

Los servicios sociales en el sistema de la protección social de Colombia*

Social services in the system of social protection of Colombia

Rubén Darío Restrepo Avendaño**

** Médico Cirujano de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, (Mg) en Salud Pública, Universidad del CES. E-mail: rrestrepo@ces.edu.co

Recepción
6 de marzo de 2014

Revisión:
20 de mayo de 2014

Aprobación:
13 de junio de 2014

Resumen

Este documento presenta elementos de un manuscrito en preparación y mayor densidad y contiene algunos hitos en la historia de los servicios sociales y, su participación en la seguridad social y la protección social del país. El documento expone algunos programas y proyectos que desarrollan servicios sociales para la población general y, específicos para personas mayores. En primer lugar, analiza la evolución mundial en materia de riesgos y vulnerabilidad del sistema de protección social. En segundo lugar, el desempeño presentado en el caso colombiano, para finalmente, considerar la financiación y recursos requeridos para su disposición. Los sistemas de protección exigen revisión permanente de sus variables.

Palabras Claves: Servicios sociales; Seguridad Social; Sistema de la Protección Social; Personas Mayores; Vulnerabilidad.

Abstract

This document presents elements of a manuscript in preparation and higher density and contains some milestones in the history of social services and their participation in social security and social protection in the country. The document sets out some programs and projects developed and social services for the general population, specifically for older people. First, it analyzes global developments in terms of risks and vulnerability of the system of social protection. Secondly, the performance presented in the Colombian case, finally consider funding and resources required for your disposal. Protection systems require permanent review of its variables.

KeyWords: Social services; Social Security; The Social protection system; older people; Vulnerability.

Introducción

La identificación de los servicios sociales en el sistema de protección social en Colombia representa el centro de análisis del artículo. La realidad planteada en los sistemas de salud y de seguridad social en salud, es que estos deben administrar otros riesgos que están expuestos bajo criterios sociales (asistenciales o de prestación). En este sentido, el reconocimiento a la evolución planteada en materia de servicios sociales hace parte del contenido analítico, además de dicho escenario en la realidad colombiana, y como esta, ha terminado convertida en parte de la estructura del sistema de protección del país.

* El artículo es producto de la investigación "Pluralismo Estructurado en el Sistema de Salud Colombiano", realizada entre julio 2011 y febrero de 2012, por el grupo de investigación en Perdurabilidad Empresarial (GIPE) de la Universidad del Rosario, categoría A1 en Colciencias y, por los grupos de investigación; Protección Social de la Facultad de Medicina y el de Gestión Empresarial de la Facultad de Administración de Empresas, reconocidos en Colciencias; ambos de la Universidad CES.





La disposición de servicios sociales con referencia a los sistemas de protección social en el mundo, se presenta como una constante que ha logrado encumbrarse en el marco de gestión de los mismos. En este frente, la identificación de los aspectos, elementos y parámetros que puedan definir el estado de la cuestión advierte, precisamente, que los sistemas de protección social deben alentar o considerar otros frentes que materializan y/o rodean a dichos sistemas, y que en ocasiones no terminan siendo claramente evidentes por cuenta de la visión restrictiva biomédica.

El proceso de incubación material de los servicios sociales en Colombia ya hace parte creciente y gradual de los elementos que debe considerar el sistema de protección del país, para atender además de la salud, elementos atinentes a su disposición, manutención o preservación. El tema radica en poder identificar y establecer claramente lo que implica expandir, internalizar o regular lo que implica en detalle materializar temas en propiedad en cuanto a la disposición de servicios sociales desde la salud.

La materialización de los argumentos dirigidos a solventar los requerimientos relacionados con los servicios sociales, implica hacer un diagnóstico claro de lo que representa para el efecto, internalizar dicho esfuerzo en la realidad del sistema de seguridad social en salud. En este sentido, la revisión de cuentas hace parte del fundamento a considerar en Colombia para establecer claramente lo que implica introducir dicha actividad como marco de gestión de los prestadores en materia de servicios sociales en el país.

El artículo consta de los siguientes aspectos de contenido: En primer lugar, de una revisión de la evolución histórica frente a lo que implica la prestación de servicios sociales; En segundo lugar, el cometido que en dicho frente ha sido planteado en Colombia, para finalmente, poder materializar dicho frente en cuanto a los requerimientos económicos y de financiación que le asisten. Por ende, se espera que pueda considerarse dicho frente de trabajo como parte de la dinámica de la prestación de servicios de salud en Colombia.

Introducción histórica y referencial de la protección social en los sistemas de salud.

La *vulnerabilidad* se ha considerado desde dos puntos de vista: un concepto del “todo o nada” y un concepto que delimita “grupos vulnerables”; por lo contrario, este estado podría considerarse como en equilibrio inestable y, por lo tanto, sujeto a gradualidad variable. Ha sido definida como la probabilidad de ser afectado por un riesgo de cualquier naturaleza y vinculada con la capacidad de enfrentarlo. “Vulnerabilidad: se define como la probabilidad de ser afectado por un riesgo de cualquier naturaleza y, en este sentido, está vinculada con la capacidad de enfrentarlo. La vulnerabilidad puede entenderse como estructural (permanente) o transitoria”. (ONG Crece, 2002, p.4).

Está asociada a dos factores de los cuales es, por lo tanto, una función: directamente proporcional a la exposición al riesgo mismo e inversamente proporcional al grado o capacidad de administrar dicho riesgo.

