyen a las agencias municipales en todos los niveles, así como oficinas locales de entidades nacionales.
- La administración municipal fortalece y apoya agencias de rescate, mediante acuerdos interadministrativos que facilitan la respuesta a emergencias.
- La ciudad tiene un procedimiento especializado para evaluación de daños en caso de terremoto, con el propósito de definir la habitabilidad y la reparabilidad en el menor tiempo posible. Tiene manuales específicos, formularios de evaluación y un sistema experto computarizado para la evaluación de la seguridad de edificios.
- Hay decretos administrativos predefinidos y adecuados para la demolición de edificios en peligro de derrumbe.
- La ciudad apoya el alojamiento temporal de las personas afectadas, con anterioridad al desarrollo de programas de vivienda social que resultan de la reconstrucción después del desastre, o de relocalización de viviendas en áreas de alto riesgo.

Finalmente, la cuarta política de la administración es la transferencia del riesgo de desastre, cuyo objetivo es proteger financieramente cuando se encuentre frente a pérdidas en sus edificios públicos y privados. Se ha caracterizado por los siguientes aspectos:

- La microzonificación sísmica de la ciudad, de reciente actualización, se utiliza para optimizar las estrategias de protección financiera del municipio en caso de daño a sus edificios públicos, y para evaluar el riesgo de todos los edificios privados, con el propósito de seguro colectivo.
- La ciudad cuenta con un mecanismo de seguro colectivo a través del impuesto predial. Este mecanismo se ha estudiado recientemente, en forma cuidadosa, para mejorar su eficiencia y cobertura completa (mediante subsidios cruzados) de propiedades exentas de impuestos habitadas por la población más pobre de la ciudad.

Las contribuciones tecnológicas más recientes en este campo han sido en dos aspectos: i) diseño e implementación de un programa de *software* para cálculo automático de la aceleración espectral para diseño sismorresistente, utilizado en conjunto con, ii) información geográfica de escenarios de riesgo sísmico de la ciudad para propósitos de seguro.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2005. Disaster Deficit Index (DDI), from the Framework of Indicators of Disaster Risk and Risk Management Program for Latin America and the Caribbean. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales (UNC) e Instituto de Estudios Ambientales (IDEA). http://www.iadb.org/exr/disaster/idea_ddi.pdf
- . 2005. Local Disaster Index (LDI), from the Framework of Indicators of Disaster Risk and Risk Management Program for Latin America and the Caribbean. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales (UNC) e Instituto de Estudios Ambientales (IDEA). <http://www.iadb.org/exr/disaster/index.cfm?language=en&parid=1>
- Cardona, Omar D. y Gustavo Wilches-Chaux. 2004. *Estudio sobre desastres ocurridos en Colombia: estimación de pérdidas y cuantificación de costos*. Estudio comisionado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCI), con asistencia del Banco Mundial.
- Cardona, O.D. y L.E. Yamín. 2005. *Disaster Risk Information from the Pilot Case Study: National Study of Colombia*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cardona, O.D., Yamín, L.E. y Arámbula, S. 2005. "Definición de la responsabilidad del Estado, su exposición ante desastres naturales y diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del estado". Consorcio Evaluación de Riesgos Naturales-ERN, Manizales.
- . 2005. "Estrategia para la protección financiera y la reducción del riesgo de los inmuebles públicos y privados de Manizales". Estudio hecho en el contexto del proyecto Definición de la responsabilidad del Estado, su exposición ante desastres naturales y diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del Estado. Consorcio Evaluación de Riesgos Naturales-ERN Manizales. ACCI, DNP y el Banco Mundial.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3131. 2001. *Plan de finalización de la reconstrucción del Eje Cafetero y cierre del Forec*. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Estudio patrocinado por la Corporación Andina de Fomento (CAF).
- DANE (Departamento Nacional de Estadística) y ECV (Living standard measure survey). 2003. "Cálculos del DNP-Ddupa (Dirección de políticas urbanas y ambientales).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2005. *Visión Colombia II centenario: 2019*.
- DesInventar, base de datos, the Social Studies Network for Disaster Prevention in Latin America (La RED). Última actualización 2003. <http://www.desinventar.org/desinventar.html>
- Echeverri Garzón, Juan Carlos. 2002. *Economía del Estado en situaciones de emergencia*.
- Munich Re. *Natural Hazards and Insurance*. <http://www.munichre.com/>
- Samad, Taimur. 2006. "Colombia's Urban Challenge: Improving Housing and Infrastructure Services for the Urban Poor".

16. Gestión de riesgos en Colombia: situar a la gente en el centro del progreso reciente y enfrentar los desafíos emergentes²²⁰

La crisis económica de 1998-1999, la peor en más de 70 años, tuvo efectos fuertes y duraderos en la pobreza y el desempleo, e hizo que el gobierno de Colombia fuera bien consciente de la necesidad de desarrollar una estrategia de manejo de riesgos sociales para proteger a sus ciudadanos de las peores consecuencias de los riesgos de la salud en el trabajo, la indigencia en la vejez y la pobreza crónica. Desde 2002, el Ministerio de Protección Social (MPS) ha realizado significativo progreso en el desarrollo e institucionalización de un “Sistema de protección social” (SPS). A pesar del considerable progreso, el Gobierno se encuentra con una cantidad de retos en curso y emergentes para cumplir su agenda de manejo de riesgo social. En esta Nota de políticas se han identificado cuatro campos prioritarios de acción necesaria para cumplir ese objetivo: i) fortalecer la coherencia y eficiencia del sistema, ii) aumentar la cobertura de grupos desprotegidos, iii) responder a circunstancias económicas cambiantes; y iv) abordar los retos de financiación de la protección social. También en esta Nota se identifican algunos desafíos institucionales básicos para la reforma y el fortalecimiento del SPS, y se esboza una posible agenda para los primeros 100 días del nuevo Gobierno.

