

**Fundación para la Investigación y Desarrollo
de la Salud y la Seguridad Social
FEDESALUD.**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
Postgrados de Economía
Grupo de Protección Social**

**“IMPACTO PARA LA SOCIEDAD Y EL ESTADO DEL
NO PAGO DE LA PORCIÓN SOCIAL DEL SALARIO
POR ACTIVIDAD ECONÓMICA”**

Proyecto Colciencias 3168-345-19027.

Documento Final

Bogotá, Mayo de 2008



FEDESALUD

FELIX LEÓN MARTÍNEZ MARTÍN

Presidente

CARLOS ARTURO SARMIENTO LIMAS

Vicepresidente

SAUL HERNANDO GUZMÁN CASTILLO

Revisor Fiscal



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

**Presidente del Consejo de Fundadores
P. JOSÉ GABRIEL MESA ANGULO, O.P.**

**Rector General
P. JOSE ANTONIO BALAGUERA CEPEDA**

**Vicerrector Académico General
P. PEDRO JOSÉ DÍAZ CAMACHO, O.P.**

**Vicerrector Administrativo General
P. MARCO ANTONIO PEÑA SALINAS, O.P.**

**Vicerrector General de la Universidad Abierta y a Distancia
P. LUIS FRANCISCO SASTOQUE POVEDA, O.P.**

**Secretario General
AB. HÉCTOR FABIO JARAMILLO SANTAMARÍA**

**Decano de División de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables
P. JOSE ARTURO RESTREPO RESTREPO, O.P.**

**Decano Facultad de Economía
GILBERTO HERAZO CUETO**

**Director Postgrados de Seguridad Social
CARLOS IVAN RODRÍGUEZ MELO**

Director del Proyecto

Félix León Martínez Martín. Médico. Magíster en Salud Pública

Investigadores principales

César Augusto Giraldo Giraldo. Economista. PHD en Economía
Oscar Rodríguez Salazar. Economista, PHD en Economía, PHD en Sociología
Carlos Iván Rodríguez Melo, M.D. Magister en Política Social
Cesar Mauricio López Alfonso, Estadístico, Maestría en Estadística
Inés Elvira Ordoñez Lega, Médico, Especialista en Epidemiología

Investigadores auxiliares

Heydi Liliana Botero Hernández, Economista
Adriana Natali Rincón González, Economista
Ruth Maritza Quevedo Fique. Economista
Marisol Perilla Gómez, Contadora Pública
Andrea del Pilar Castro Piña, Administradora

PROLOGO

Yves Le Bonniec

Impacto para la sociedad y el Estado del no pago de la porción social del salario por actividad económica

*La pobreza, la exclusión, no están concentradas en el desempleo:
se desarrollan en el empleo y más particularmente con los empleos precarios*
Pierre Salamaⁱ

1. El proyecto de Investigación

La mirada de la protección social permite enfocar el problema de cobertura de la seguridad social desde la perspectiva del costo social para las familias y para el Estado del **no pago de la porción social del salario** a gran número de trabajadores en nuestro país. (Lautier 2005)ⁱⁱ Este **no pago** trae como consecuencia la desprotección económica de las familias ante los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez o muerte, con la consiguiente pérdida de activos y de bienestar que ello supone. Pero como no es posible abandonar a los ciudadanos a su suerte sin que el Estado se deslegitime (Norton y otros 2001)ⁱⁱⁱ, este termina asumiendo parcialmente dicha protección en sustitución de los patronos, mediante programas de asistencia social, pero para ello utiliza recursos derivados de impuestos generales.

El proyecto de investigación tuvo como objetivo general determinar las cuantías ahorradas por las empresas a causa del no pago de la porción social del salario¹ en las distintas ramas de la actividad económica, la caracterización de estas empresas según el número de trabajadores y la caracterización de los trabajadores y las familias afectadas, por el mayor número de variables disponibles en las encuestas nacionales, e igualmente pretendió lograr una primera estimación del impacto de esta no protección para la sociedad y el Estado.