Bajo un modelo de formulación, podría decirse que:

$$\text{Vulnerabilidad} \propto \frac{\text{Riesgo}}{\text{Capacidad de administrarlo}}$$

Fuente: diseño propio del autor. Basado en ONG CRECE (2002).

Las respuestas frente a la vulnerabilidad han ido desde el intento de mitigarla con soluciones a sus consecuencias, pasando por tratar de reducir la intensidad de la exposición al riesgo, hasta avanzar a un manejo a través de formación de capitales social y humano, generadores de capacidades y acercando oportunidades. Estas tres visiones han tenido su expresión en la historia de la política social de Colombia y cuya manifestación ha sido a través de diferentes “momentos” en el abordaje de lo social.

La seguridad social no es una construcción sec-

torial, es una construcción histórica de todas las ciencias sociales y económicas, cuya comprensión mínima ha reducido la posibilidad de ser protegida frente a “reformas” de sectores como el de la salud en Colombia, en cuyo propósito se ha venido rompiendo un diseño sistémico, con altísimo grado de aceptación y calificación por expertos. Igualmente tiene expresiones negativas en gobiernos en los cuales los extremos del dominio del mercado o del estado de bienestar, llevan los derechos hacia una inaplicabilidad fáctica.

Las primeras expresiones de la actual seguridad social, tuvieron que ver con estrategias informales y formas primitivas, que aparecen en Judea, Egipto, Cartago, Fenicia y otros pueblos de la antigüedad. Las cofradías, de origen religioso, han operado a lo largo de la historia como mecanismos informales, con algún grado de organización, que pueden considerarse antecedentes de la seguridad social: “las formas primitivas de la seguridad aparecen en Judea, Egipto, Cartago, Fenicio y otros pueblos de la antigüedad”, en acuerdo con Romero (2003).

Pero la primera revolución industrial (siglo XVIII, Inglaterra), se constituye en el primer hito socioeconómico que, al generalizarse, aceleró el proceso de construcción de la seguridad social, pues cambia radicalmente los mecanismos de apoyo a las poblaciones necesitadas y sometidas a riesgo: de la relativa independencia se llega a la total dependencia de un salario.

La aparición y tendencia expansionista de los movimientos socialistas (segundo hito socioeconómico), llevó a los Estados no socialistas a establecer una oferta coherente con las necesidades de esta nueva clase social, una de las cuales la constituyó el desarrollo del primer modelo de seguros sociales (1883), por parte del canciller alemán Von Bismarck-Schönhausen (1815–1898), cuyo principal acierto fue el de adaptar el modelo de seguros comerciales a la nascente seguridad social, lo cual prevalece hasta nuestros días.

Paralelamente, las mutuales y las sociedades de

beneficencia fueron surgiendo en muchos países. Este modelo fue el que guió la seguridad social colombiana hasta el año 1992: obligatorio, de seguros sociales individualizados: salud (1883), accidentes de trabajo (1884) e invalidez y vejez (1889), de corte urbano y laboral y sin cobertura familiar. Financiación “Tripartita” Estado – Empleador – Empleado. Solidaridad restringida y solo a través de la cotización.

El tercer hito socioeconómico de la seguridad social (1919), ocurrió a raíz del fin de la Primera Guerra Mundial (1914 – 1918), con la declaración del Tratado de Versalles (1919) y la constitución de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, al interior de la Liga de las Naciones (posteriormente Organización de las Naciones Unidas, -ONU).

En 1942 el economista inglés Sir William Henry Beveridge (1879-1963), realiza para su gobierno el documento Social Insurance and allied services, conocido hoy como Informe Beveridge. Es otro de los pioneros en el desarrollo de los modernos sistemas de seguridad social. Su modelo, más integral, con vocación universal, mayor efecto solidario e intensamente fiscalista, lo ubica como el primer promotor de modelos de seguridad social, más allá que seguros sociales gremiales. Para Colombia, la normativa relacionada con la seguridad social, expedida antes de 1945 año de referencia de la formalización de ésta en el país. (Ver cuadro 1)

Por la Ley 06 de 1945 se estableció la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal):

“Artículo 18. El Gobierno procederá a organizar la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, a cuyo cargo estará el reconocimiento y pago de las prestaciones a que se refiere el artículo anterior. La organización de esta entidad se hará por el Gobierno antes del 10. de julio de 1945”; Congreso Nacional de Colombia (1945, p, 10). La limitada cobertura poblacional llevó a la aparición progresiva de múltiples entidades territoriales, institucionales o sectoriales, entre las cuales se cuentan las correspondientes



a las Fuerzas Armadas, la Policía, el Congreso de la República, Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), de entes municipales y departamentales, instituciones descentralizadas, Caja Previsional del sector de las comunicaciones (Caprecom) y otras, que en 1992 llegaron a sumar 1100 cajas independientes, generando amplias desigualdades entre los sectores poblacionales y, por sus fuentes

últimas de financiamiento, alcanzaron a representar un acto de subsidio indirecto de las personas sin empleo formalizado hacia aquellas que sí lo tenían.