²²⁰ Este capítulo fue escrito por Wendy Cunningham, con la colaboración de Andrew Mason.

Introducción

En esta Nota de políticas se procura llamar la atención del gobierno entrante sobre desafíos y acciones básicas, que pueden fortalecer su capacidad de apoyar y proteger a su población de riesgos socioeconómicos.

La crisis económica de 1998-99, la peor en más de 70 años, tuvo efectos grandes y duraderos en la pobreza y el desempleo. El conteo de la pobreza, que estaba en el 50,9% en 1996, llegó al 57,5% en 1999 y al 57,8% en 2002, regresando a los niveles de antes de la crisis sólo en 2005. El desempleo que había promediado entre 10% y 11% de 1983 a 1995, llegó a un pico de 20% en 2000.²²¹ La crisis también reveló vínculos malignos entre el sistema existente de seguridad social y la condición del empleo, que dejó a las personas recién desempleadas sin protección en el momento en que más la necesitaban. Esto, a su vez, reveló tremendas brechas en la red de seguridad social del país y llevó a la creación de una Red de Apoyo Social (RAS) limitada. Más profundamente, la crisis reveló la necesidad de que el gobierno colombiano repensara su enfoque de gestión del riesgo social.

Tras la crisis, el Gobierno reconoció la necesidad de desarrollar un sistema de protección social coherente. Con ese fin, el Gobierno:

- Identificó la estructura de un Sistema de Protección Social (SPS) consolidado, basado en un *marco de gestión de riesgo social* unificado (ver el recuadro 16.1).
- Creó una sola entidad de protección social a partir de los ministerios de Salud y Trabajo. La nueva entidad consolidada, el Ministerio de Protección Social (MPS), establecido bajo la Ley 789 de 2002, es responsable del manejo y supervisión del nuevo SPS.²²²

Con base en este marco, el gobierno del Presidente Uribe ha emprendido varias medidas para reformar, reestructurar y fortalecer el SPS de Colombia. En adición al nuevo Ministerio de Protec-

²²¹ Banco Mundial (2005b). Estas cifras de desempleo se refieren a los 13 municipios más grandes de Colombia. Para todo el país, las cifras son ligeramente inferiores. Pero el tamaño del impacto de la crisis y el largo período de recuperación a los niveles anteriores a ella son muy similares, ya sea que se utilicen los datos de los mayores municipios o del total del país.

²²² Conpes 3144 (“Creación de un sistema de gestión del riesgo social”) y Conpes 3187 (“Desarrollo institucional del sistema de gestión del riesgo social y un fondo de protección social”) fueron aprobados en la administración Pastrana (diciembre de 2001 y julio de 2002, respectivamente) e implementados en el gobierno de Uribe.

ción Social, que se organizó para atender mejor la naturaleza paralela y multisectorial del riesgo socioeconómico y la gestión del riesgo social,²²³ el Gobierno también ha trabajado para: i) mejorar la eficiencia y direccionamiento, y extender la cobertura de los principales programas de *asistencia social* del país; ii) fortalecer y extender la cobertura de programas de *seguro social* a trabajadores de fuera del sector normal del mercado laboral; y iii) fortalecer la gestión basada en resultados de la protección social mediante el control y la evaluación.²²⁴

Este SPS integral está en el corazón de la política social articulada en *Colombia Visión II centenario: 2019*,²²⁵ que busca reducir la pobreza y desigualdad y establecer las condiciones del desarrollo económico y equitativo e inclusivo. El SPS se enfoca, en particular, en fortalecer la protección contra los riesgos de desempleo y calamidades de salud; en proveer seguridad a los ancianos y en desarrollar el capital humano y destrezas en los pobres y vulnerables, para aumentar sus posibilidades de empleo.²²⁶

Los esfuerzos de la administración actual han empezado a dar fruto. Específicamente:

- El desempleo cayó de su pico de 20% en 2000 a un 12% a fines de 2004, siendo una parte de la baja atribuible a las últimas reformas laborales (Banco Mundial 2005b).
- Entre 2002 y 2004, la afiliación al sistema contributivo de seguros de salud creció en 13%, y la del sistema de riesgos profesionales en 16%.
- Para 2004, el seguro de salud no contributivo (subsidiado) se había extendido a más de 16 millones de personas, aumentando de algo más de 10 millones en 2002.
- De 2002 a 2004, más de 190.000 personas de la tercera edad por año (un 30% de la población objetivo) recibió pensiones de asistencia social.
- Los programas para reducir los riesgos de niños vulnerables de entre 0 y 7 años de edad aumentaron en forma significativa con *Familias en acción* (un millón de niños cubiertos), desayunos infantiles (también un millón) y algunos de alimentación escolar (2,7 millones).
- Se implementaron programas piloto para experimentar con nuevas formas de protección contra desempleo (seguro de desempleo), entrada suave al mercado laboral para trabaja-

²²³ Por ejemplo, cuando los ministerios de Trabajo y Salud eran entidades separadas, algunas muy buenas iniciativas del Ministerio de Salud, tales como el seguro de salud gratis para los pobres sin trabajo en el sector formal, realmente crearon desincentivos al comportamiento del mercado laboral preferido por el Ministerio de Trabajo: los trabajadores se rehusaron a puestos en el sector formal, pues perderían su seguro de salud gratis! Al unir los dos ministerios, la gestión del riesgo, más que las responsabilidades institucionales, se convierte en el centro de la estrategia de protección social del país.