Cada caja se regía por sus propias y distintas reglas de juego, lo cual aumentaba el efecto de desigualdad e iniquidad. Posteriormente, y mediante la

Cuadro 1. Normativa colombiana sobre seguridad social previa a 1945

Norma	Por la cual
Hasta 1827	Montepíos militares. Funcionaban con contribuciones de militares
Ley 9 de 1843	Restablece los montepíos militares por solicitud de este gremio
Ley de 30/04/1855	Suprime la institución del montepío militar
Ley del 7/12/1890	Creación nuevamente del montepío militar
Ley 120 de 1892	Sobre seguridad social
Ley 153 de 1896	Sobre seguridad social
Ley 29 de 1905	Propone pensiones para magistrados principales de Corte Suprema
Ley 29 de 1912	Consagra pensiones a viudas de expresidentes o a las hijas solteras
Ley 80 de 1916	Límites máximos a pensiones, intransmisibilidad y no acumulación
Ley 40 de 1922	Pensiones para militares y empleados de lazaretos que contraigan lepra
Ley 86 de 1923	Protección de seis meses para empleado público nacional por enfermedad laboral
Ley 102 de 1927	Pensiones a viudas de magistrados Corte Suprema y tribunales superiores
Antes de 1945	Sistemas patronales prestacionales: pensiones, salud, riesgos laborales

Ley 90 de 1946, “por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales”, en acuerdo con el Congreso Nacional de Colombia (1946, p.1) se hace lo equivalente para los empleados privados, a través de la creación del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS), pasando luego a ser denominado Instituto de los Seguros Sociales (ISS), y ser posteriormente objeto de fragmentación por riesgos en cuatro diferentes instituciones, cada una para el respectivo Sistema General de Seguridad Social, dos para el de salud. Al final todas terminaron siendo liquidadas.

Este modelo de los seguros sociales solo logró muy bajas coberturas, cercanas al 17%, de la población trabajadora colombiana. Otra gran limitante de los

seguros sociales era su carácter individual, sin cobertura familiar y sin cobertura para campesinos, trabajadores independientes ni aún para los propios empleadores, muchos de los cuales terminaron sus días de vida totalmente desprotegidos.

Reforma a la seguridad social: Ley 100 del 23 de diciembre de 1993

En julio de 1991, la Constitución Política Nacional de Colombia en el artículo 48 lleva la salud y la seguridad social al carácter de derechos, más allá de la liberalidad de un Estado de asistencialista. La Ley 100 de 1993 -una normativa de seguridad social y no de salud-, tiene una manifiesta vocación

de integralidad, lo cual hace que tome todos los elementos hasta el momento contruidos a través de las Leyes 09 de 1979, 10 de 1990, 60 de 1993 y 99 de 1993; realiza una inclusión de la salud (ya reformada por las anteriores) ubicándola dentro de la seguridad social (hasta ahora solo estaba la salud de los trabajadores formales, en el modelo de seguros sociales), e incluyendo en su administración la teoría y la administración de riesgos y el pluralismo estructurado.

Esto hace que el Sistema de Seguridad Social Integral -SSSI-, que esta Ley crea, le asigne como sus componentes, lo establecido en sus cuatro libros:

- Libro I. Sistema General de Seguridad Social en Pensiones
- Libro II. Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS-.
- Libro III. Sistema General de Seguridad Social en Riesgos Laborales
- Libro IV. Servicios Sociales Complementarios

Esta primera fase (1993) de procesos tan importantes como la integralidad de la administración de riesgos, más allá que los tradicionales sectores, ahora enmarcados todos en un sector único: la seguridad social integral, igualmente que la universalización del derecho a la seguridad social y la integración horizontal de las poblaciones bajo cobertura: se venía de una integración vertical de funciones, asociada a una segregación de poblaciones, en la cual cada sector recibía en acuerdo con sus capacidades de pago y no con sentido universalista y de solidaridad, debe ser objeto de un proceso de implementación y desarrollo, en este caso de la Ley 100 de 1993. Hubo para ello dos grandes limitantes, con consecuencias aún no suficientemente entendidas y valoradas:

a. El desarrollo del Libro II (SGSSS) totalmente aberrante, lo cual ha llevado a un sistema completamente diferente al propuesto por la Ley y literalmente medicalizado, desvirtuando de plano su carácter de seguridad social y asumiéndolo con

un enfoque biomédico – asistencial, que sumado a la intensión de “reformarlo” desde esta visión equivocada, ha llevado ya a tres intentos de modificación que, a su vez, llevan al sistema a una situación de total inoperabilidad progresiva: las “reformas” correspondientes a la Ley 1122 de 2007, la Ley 1438 de 2011 y a la actual “reforma” que va a mitad de camino, a través de los Proyectos de Ley 209 de 2012 (Ley Estatutaria), 210 de 2013 (Ley Ordinaria) y la ya Ley 1607 de 2012, Reforma Tributaria.

b. La falta de desarrollo del Libro IV, lo cual fue posteriormente corregido por la reforma hacia la Protección Social: Leyes 789 de 2002, que establece el Sistema de la Protección Social y la 790 de igual año, la cual crea el Ministerio de la Protección Social, como cabeza de este sector y el Decreto 205 de 2003, reglamentario de las primeras.

Esta segunda fase de extensión de las coberturas poblacional y de riesgos en la protección social colombiana, tiene su énfasis y desarrolla los llamados “Servicios Sociales Complementarios” del libro IV de la Ley 100 de 1993, servicios sociales desarrollados a través de otros sistemas administrativos como el de bienestar familiar, el de subsidio familiar, el de educación, el de formación para el trabajo, entre otros.

Como precedentes importantes para contextualizar la reforma de los años 2002 y 2003 hacia la protección social, debemos abordar los principales sistemas administrativos colombianos que desarrollan servicios sociales en el país, los cuales se presentan en el Cuadro 2.

Es importante mirar en paralelo los inicios de los seguros sociales bismarckianos, la seguridad social planteada por Beveridge y la cobertura en riesgos de los seguros sociales colombianos y su paso hacia la seguridad social, para tomar este escenario como contexto de la reforma hacia la protección social colombiana (Cuadro 3).



Cuadro 2. Sistema de la Protección Social Ley 789/2002

Subsistema 1	Subsistema 2	Subsistema 3	Normativa
Sistema de Seguridad Social Integral Ley 100/1993	Sistema General de Seguridad Social en Pensiones Sistema General de Seguridad Social en Salud Sistema General de Seguridad Social en Riesgos Profesionales	Sistema Nacional de Salud	
Sistema de Promoción Social – Sistema Social del Riesgo Ley 1151/2007 Plan Desarrollo	Sistema de Promoción Social Ley 1151/2007 Sistema Social del Riesgo	Sistema del Subsidio Familiar Sistema Nacional de Bienestar Familiar	Ley 21/1982 Ley 789/2002 Ley 07/1979 Dcto. 1137/1999 Doc. Conpes 3144 de 2001
Sistema de Formación del Talento Humano	Sistema de Formación para el Trabajo Sistema Nacional de Educación		Dcto. 249/2004 Ley 115/1994
Sistema de Recreación y Vacaciones Sociales			Prosocial (en liquidación)

En 1952 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), expide el Convenio 102 del 28 de junio de 1952, del cual se derivan, entre otras cosas, las “Nueve Ramas de la Seguridad Social”. La Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS) complementa a la OIT estableciendo las “Diez Ramas” de la seguridad social al incluir los servicios sociales como la décima, altamente correlacionados con un nuevo riesgo asociado a la seguridad social ampliada europea: el riesgo “dependencia” y sus servicios de larga duración. Las diez ramas, para la son para la OISS (1978):

1. Asistencia médica
2. Prestaciones de monetarias por enfermedad
3. Prestaciones de desempleo
4. Prestaciones de vejez
5. Prestaciones de accidente de trabajo y enfermedad profesional

6. Prestaciones de maternidad
7. Prestaciones de invalidez
8. Prestaciones de sobrevivencia
9. Prestaciones familiares
10. Servicios sociales.

La seguridad social, tanto en América Latina como en Europa, ha ido avanzando no solo en cobertura horizontal (poblacional), sino en cobertura vertical o intensidad de cobertura (riesgos), pero las diferencias regionales asociadas a problemas de sostenibilidad, han determinado diferencias en estos avances que han llevado, incluso, a terminología diferenciada, aunque interrelacionada.

A partir de la aparición y la tendencia expansionista del pensamiento socialista, Europa tuvo que responder con un modelo de Estado que, a pesar de estar inmerso en el mercado, debía llegar a la

administración de los nuevos o renovados riesgos que la industrialización le presentaba y que eran explotados por los socialistas en su afán de extender su modelo de gobierno.

Europa responde con el llamado “Estado del Bien-estar”, en el cual el Estado asumía como suyas, responsabilidades que están en la sociedad misma. Esto los lleva a extender, cada vez más, su seguridad social hasta llevarla a lo que se conoce como “seguridad social ampliada”, asociada a altos porcentajes de cotización o contribución, para altas coberturas poblacionales y en riesgos.

Esto sucede, además, en el marco de diferencias internas en Europa, lo cual lleva a que sean verdaderamente tres modelos: Nórdico, Continental o Anglosajón y Mediterráneo.

Una observación que mostraba cómo los países con menores grados de desarrollo se resistían a mejorar sus sistemas de protección social, llegó hasta explicar que esto se debía a la imposibilidad de desarrollar sistemas basados en este marco europeo por sus altos costos (situación que hoy vive la misma Europa), por lo cual a Robert Holzmann y Steel Jørgensen del Departamento de

Cuadro 3. Paralelo de la intensidad de cobertura de cuatro modelos de seguros sociales y seguridad social en Europa y en Colombia

Modelos riesgos	Europa		Colombia	
	Seguros Sociales	Seguridad Social	Seguros Sociales	Seguridad Social SSSI
Enfermedad	1883	1942	1945 - 1946	1993
Accidente laboral	1884		1945 - 1946	1993
Vejez	1889		1945 - 1946	1993
“Misericordia física”		1942		
“Ignorancia”		1942		
“Pobreza”		1942		
“Ociosidad”		1942		
Cargas familiares		1942	1949-1954-1957	1949-1954-1957
Empleo		1942		
Invalidez			1945 - 1946	1993
Muerte			1945 - 1946	1993
Sobrevivencia			1945 - 1946	1993
Enfermedad laboral			1945 - 1946	1993
Maternidad			1945 - 1946	1993
Programas sociales compl.				1993

¹ Con antecedentes puntuales, en 1945 se inician los seguros sociales en Colombia para los trabajadores del Estado, con Cajanal. En 1946 se dan para los privados con el ICSS. La primera empresa que establece subsidio familiar es Ferrocarril de Antioquia (1949), antecedida por un intento de hacerlo por parte de Coltejer S.A. y la primera Caja de Compensación se crea en 1954: Comfama. En 1957 por Decreto Ley 118 de 1957 se establecen para todo el territorio nacional

² Igual que enfermedad, empleo y asignaciones familiares (cargas), Beveridge consideraba las que aparecen entre comillas, como los “flagelos” que se debían intervenir

Protección Social, Red de Desarrollo Humano, del Banco Mundial, les fue solicitado el diseño de un modelo de protección social que resolviera lo observado al estudiar el modelo basado en el Estado de Bienestar y que permitiera desarrollar la protección social en países menos desarrollados. Surge, entonces, el modelo de gestión conocido como Manejo Social del Riesgo -MSR-, como marco para operar sistemas de protección social, cimentado en la sociedad del bienestar.