²²⁴ Vale la pena anotar que las acciones emprendidas por el gobierno actual de Colombia son consistentes con varias recomendaciones básicas preparadas por el Banco Mundial en su última compilación de Notas sobre políticas para *Colombia: fundamentos económicos de la paz*, que argumentaban por el establecimiento de un sistema nacional de gestión de riesgo social (Banco Mundial 2003).

²²⁵ Como se expresó en el documento: “Las soluciones a problemas sociales no son sólo técnicas o de recursos; más que eso, son políticas e institucionales. Más importante que la cantidad de recursos asignados a un objetivo es asegurar las normas, marcos reguladores, arreglos institucionales y obtener el consenso necesario para implementar políticas efectivas”.

²²⁶ Presidencia, Planeta, DNP (2005).

Recuadro 16.1. Gestión del riesgo social: marco para proteger el bienestar

La gestión del riesgo social es el esfuerzo para limitar los factores que afectan negativamente el bienestar durante la duración de la vida de una persona y tiene dos objetivos primordiales: i) controlar la incidencia de impactos de ingreso negativos y ii) reacomodar el ingreso a través del tiempo para minimizar los impactos negativos de su pérdida. El marco tiene tres componentes básicos:

Prevención del riesgo: medidas que limitan la ocurrencia de eventos negativos, tales como buenas políticas macroeconómicas (limitando el riesgo de crisis económicas), control de mosquitos (limitando el riesgo de malaria y dengue) y vías de calidad (limitando el riesgo de accidentes de tránsito).

Reducción del riesgo: medidas que limitan el impacto sobre el bienestar, tales como aumentar el acceso a la educación, capacitar a las personas para soportar mejor las crisis económicas; proporcionar vacunación para limitar los efectos de una enfermedad, y exigir el uso de cinturones de seguridad, para reducir la probabilidad de heridas serias en un accidente de tráfico.

Atención: medidas para compensar pérdidas de ingreso o consumo debidas a la ocurrencia de un evento negativo, tales como seguro de desempleo por pérdida de trabajo, transferencias de dinero a los ancianos que aportaron a sistemas de pensión y ahorros personales para pagar servicios de salud, en caso de herida o enfermedad.

Tres actores contribuyen a la cartera de herramientas de gestión de riesgos: el individuo, a través de mecanismos privados, tales como redes familiares, ahorros, formación de capital humano; el mercado, a través de mecanismos de seguro e incentivos; y el Estado, a través de buenas políticas macroeconómicas, buenas regulaciones y su ejecución, seguro financiado con fondos públicos y asistencia social.

Idealmente, los actores privados –el individuo y el mercado– gestionarían el riesgo, pero la realidad es que algunas decisiones individuales no son óptimas socialmente y que algunas herramientas de gestión de riesgos no pueden ofrecerse en forma privada, o por medio de mercados, de modo que el Estado juega un papel importante. Exactamente de quién es el riesgo que protege el Estado, qué elementos de la cartera de riesgo apoya el Estado, cómo se financia, y cómo logra el Estado este plan, se basan en una multitud de características específicas de cada país que cambian con el tiempo. Entre ellas están la existencia de mecanismos de atención privada, grado de pobreza, naturaleza de los riesgos, salud de los mercados, situación financiera del sector público, expectativas de justicia social y capacidad del gobierno, para nombrar unas cuantas.

Fuentes: Banco Mundial (2000), Becker y Erlich (1972), DNP (2002).

dores de contratación difícil (obras públicas, programas de subsidio salarial, exención de impuesto, programas ampliados de aprendizaje), ofrecimiento de pagos regulares a familias urbanas y desplazadas que envíen sus niños a la escuela y aseguramiento de servicios regulares de salud “Familias piloto”.

A pesar de estos avances, la reforma de la protección social en Colombia es una labor en progreso y el nuevo gobierno encuentra cuatro conjuntos básicos de desafíos:

- Fortalecer la coherencia y eficiencia del SPS emergente.
- Aumentar la cobertura de programas, en especial entre los grupos más pobres y vulnerables.

- Responder al entorno económico cambiante –inclusive los cambios que pueda causar el próximo Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos–, y a las nuevas necesidades de protección social que surgen como resultado de los cambios.
- Financiar el SPS del país en forma apropiada y sostenible.

En la siguiente sección se discuten estos problemas con más detalle. En la tercera, se examinan las implicaciones de políticas de estos problemas para el nuevo Gobierno y se resaltan varias prioridades a corto plazo que se pueden atender en los primeros 100 días. La Nota concluye con una breve discusión de desafíos potenciales de economía política incluidos en el fortalecimiento del SPS.

Un mensaje fundamental de esta Nota es que la nueva administración tiene la oportunidad de continuar con base en el considerable progreso hecho al establecer un sistema nacional de gestión de riesgo social, desde que se creó el MPS en 2002, pero que el progreso adicional dependerá también de atender los problemas emergentes en la protección social y en su financiación.

Desafíos en curso y emergentes

Fortalecer la coherencia y eficiencia del SPS. En el Ministerio de Protección Social hay esfuerzos en curso para refinar y hacer operativa la visión de Colombia de la protección social, por medio de una agenda de estudios, debates y discusiones de políticas. El DNP, a través de la “Misión para el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad” (MERPD) también emprende un ejercicio de estrategia de enfoque al futuro. No obstante, se requiere trabajo adicional para asegurar el desarrollo de una visión a largo plazo, coherente para la protección social y una estrategia clara para lograrla.

Algunos elementos de la visión de Colombia son claros –por ejemplo, su compromiso con la cobertura universal en salud–, pero a otros aspectos les falta una definición más completa. Entre otras cosas, será importante:

- Definir mejor el papel de enfoques universales contra dirigidos para ofrecer protección social.²²⁷
- Clarificar los beneficios, costos y factibilidad de establecer un sistema unificado de protección social contra simplemente fortalecer la coordinación entre los sectores, y entre una multiplicidad de programas existentes diseñados en forma distinta.²²⁸
- Analizar cómo desarrollar conjuntos compatibles de incentivos a través de diferentes programas dentro de un solo sector (p. ej., regímenes de pensiones contributivos contra no contributivos, seguros de salud contributivos contra subsidiados).

²²⁷ Un enfoque “universal” ofrece las mismas herramientas de gestión de riesgos a todos, con independencia de sus necesidades o capacidad de pago. Un enfoque “dirigido” sólo se ofrece a quienes cumplen ciertos criterios de direccionamiento.

²²⁸ Un sistema unificado tiene en cuenta los incentivos y resultados de cada pieza del rompecabezas de la protección social y se asegura de que sean complementarias, en oposición a un sistema que permite que existan estas diferencias, pero suaviza las tensiones entre ellas.

La forma como se diseñen los incentivos es de particular importancia para asegurar que el SPS no contribuya a informalizar el mercado laboral, lo que constituye una fuente de preocupación para varios países de la región latinoamericana.

Una vez se han desarrollado una visión y estrategia coherentes, Colombia se enfrentará al desafío creciente de clarificar la estructura institucional de su estrategia de protección social. Muchas agencias y programas todavía operan independientemente del Ministerio de Protección Social, dejando espacio para un rango de ineficiencias, sea en forma de brechas de cobertura o de duplicación de esfuerzos. Las relaciones y la división de responsabilidades entre el MPS y las entidades básicas de protección social que están bajo sus auspicios, como el SENA, el ICBF y las Cajas de Compensación Familiar (CCF) no son claras. Estas entidades son también responsables de políticas y/o regulaciones en sus sectores respectivos y también de implementación, lo que crea ineficiencias operativas y, quizá, conflictos de intereses.

La falta de coordinación institucional es particularmente aguda en el caso de los programas de asistencia social. Mientras el MPS es responsable de definir el SPS y gestionar su implementación (junto con el DNP), la rama de acción social de la Presidencia, Acción Social-Presidencia de la República, está al mismo tiempo, desarrollando independientemente un programa fuerte y efectivo de asistencia social. Originalmente, Acción Social incluía a la Ras²²⁹ de emergencia y los programas complejos de asistencia social para las poblaciones desplazadas, pero en vista de que estos programas se hicieron permanentes, la división de responsabilidades entre el MPS y Acción Social es borrosa. Esto es particularmente válido a la luz de recientes discusiones para crear en Acción Social un proceso, llamado *Colombia solidaria*, por medio del cual equipos de trabajadores sociales guiarán a las familias pobres y vulnerables, mediante asistencia social y programas de seguro social, hasta que puedan tener acceso a la cartera de protección social de la población general.²³⁰

Relacionado con este esfuerzo, el popular y exitoso programa *Familias en acción*, el único sobreviviente de la Ras, se ha visualizado, en *Visión 2019*, como un programa permanente para combatir la pobreza estructural. Sin embargo, no es claro cómo entrará en el SPS, en particular porque otros programas tienen encargos similares sobre pobreza estructural.

Por último, aumentar la coherencia y eficiencia del SPS requerirá un enfoque más sistemático de gestión basada en resultados del sector, incluyendo el control consistente de los resultados de los programas y evaluaciones de impacto de las intervenciones de protección social. Como parte de su compromiso con la gestión basada en resultados, el gobierno ha empezado a fortalecer su capacidad de monitoreo y evaluación en los sectores sociales. Esto, a su vez, ha llevado a una evaluación rigurosa de impacto de su programa de transferencias condicionales de dinero, *Familias en acción*, y de un programa reciente de generación de empleo, *Empleo en acción*, como también a evaluaciones menores de programas del SENA y del ICBF, entre otros. La mayor parte de estos esfuerzos se han emprendido con base más o menos *ad hoc*, aunque están en

²²⁹ La Ras se creó rápidamente en 2001 para ofrecer asistencia temporal a la población más afectada por la crisis de 1998-1999. La Presidencia era el hogar ideal para este programa de red de seguridad de emergencia, que estaba cubierto por el mandato social de la Presidencia y podía soslayar los procesos burocráticos de los ministerios.