Chile, Colombia y República Dominicana han desarrollado en forma más rápida y completa la protección social. Inicia Chile con su sistema Chile Solidario, su gabinete de la Protección Social y su Programa Puente, como estrategia macro inicial para el desarrollo del sistema. Luego lo hace Colombia (2002), estableciendo el sector y el sistema administrativo de la protección social, por la Ley 789 de 2002, en su artículo 1°: "El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos (...)". Congreso Nacional de Colombia (2002), para los cuales crea una cabeza de sector: el Ministerio de la Protección Social: Ley 790 de 2002, artículo 5°, en el cual el congreso de Colombia (2002) ordena: "Fusiónese el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud y confórmese el Ministerio de la Protección Social", aunque no asume el modelo de gabinete que ha mostrado mejor desempeño en el caso chileno. El modelo que Colombia sí desarrolla, tomado de Chile, es el modelo del Programa Puente traduciéndolo como la *Red de Protección Social para la Reducción de la Extrema Pobreza (REDEP)*, sucesivamente subtitulada "Red Juntos" y "Red Unidos".

Por lo mismo que ha afectado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, su inmenso desconocimiento y la gran confusión con modelos biomédicos, estos nuevos sector y sistema de protección social han sido objeto de ataques sin estructura, que los ha llevado a un nivel de post-tracción -como concepto-, que raya con el detrimento social y un gran desconocimiento del tema.

Finalmente, República Dominicana crea su sistema y establece una red de protección social nacional.

Nuestro país, entonces, define su sistema como "...el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo". Congreso Nacional, (2002, p. 1).

El Decreto 205 de 2003 en su artículo 1°, le asigna al Ministerio de la Protección Social como objetivos primordiales "(...) la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento del Sistema de la Protección Social, establecido en la Ley 789 de 2002, dentro de las directrices generales de la ley, los planes de desarrollo y los lineamientos del Gobierno Nacional". Congreso Nacional, (2002, p. 1).

De igual manera el Decreto afirma que "...el Sistema de la Protección Social integra en su operación el conjunto de obligaciones, instituciones públicas, privadas y mixtas, normas, procedimientos y recursos públicos y privados destinados a prevenir, mitigar y superar los riesgos que afectan la calidad de vida de la población e incorpora el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Sistema General de Seguridad Social Integral y los específicamente asignados al Ministerio". Presidencia de la República, (2003, p. 1), composición sistémica luego complementada por otras normativas, como se observa en el cuadro 2.

La primera estrategia macro, para el desarrollo del Sistema de la Protección Social en Colombia, fue la citada REDEP, en acuerdo con el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES, 2006. Pág. 1), la cual retoma las nueve dimensiones de la protección social del Programa Puente y las detalla en cuarenta y cinco condiciones básicas (62 en su versión como proyecto), que son las variables con las cuales se trabaja la Línea de Base y los controles a las familias en sus cinco años de actividades al interior de dicha estrategia. Estas nueve dimensiones son:

1. Condiciones mínimas-identificación
2. Condiciones mínimas-ingreso y trabajo

3. Condiciones mínimas-educación
4. Condiciones mínimas-salud
5. Condiciones mínimas-nutrición
6. Condiciones mínimas-habitabilidad
7. Condiciones mínimas-dinámica familiar
8. Condiciones mínimas-apoyo legal
9. Condiciones mínimas-aseguramiento y bancarización

En estas dimensiones se encuentran incluidos los riesgos de todo origen que la protección social administra: salud, riesgos laborales, de origen económico, por ciclo vital, naturales, sociales, y otros, y sus estrategias para administrarlos y ya se incluyen lo que se conoce como servicios sociales, liderados anteriormente por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y otras instituciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y ahora bajo el Departamento Administrativo Nacional de la Prosperidad Social, Sistema del Subsidio Familiar y Sistema de Promoción Social.

En resumen podría decirse que:

1. Lo que para Europa es "seguridad social ampliada", para los países iberoamericanos es la protección social basada en la sociedad del bienestar y enmarcada en el modelo de gestión manejo social del riesgo. Parcial y peligrosamente ocultada a la sociedad bajo conceptos como la "prosperidad social".

2. Entre los desarrollos importantes que se presentan en la reforma a la protección social del 2002, el integrar la seguridad social de la Ley 100 de 1993 y complementar y desarrollar su Libro IV (Servicios Sociales Complementarios), puede considerarse como uno de sus grandes logros.