²³⁰ Este programa sería similar al programa *Chile solidario*, que ha estado en operación por varios años.

marcha esfuerzos para desarrollar un enfoque más sistemático de monitoreo y evaluación de programas y entidades (con apoyo del Banco Mundial). El próximo paso será fortalecer los enlaces entre los datos de control, los resultados de las evaluaciones y el diseño de las políticas.

Aumentar la cobertura. Quedan también problemas en cuanto a extender la protección social a grupos no protegidos, y cerrar brechas significativas en la cobertura en muchas áreas de riesgo. Por ejemplo:

- Alrededor del 36% de la población aún carece de seguro de salud, sea del régimen contributivo o del subsidiado.
- La mayor parte de los trabajadores del sector informal –cerca del 55% de la fuerza laboral colombiana– no tienen seguro de riesgos profesionales.
- El programa de subsidio de desempleo es un programa con direccionamiento deficiente y pequeño que sólo llega a 100.000 personas (que pueden o no estar desempleadas) cada año.
- En 2005, alrededor del 57% de la población económicamente activa estaba cubierta con los viejos esquemas RPM Paygo o con el nuevo RAI, aunque sólo el 27% de los trabajadores hace contribuye regularmente.²³¹
- El apoyo para los de tercera edad en extrema pobreza, si bien ha aumentado, llega solamente al 30% de la población objetivo.
- La cobertura de asistencia social y los esfuerzos para invertir en el desarrollo humano de los pobres, en particular a los de 0 a 7 años de edad y grupos objetivo especiales (jóvenes, indígenas y afrocolombianos, discapacitados) también siguen bajos.
- Aunque aproximadamente dos millones de personas han sido desplazadas de sus hogares, pocas se benefician de los muchos programas diseñados para ayudarlas a integrarse a las nuevas comunidades, o regresar a sus hogares.²³²

Estas brechas de cobertura son mayores entre los grupos más pobres y más vulnerables. Por ejemplo, la afiliación a cobertura de salud se estima en el 83,6% para el 20% más rico de la población, pero sólo en 47,7% para el 20% más pobre.²³³

Las decisiones pertinentes a la extensión de cobertura (esto es, universal contra dirigida) y a los riesgos dependerán en algún grado, de la visión y la estrategia a largo plazo del nuevo Gobierno para el SPS. Dependerá también de la situación fiscal del país y de elecciones sobre la financiación de las distintas formas de protección social (*ver* más adelante).

²³¹ Castañeda (2005).

²³² La Constitución garantiza asistencia oficial a esta población, de manera que se pueda reintegrar a la sociedad. Acción Social opera varios programas con este fin, pero debido a las dificultades de identificar a la población elegible, su frecuente relocalización, y su preocupación por estar identificados y registrados, estos programas están subutilizados.

²³³ Núñez y Cuesta (2006).

Responder a un entorno económico variable y a los cambios en las necesidades de protección social.

La respuesta a un entorno económico variable, y a cambios en las necesidades de protección social, representa un tercer conjunto de desafíos para el nuevo Gobierno frente a la protección social.

Un ejemplo importante del cambio en el entorno económico es el próximo TLC entre Colombia y los Estados Unidos. Al analizar los impactos en el bienestar esperado a corto y largo plazo del TLC, el último *Country Economic Memorandum for Colombia*²³⁴ encontró que aunque se espera que la mayoría de los colombianos experimenten ganancias en bienestar por la liberación, hasta un 38,8% de todos los hogares y 41,5% de los rurales pueden sufrir impactos adversos por los cambios en los precios agrícolas (el efecto neto de los beneficios de consumo y las pérdidas de producción). Aunque se espera que el tamaño promedio de las pérdidas para los hogares afectados adversamente sea pequeño –bien por debajo del 1% del ingreso per cápita de los hogares–, el análisis indica que algunas de las familias rurales más pobres puede experimentar impactos económicamente significativos (más del 3% al 4% del ingreso per cápita y más del 10% del ingreso per cápita entre los peor afectados en áreas rurales), al menos en el corto plazo. En este contexto, debe garantizarse alguna clase de intervención neta de seguridad y/o asistencia de ajuste comercial.

Las cuestiones sobre los impactos del TLC y las respuestas de políticas apropiadas hacen parte de cuestiones más amplias sobre el mercado laboral de Colombia, y en particular sobre la naturaleza variable del empleo. Una cuestión esencial se refiere hasta qué grado es el desempleo predominantemente estructural o cíclico, y qué instrumentos de política o programáticos deben emplearse para proteger a los trabajadores de la pérdida de ingresos a causa del desempleo. Los desempleos estructural y cíclico requieren distintas respuestas de políticas: el desempleo estructural refleja disparidades entre las destrezas de las personas y la demanda por trabajo en la economía, y requiere esfuerzos para fortalecer y quizá reorientar las destrezas de trabajo de la gente. Por otro lado, el desempleo cíclico típicamente requiere apoyo de ingresos temporal –sea en forma de seguro de desempleo o programas de trabajo–, junto con apoyo para localizar y/o hacer la transición a un nuevo trabajo. El Gobierno reconoce la necesidad de fortalecer la protección contra los riesgos de desempleo, pero sigue siendo un problema clarificar cuáles son los instrumentos más apropiados y efectivos para atender estos riesgos en un entorno económico en evolución, que al mismo tiempo minimicen incentivos adversos para el mercado laboral. En adición a estos problemas, el país continúa con alto riesgo de otros *shocks* económicos, de salud o de desastres naturales. La experiencia de 1998-1999 mostró el valor de contar con una red de seguridad, que pueda aparecer en tiempo de crisis y el desarrollo de dicho programa, fue una recomendación básica de la Nota de políticas de protección social del Banco para el nuevo gobierno de Uribe, y también tema de mucha discusión al principio de él. Aunque el tema ya no es prioritario por el fuerte crecimiento económico del país, *shocks* negativos volverán a ocurrir, y así es necesario construir componentes del SPS en el SPS para ayudar a la gente a sortear la próxima crisis.

Atender los retos financieros. Los datos sugieren que el gasto general en protección social en Colombia –salvo el de salud pública– no es alto comparado con los estándares de América Latina, y que el de asistencia social es bajo con respecto al de otros países de la región. No

²³⁴ Banco Mundial (2005a).

obstante, en el entorno colombiano de restricción fiscal, el nuevo Gobierno encontrará un cuarto conjunto importante de retos, que es el de cómo financiar un mayor SPS. Sobresalen varios temas:

- Primero, varios de los beneficios de la protección social existente se financian mediante impuestos a la nómina laboral, inclusive los seguros de salud, riesgos profesionales, pensiones y una variedad de otros servicios relacionados con la protección social, tales como capacitación (a través del SENA), bienestar infantil y familiar (a través del ICBF) y actividades de recreación (a través de las CCF). Según un estudio reciente del Banco Mundial sobre el mercado laboral colombiano, los impuestos a la nómina, en un 35% a 36%, son ya altos según los estándares regionales.²³⁵
- Segundo, muchos impuestos existentes, como los de CCF, ICBF y SENA, se asignan específicamente a entidades, pero no a programas particulares de protección social.²³⁶ Pero sigue pendiente la cuestión de si eso constituye la mezcla correcta de programas y beneficios de protección social. De hecho, la evidencia de otros países sugiere que los empleados no siempre valoran los beneficios ordenados como parte del sistema de seguridad social del país. Esto, a su vez, arroja dudas sobre el uso eficiente del monto actual de recursos recaudados bajo el paraguas de la protección social.
- Tercero, sigue habiendo preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal de los programas de pensiones de Colombia. En un esfuerzo para contener el gasto incontrolable del viejo, aunque ya reformado, sistema RPM Paygo, el Congreso de Colombia sancionó tres leyes de reforma entre 2003 y 2005.²³⁷ En 2005, se esperaba que el gasto de pensiones llegara al 6% del PIB y a un 39% de los ingresos corrientes del gobierno. Las reformas han constituido un paso adelante para reducir los pasivos de pensiones a largo plazo, con la eliminación de regímenes especiales y la mesada 14 para trabajadores de altos salarios; aumentar el número de semanas de cotización para calificar al beneficio de pensión;²³⁸ establecer un tope a la cantidad de la pensión, etc. (La mayor parte de estos se inician en 2011). Sin embargo, se espera que el déficit operativo del sistema RPM y otros regímenes de pensiones públicas sigan en un 4% a 5% del PIB en los próximos 20 años.

Esta discusión sólo se refiere a la financiación de programas de protección social actualmente disponibles para trabajadores del sector formal con un contrato laboral. Un reto separado, pero de igual importancia, es el de encontrar el espacio fiscal para expandir la cobertura de progra-

²³⁵ Se distribuyen así: la reforma de seguridad social de 1993 fijó las contribuciones para salud en 12% de los ingresos y las de pensiones en 13,5% (14,5% para los que ganan más), aunque la reforma de pensiones de 2002 las aumentó en un 2% adicional. Las contribuciones obligatorias a las CCF constituyen otro 9%. Los costos totales no salariales de empleo, incluyendo las *cesantías* (cuentas individuales financiadas por el empleador en la cantidad de un salario mensual por año, que actúa como una especie de seguro de desempleo), vacaciones pagadas, bonos obligatorios y contribuciones de cesantías, son aún más altas, llegando a cerca de 60% en 2004 (Banco Mundial 2005b).

²³⁶ Las CCF reciben 4% de la nómina para gastos de servicios de empleados (del sector formal) y sus familias, quienes pagan a su CCF elegida (hay 52 en el país). Los servicios van desde programas de transferencias condicionales de dinero a instalaciones recreativas y supermercados subsidiados. El SENA recibe el 3% de la nómina para financiar programas de capacitación, investigación y desarrollo, aprendizaje, desarrollo de microempresas, entre otros servicios, que están abiertos a todos los colombianos, contribuyan o no al sistema. El ICBF recibe un presupuesto del 2% de la nómina para financiar asistencia social a segmentos vulnerables de la población –niños, ancianos y jóvenes, entre otros– que pueden o no contribuir al fondo.

²³⁷ Éstas fueron la Ley 797 de 2002, la Ley 860 de 2003 y una reforma constitucional, el Acto Legislativo 01 de julio de 2005.

²³⁸ Acosta (2005), citado en Castañeda (2005).

mas de asistencia social para protección contra *shocks* de corto plazo y pobreza a largo plazo, y vulnerabilidad.

Recomendaciones de políticas

Los cuatro conjuntos de problemas descritos ayudan a enmarcar una agenda de políticas con vista al futuro para fortalecer el SPS de Colombia. Las acciones prioritarias deben atender cada uno de estos problemas, según se indica adelante.