Estructura de los Servicios de Protección Social en Colombia

El marco conceptual y teórico en el cual se inscriben los programas sociales en Colombia en los años 2000, tienen unos elementos principales, los cuales vamos a exponer:

Servicios sociales: "una rama o sistema de intervención social e institucional que tiene como objetivo el bienestar individual y social mediante la ayuda personal polivalente, basada en prestaciones técnicas y monetarias, acciones preventivas, de intervención social y rehabilitación, apoyadas en la acción organizada pública y social, así como en la acción voluntaria". Casado (2007), tomado de OISS, (2013).

Riesgo: en el marco conceptual de manejo social del riesgo hace referencia a eventos negativos que amenazan el ingreso y bienestar de los hogares. Holzmann & Jorgensen (2002). Se discute el término "negativos" contenido por este concepto.

Vulnerabilidad: es la probabilidad de ser afectado por un riesgo de cualquier naturaleza y, en este sentido, está vinculada con la capacidad de enfrentarlo. (ONG CRECE, 2002, p. 4)

Protección social: En el mismo marco se define como "i) intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades en un mejor manejo del riesgo. ii) Prestar apoyo a los pobres en situación crítica." (Holzmann & Jörgensen, 2002)

Estrategias en el manejo social del riesgo: se proponen tres tipos de estrategias: reducción del riesgo, mitigación del impacto y superación del impacto; así como tres sistemas de origen de estas estrategias: informal, de mercado y públicas Holzmann & Jorgensen (2002). Con estos seis elementos se pueden constituir nueve subtipos de estrategias (Cuadro 4).

Lo informal se origina en el individuo mismo, la familia o la comunidad, las de mercado tienen su origen en la sociedad y su estructura de mercado y las públicas se diseñan o son lideradas por el gobierno. Las de tipo reducción o prevención, buscan minimizar la exposición al riesgo afectando su frecuencia, mientras las de mitigación tienden a reducir el impacto potencial que se pueda dar al



Cuadro 4. Paralelo de la intensidad de cobertura de cuatro modelos de seguros sociales y seguridad social en Europa y en Colombia

Sistema y Estrategia	Informal	De mercado	Público
Reducción	1	2	3
Mitigación	4	5	6
Superación	7	8	9

expresarse el riesgo determinado. Las de superación, distinto a las anteriores, se aplican Expost y tienden hacia el proceso de recuperación del individuo o familia, después de un choque secundario al siniestro asociado a un riesgo.

Colombia es un Estado unitario, descentralizado pero no federal. Igualmente su sistema de planeación no es de tipo central, sino por sectores, lo cual ubica los distintos subsistemas y sistemas interactuantes del Sistema de la Protección Social en diferentes cabezas de sector y, por lo tanto, en diferentes rubros de los presupuestos del país, de ahí que financiamiento y operación son sectoriales.

Los servicios sociales del país están ubicados principalmente en el Sistema de Formación del Talento Humano, el Sistema de Promoción Social – Sistema Social del Riesgo y el Sistema de Recreación y Vacaciones Sociales. El financiamiento del Sistema Social del Riesgo, está aún sin una definición precisa, ya que el artículo 1 de la Ley 789 de 2002, que creaba el Fondo de Protección Social, fue declarado inexecutable solo en este aspecto normativo, sin que a la fecha haya sido superado el problema de forma que llevó a tal decisión; este fondo financiaría, en general, los servicios sociales.

Los sistemas Nacional de Bienestar Familiar y del Subsidio Familiar se alimentan de recursos parafiscales (generados por la relación laboral de los trabajadores formales y dedicados a ellos mismos), pero la protección social ha hecho girar el vector desde la "protección laboral" hacia la "protección social", con lo cual estos sistemas ya han podido, válidamente, asignar recursos a familias no

formalizadas laboralmente. Este mismo esquema de financiamiento tiene la cabeza del sistema de formación para el trabajo.

El Sistema Nacional de Educación es un híbrido de financiamiento fiscal asociado a financiamiento privado, pues el sistema así está dividido. Los sistemas financiados vía recursos parafiscales, también tienen sus ámbitos financiados por privados. La cabeza institucional del Sistema de Recreación y Vacaciones Sociales está en proceso de liquidación (Prosocial) y se espera que este sistema se inscriba en el Sistema de Subsidio Familiar, fuerte en ambos aspectos, lo que lo ubicaría en la mezcla parafiscal – privado. Hay, con el actual Gobierno nacional, un Departamento Administrativo Nacional de la Prosperidad Social, el cual tiene una composición híbrida que incluye elementos de los sistemas antes citados y cuyo financiamiento es igualmente híbrido. Ver Anexos 1 y 2.

Referencias

- Holzmann Robert & Jorgensen Steen. (2002). "Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá". Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social. Washington, USA, 2002.
- Organización Iberoamericana de la Seguridad Social -OISS-. Curso de Formación Superior en Dirección y Gestión de Servicios Sociales. (I Edición). Módulo 1: "Introducción a la Seguridad Social: Los servicios sociales". Unidad 1.2. Madrid, España, 2013.
- Organización Internacional del Trabajo -OIT-. (1952). "Convenio sobre la seguridad social # 102". Nor-



ma Mínima. Ginebra, Suiza. 28 de junio de 1952.
Organización No Gubernamental CRECE. (2002). "Bases conceptuales para la creación de un Ministerio de Protección Social en Colombia". Bogotá, diciembre 2002.

República de Colombia, Congreso Nacional. (1945). Ley 6 de 1945. "Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo". Bogotá, D. C. 19 de febrero 1945.

República de Colombia, Congreso Nacional. (2002). Ley 789 de 2002. "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo". Bogotá, D. C. 2002.

República de Colombia, Congreso Nacional. (2002). Ley 790 de 2002. "Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República". Diario Oficial No. 45.046 de 27 de diciembre de 2002. Bogotá, D. C. Diciembre 27 de 2002.

República de Colombia, Congreso Nacional. . Ley 90

de 1946. "Por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales". Diario Oficial No 26.322, del 7 de enero de 1947. Bogotá, D. C. diciembre 26 de 1946.

República de Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-. (2006). Documento Conpes 102 Social. Versión Aprobada. Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza. Bogotá, D. C. Septiembre 25 de 2006.

República de Colombia, Presidencia de la República. (2003). Decreto 205 de 2003. "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social y se dictan otras disposiciones". Bogotá, D, C, Febrero 3 de 2003.

República de Colombia. Congreso Nacional. Ley 100 de 1993. "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial No. 41.148, del 23 de diciembre de 1993. Bogotá, 23 de diciembre de 1993.

Romero, R. Seguridad social: su evolución histórica. Versión digital disponible en: <http://utal.org/segso-cial/5.htm>

Forma de citar: Avendaño, RD. (2014). Los servicios sociales en el sistema de la protección social de Colombia. CES Derecho, 5(1), 18-28



Anexo 1

Sistema de la protección social de Colombia. Servicios sociales generales y específicos de niveles nacional y local para personas mayores oferta Medellín, Colombia

Programa / proyecto	Dependencia operadora	Tipo o prestaciones
Complementación alimentaria para personas mayores	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Seguridad Alimentaria	En especie
Comedores comunitarios para personas mayores	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Seguridad Alimentaria	En especie
Atención a la población en emergencia	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Programas Especiales	En servicios / especie
Atención social línea telefónica 123	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Programas Especiales	En servicios
Prevención y atención de las violencias sexuales y contexto de prostitución	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Programas Especiales	En servicios
Buen vivir en familia	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Programas Especiales	En servicios
Sistema de atención al habitante de calle adulto	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Programas Especiales	En servicios
Atención al adulto indigente con limitación mental y/o física.	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Programas Especiales	En servicios
Estrategia del mínimo vital del agua potable	Secretaría de Calidad y Servicio a la Ciudadanía	En servicios
Acompañamiento familiar	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Medellín Solidaria	En servicios
Acercamiento a la oferta institucional	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Medellín Solidaria	En servicios
Gestión de programas del DPS (familias en acción, jóvenes en acción y mujeres ahorradoras en acción e ingreso social). Oferta nacional	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Medellín Solidaria (Oferta Nacional a Territorios)	Ver características en Anexo 2
Subsidio Nacional Colombia Mayor	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	Apoyo económico (concurso de méritos)
Aporte económico para las personas mayores	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	Apoyo económico (por nivel de vulnerabilidad)
Atención diurna en centro vida	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	En servicios

Programa / proyecto	Dependencia operadora	Tipo o prestaciones
Suministro de uniformes para los socios de clubes de vida	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	En especie
Promoción de envejecimiento activo (a personas mayores)	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	(Formación y capacitación para fortalecer participación en distintos roles)
Eventos de ciudad en torno al reconocimiento de las personas mayores	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	En especie
Actividades formativas que favorezcan el cuidado de las personas mayores	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	En servicios / especie
Política pública de envejecimiento y vejez del municipio de Medellín	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	En servicios / especie
Mantenimiento de habilidades funcionales del adulto mayor a través de la realización de manualidades	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	En servicios / especie
Servicios sociales complementarios a personas mayores del municipio de Medellín	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	Orientación en deberes y derechos a beneficiarios del programa de Colombia mayor y servicio exequial
Atención especializada en la colonia de belencito (con residencia)	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	En servicios / especie
Servicio de hospedaje para las personas mayores indigentes o en riesgo de serlo en el dormitorio social	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	En servicios / especie
Atención integral de personas mayores en condición o riesgo de indigencia a través de la	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	En servicios / especie (con residencia)

Programa / proyecto	Dependencia operadora	Tipo o prestaciones
red institucional		
Centros de bienestar a la comunidad	Secretaría de Inclusión Social – Unidad Personas mayores	En servicios
Rehabilitación ocupacional	Secretaría de Inclusión Social – Unidad de Discapacidad	En servicios / especie
"Por la cebra" (cruce de calles)	Secretaria Cultura Ciudadana	Seguridad del transeúnte
Educación para la movilidad y la vida en Medellín	Secretaria de Movilidad	En servicios
Actividad física saludable	INDER (Recreación/Deporte)	Servicios a mayores de 50
Promoción y acompañamiento a organizaciones comunales y sociales	Secretaría Participación Ciudadana	Servicios a organizaciones de personas mayores
Formación para la participación ciudadana de jóvenes y adultos	Secretaría Participación Ciudadana	Servicios a organizaciones de personas mayores
Acompañamiento a centros de integración barrial, movilización y participación ciudadana, control social de la gestión pública	Secretaría Participación Ciudadana	Servicios a organizaciones de personas mayores
Estilos de vida saludable: canas al aire	Secretaría de Salud	En servicios
Vivienda de interés prioritario	ISVIMED (Instit. de Vivienda)	En servicios / especie
Colegios de calidad para Medellín	EDU (Desarrollo Urbano)	En servicios
Medellín la más educada	Secretaría de Educación	En servicios
Educar para una ciudad inteligente	Medellín Digital	En servicios
Parques de recreación	Metroparques Medellín	En servicios
Escuela de derechos humanos	Secretaría de Gobierno	En servicios

Fuente: Diseño propio del autor. Basado en información de la Unidad de Personas Mayores “Amautta” de la Secretaría de Promoción Social y Familia del Municipio de Medellín. Enero 04 de 2014. Esta información fue una de las fuentes para el diseño del Plan Gerontológico Municipal 2013 – 2016, realizado por el Grupo EnVejeCES de la Universidad CES para el Municipio de Medellín, Colombia y coordinado por el autor de este artículo.