Fortalecer la coherencia y la eficiencia del sistema. Fortalecer la coherencia y la eficiencia del SPS será importante para su efectividad y sostenibilidad financiera. En este aspecto, será importante:

Desarrollar aún más y refinar la visión y la estrategia del SPS, clarificando:

- La función y extensión de los mecanismos de atención, a nivel individual y del mercado.
- La necesidad de un enfoque universal o dirigido en la gestión del riesgo, que puede ser distinto por sector o programa.
- La necesidad de un sistema unificado o heterogéneo, con base en lo que funcione en el sistema actual y dadas las consideraciones de economía política.
- Una visión integrada para ofrecer asistencia social, en particular para apoyar a los grupos vulnerables (por ejemplo, personas desplazadas) y el alcance para expandir operaciones en áreas urbanas y rurales.

Clarificar la *institucionalidad* del SPS, incluyendo relaciones entre entidades, responsabilidad por el diseño de políticas e implementación de programas, y la coordinación de programas:

- Bajo la esfera del MPS, y
- Otras instituciones que forman parte del SPS, en particular Acción Social, con sus programas para desplazados y *Familias en acción*.

Desarrollar herramientas para la gestión basada en resultados y un enfoque más sistemático del *monitoreo y evaluación* dentro del sector de protección social, para habilitar la identificación de programas efectivos y modelos de prestación de servicios, facilitar la reforma de programas ineficaces y mejorar la supervisión social y la transparencia de los programas.

Los esfuerzos para clarificar la visión, la estrategia y la institucionalidad del sector de protección social e identificar modelos efectivos de prestación de servicios serán de particular importancia, en el corto plazo, en el contexto de desarrollar el modelo de *Colombia solidaria* y formar programas piloto.

Aumentar la cobertura. Dada la exposición de la gente a distintos tipos de riesgo, tales como los de salud, ocupacionales, indigencia en la tercera edad, pobreza a largo plazo por falta de capital

humano, y la cobertura limitada de los programas existentes, ésta debe expandirse a individuos y familias que carecen de protección social adecuada. Esto requerirá no sólo una definición más clara de cuándo se deben emplear programas dirigidos y cuándo universales, sino también mecanismos para asegurar que la mayor cobertura no cree incentivos de informalización del mercado laboral. En este contexto, será importante:

- Mejorar la información sobre quiénes están cubiertos y por cuáles programas, mediante la implementación completa del Registro Único de Afiliados, RUAFA, de Colombia.
- Asegurar, como parte del diseño de programas de seguridad social expandidos, que:
 - Existan mecanismos para facilitar la movilidad de trabajos entre sectores y entre regímenes y programas de protección social.
 - Las estructuras de beneficio de los programas no estimulen el movimiento a gran escala fuera del sector formal al sector informal.
 - Iniciar estudios para comprender las razones de que los individuos no participen en los programas existentes de protección social, e identificar mecanismos para facilitar su participación.

Será importante asegurar que los programas estén bien dirigidos a las familias más pobres, los desplazados y otros que carecen de acceso a mecanismos privados de gestión de riesgos, y disponer de mecanismos para identificar a quienes no estén atendidos por los mecanismos estándar.

Responder al entorno económico variable. Mirando hacia adelante, la efectividad del sistema de protección social de Colombia dependerá no sólo de mayor cobertura y de instrumentos efectivos de gestión de riesgo, sino también de anticipar necesidades futuras en el contexto de una economía nacional e internacional dinámica. Sobre esto, será importante para el nuevo Gobierno profundizar el análisis existente y el entendimiento de:

- Los impactos probables sociales y sobre la pobreza del TLC.
- El grado al cual el desempleo es predominantemente estructural o cíclico.
- Los tipos de red de seguridad, seguro y mecanismos de asistencia necesarios para ayudar a la gente a enfrentar los efectos negativos de una crisis.

Teniendo presentes las lecciones de la crisis de 1998-1999 y el posterior desarrollo de los instrumentos de gestión de riesgos, sería también útil para la nueva administración considerar cómo disponer la capacidad de financiación contracíclica efectiva de redes de seguridad, e identificar programas que puedan aumentarse progresivamente en forma rápida en el evento de un *shock* agregado o una crisis económica.

Atender los problemas financieros. La capacidad del Gobierno para implementar un SPS, coherente y efectivo a largo plazo, dependerá de su habilidad para desarrollar mecanismos sostenibles de financiación. Mientras más ambiciosa sea la agenda de políticas de protección social, mayo-

res serán los costos fiscales; por eso, cualquier ejercicio de visión y estrategia debe incluir un ejercicio de costos. Dado que los impuestos a la nómina ya son altos por estándares internacionales, y así es probable que creen desincentivos al empleo en el sector formal, será importante *no* aumentar esos impuestos como medio para fortalecer y expandir el sistema. En su lugar, debe darse la primera prioridad a identificar formas de *gastar con más eficiencia* los recursos actuales. Algunas formas promisorias incluyen:

- Mejores sistemas reinformación, como el RUAF.
- Mejor direccionamiento de programas de asistencia social, a través del Sisbén.²³⁹
- Valoración de los costos y beneficios de los programas financiados con impuestos asignados a entidades sociales específicas, incluyendo una evaluación de demanda de trabajadores para el paquete existente de programas de protección social.
- Uso del nuevo Sistema de Pago Único Electrónico, SPUE, para lograr recaudo más eficiente y efectivo de los impuestos a la nómina existentes.