Anexo 2
Sistema de la protección social de Colombia. Servicios sociales generales del nivel nacional

NOMBRE DEL PROGRAMA	ENTIDAD OPERADORA	TIPO DE PROGRAMA O PRESTACIÓN
Más Familias en Acción	Departamento de la Prosperidad	Transferencia Condicionada en Efectivo (TCE)
Ingreso para la Prosperidad Social	Departamento de la Prosperidad	Transferencia Condicionada en Efectivo
Jóvenes en Acción	Departamento de la Prosperidad	Transferencia Condicionada en Efectivo
Familias en su Tierra	Departamento de la Prosperidad	Transferencias TCE y Acompañamiento
Paz Desarrollo y Estabilización	Departamento de la Prosperidad	Desarrollo de Proyecto “Nuevos Territorios de Paz”
Infraestructura y Habitat	Departamento de la Prosperidad	Proyectos de Infraestructura y Hábitat de entes territoriales
Pueblos Indígenas	Departamento de la Prosperidad	Goce de los derechos y fortalecimiento organizaciones
Música para la Reconciliación	Departamento de la Prosperidad	Formación musical mediante componentes de Ensamble,
Red de Seguridad Alimentaria –ReSA-	Departamento de la Prosperidad	Producción para el autoconsumo, hábitos saludables y uso
Legión del Afecto	Departamento de la Prosperidad	Generar espacios para la inclusión social y la
Mujeres ahorradoras en Acción	Departamento de la Prosperidad	TCE – Ahorro – Emprendimiento – Empresarismo –
Incentivo a la Formación para el Empleo	Departamento de la Prosperidad	TCE – Formación para el Trabajo – Eganche Laboral-
Capitalización Microempresarial	Departamento de la Prosperidad	Activos fijos para fortalecimiento – Empleo Formal o
Trabajemos Todos	Departamento de la Prosperidad	Empleo Formal Temporal en Crisis
Trabajemos Unidos	Departamento de la Prosperidad	TCE – Acompañamiento – Asesoramiento – Formación
Atención Integral Étnica Desplazados y	Departamento de la Prosperidad	Soberanía Alimentaria– Producción Tradicional Ingresos-
Ruta de Ingresos y Empresarismo	Departamento de la Prosperidad	Capacidad Productiva – Proyectos – Acompañamiento
Sostenibilidad Estratégica	Departamento de la Prosperidad	Alianzas Público-Privadas para sostenibilidad de
Apoyo Misional	Departamento de la Prosperidad	Socorro – Atención Escolar – Madres gestantes/lactantes –
Activos para la Prosperidad	Departamento de la Prosperidad	Alimentos– Aseo Personal y hogar– Vestido– Juguetes–
Jóvenes en Acción Servicio Nacional	Departamento de la Prosperidad	Apoyo Económico Mensual – Bancarización
Jóvenes en Acción Universidades	Departamento de la Prosperidad	Apoyo Económico Mensual – Bancarización
Programa Enrútate Tu	Departamento de la Prosperidad	TCE – Formación para el Trabajo – Certificación de
Subsidio Familiar de Vivienda 100% en	Departamento de la Prosperidad	Asignación de vivienda gratuita a Población REDEP
Red de Protección Social para reducción pobreza extrema	Agencia Nacional Superación Pobreza Extrema	Prestaciones multisectoriales público-privadas para las nueve dimensiones

NOMBRE DEL PROGRAMA	ENTIDAD OPERADORA	TIPO DE PROGRAMA O PRESTACIÓN
Alimentación escolar	Instituto Colombiano de Bienestar	Desayunos, almuerzos o refrigerios para escolares
Desayunos infantiles	Instituto Colombiano de Bienestar	Desayunos para niños pre-escolares
De Cero a Siempre	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Serie de programas de prevención y cuidado que cubren de 0 años a 18
Adopciones de niños y adolescentes	Instituto Colombiano de Bienestar	Proceso extremo de la protección y garantía del derecho a
Definición de custodias	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	En casos de separaciones u otras situaciones, se define quien la asume
Definición de cuotas de alimentos	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Define el monto a transferir a quien custodia, para garantía integral derechos
Impugnación y definición paternidad. Prueba ADN.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Define la paternidad o maternidad de niños en duda o negación
Protección primera infancia y adolescencia	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Para niños en situación de violación de derechos o inminencia de ella
Determinación de patria potestad	Instituto Colombiano de Bienestar	En caso de situaciones que impliquen la pérdida de ella
Búsquedas de niños	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	En casos de pérdida accidental, secuestro u otra forma de retiro de su familia

Fuente: diseño propio del autor, basado en notas de clase del mismo autor. Enero de 2014