Una vez se haya logrado progreso en mejorar la eficiencia del gasto en protección social, deben emprenderse un análisis y un diálogo sobre políticas para identificar fuentes adicionales potenciales de financiación del SPS, y mecanismos de financiación contracíclica.

Prioridades a corto plazo: agenda propuesta para los primeros 100 días del nuevo Gobierno

Las direcciones de políticas esbozadas presentan una agenda ambiciosa para fortalecer un sistema nacional –igualmente ambicioso e importante– de gestión de riesgo social, que servirá para apoyar y proteger a los colombianos de los efectos perjudiciales de una variedad de riesgos. Para que sea efectivo, se recomienda que la administración fije las prioridades y la secuencia de las acciones propuestas, como sigue:

- Refinar y clarificar su *visión y estrategia* a largo plazo para el SPS, como se presentó en un documento aprobado del Conpes.²⁴⁰
- Clarificar la *institucionalidad* del sistema, en particular en términos de relaciones, funciones y coordinación entre las entidades y programas aprobados por el Conpes.
- Acelerar la implementación de los sistemas de información RUAF y SPUE para mejorar la eficiencia de cobertura y de recaudo de ingresos.

²³⁹ El Sisbén (Sistema de Selección de Beneficiarios) es un sistema delegado de clasificación comprobado para identificar la condición de pobreza de cada familia de la población. Se desarrolló para mejorar el direccionamiento de los programas sociales. El primer Sisbén se creó a mediados de los años noventa, pero no se actualizó lo bastante, lo que llevó a un proceso en 2005 que refinó la fórmula para determinar la puntuación de Sisbén de una familia y la aplicación de la nueva fórmula. Desde que se recolectó el nuevo Sisbén, ha habido un debate continuo sobre si se trata de un medio delegado adecuado para identificar beneficiarios de programas. Este debate deberá resolverse antes de la aplicación completa del nuevo sistema.

²⁴⁰ Esta acción se basa necesariamente en los conceptos definidos en los documentos 3144 y 3187 del Conpes, en que se propuso por primera vez este sistema.

- Empezar análisis adicionales en varias áreas en que es importante un conocimiento más profundo para impulsar la agenda de protección social a corto plazo, específicamente con respecto a:
 - Los impactos esperados sobre la pobreza y el bienestar del TLC y las intervenciones con mayor probabilidad de apoyo y protección, para los afectados adversamente por el tratado.
 - La naturaleza del riesgo de desempleo (estructural o cíclica) para fijar prioridad a las clases de instrumentos requeridos para atender este problema.
 - Los ahorros fiscales probables que se obtendrán de la mejor coordinación dentro del SPS y la consolidación de programas duplicativos.
 - Los costos fiscales probables y opciones de financiación disponibles para extender la cobertura de varios riesgos básicos, inclusive desempleo, salud y asistencia social.
 - Los resultados de programas piloto que se implementaron en el período 2002-2006, incluso el programa de aprendizaje de jóvenes, la expansión de modalidades de aprendizaje del SENA, los planes piloto de *Familias en acción* en áreas urbanas y para desplazados, y el plan piloto de subsidio de desempleo.

Un breve comentario sobre la economía política de la reforma. Los desafíos centrales de economía política, para fortalecer el SPS, reflejan la naturaleza multisectorial y multiinstitucional del sector. Para seguir adelante en forma productiva y sostenible, será importante desarrollar un consenso sobre la visión y parámetros institucionales del SPS entre el MPS, el DNP y otros ministerios clave (como el de Educación). Además, como gran parte de la agenda de asistencia social se implementa fuera del MPS en agencias autónomas o semiautónomas, será importante lograr consenso para desarrollar más y reformar el SPS con actores clave en esas agencias también. Y, finalmente, el mayor progreso en pensiones, desde una perspectiva de protección (esto es, garantizar seguridad de vejez más amplia para los pobres) requerirá diálogo efectivo entre el MPS y el Ministerio de Hacienda, entre otras cosas, sobre el tema de la sostenibilidad financiera.

Referencias

- Acosta, Olga Lucía. 2005. "Incidencia económica de la deuda pensional", presentado en el Encuentro Hacienda Pública y Derecho Tributario, Bogotá, Colombia.
- Banco Mundial. 2003. *Colombia: fundamentos económicos de la paz*. Marcelo M. Giugale, Olivier Lafourcade, y Connie Luff, eds. Washington, D.C. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega.
- . 2005a. *Colombia Country Economic Memorandum: The Foundations for Competitiveness*. Informe No. 32035-CO. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, Colombia and Mexico Country Department, Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C.
- . 2005b. *Colombia Labor Market Adjustment, Reform and Productivity: What Are the Factors that Matter?* Informe No. 32068-CO, *Issues and Policy Brief* (Vol. 1 de 2). Colombia and Mexico Country Management Unit, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, Latin America and the Caribbean Region.

Castañeda, Tarsicio. 2005. "Social Protection in Colombia: Recent Advances and Issues for the Future". Borrador. Banco Mundial, LCSHS, Washington, D.C.

Núñez Méndez, Jairo y Laura Cuesta. 2006. "Diseño del sistema de protección social. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad". Borrador. Bogotá, Colombia.

Presidencia, Planeta, Departamento Nacional de Planeación. 2005. *Visión Colombia II centenario: 2019, Propuesta para discusión*, 2a. edición. Bogotá, Colombia.