La metodología se centró en el análisis de las variables disponibles en las Encuestas de Calidad de Vida y las Encuestas de Hogares de las últimas décadas y la búsqueda de

¹ Término utilizado por Bruno Lautier para agrupar la parte del salario pagada por la empresa en forma de prestaciones de seguridad social y bienestar social, que a diferencia de la porción pagada en dinero efectivo, es definitiva para proteger a los trabajadores y sus familias ante los riesgos sobrevenientes, inmediatos y futuros de la vida, como enfermedad, incapacidad, maternidad, desempleo, invalidez, vejez y muerte (cesantías o seguro de desempleo), con lo cual se garantizan la estabilidad y continuidad del ingreso familiar.

asociaciones entre las variables seleccionadas, especialmente en la caracterización de las familias afectadas y el gasto directo e indirecto del Estado para suplir la ausencia de protección y seguridad social ligadas al trabajo.

El incumplimiento del pago de la porción social del salario por parte de los patronos, ha sido analizado tradicionalmente por expertos desde la perspectiva tributaria (o jurídica tributaria), como un problema de evasión, que por tanto debe ser resuelto mediante la afinación de sistemas de información y el fortalecimiento de los mecanismos de penalización a los evasores, sin que se haya profundizado sobre la necesaria asociación de este problema con las condiciones específicas de las relaciones y los contratos laborales en las distintas ramas de la actividad económica, y con el marco actual de precarización del mercado laboral. Tal ha sido igualmente la visión predominante de la política pública en este tema.

Las relaciones laborales precarias, que alejan a los trabajadores y sus familias de la protección y los derechos sociales propios de una economía de mercado, no son nuevas en nuestro país y han sido aceptadas socialmente en la práctica. El hecho de que los jornaleros del campo reciban trato de peones, de ciudadanos de segunda, de trabajadores sin derechos, es lo normal en nuestro país. La sociedad y el Estado aceptan implícitamente que estos asalariados no tengan derecho a un pago en la incapacidad o la invalidez o a una pensión por vejez. Igual sucede con algunos trabajadores urbanos, como los de la construcción, con gran parte de los trabajadores de la minería o con el servicio doméstico.

La crisis de la sociedad salarial aumenta en las últimas décadas por el cambio en los paradigmas tecnológicos. Los sistemas tradicionales de producción industrial se califican en definitiva como rígidos e inflexibles y de difícil adaptación a los cambios de la exigencia de los mercados que se marcan desde el consumo y no desde la producción. Es así como, las TIC (Tecnologías de la información y las comunicaciones) permiten sistemas de control de la actividad y aún del producto de manera menos inmediata y directa, menos física y material que la que exige la producción en cadena y en la planta integrada. El debilitamiento de la relación de control conduce a un modelo legal de desregularización, buscando la flexibilidad o reconfiguración de la relación laboral. La crisis del desempleo de los años 80's del siglo pasado, atribuida a las rigideces de los sistemas de producción en serie basada en las grandes unidades industriales, los factores técnico-organizativos e institucionales, que sumados a la excesiva intervención de los poderes públicos, grandes niveles de protección social, así como la presión ejercida por los grupos organizados en los diversos mercados y un grado insuficiente de innovación, llevó a los países a introducir el concepto de flexibilización, como una alternativa a los desafíos del nuevo ámbito económico laboral.

Los resultados de la investigación muestran que los sectores más críticos, es decir con la mayor porcentaje de asalariados desprotegidos (sin contrato laboral y contribuciones a la seguridad social) son el agropecuario, la construcción y comercio, restaurantes y hoteles, aunque las ramas de actividad que más trabajadores tienen en esta condición de desprotección son, en su orden, servicios comunitarios y sociales, agropecuaria y comercio, restaurantes y hoteles. Estos últimos sectores a su vez son los que mayores empleos generan. Ante esta situación surge la pregunta si se va en la dirección correcta una política pública social, que parece consistir en la combinación de medidas punitivas para forzar la cotización, con la flexibilización en el mercado laboral.

Las cifras señalan igualmente que existe más evasión en los sectores donde se presentan y son permitidas socialmente formas de trabajo más precarizadas, caracterizadas por relaciones de trabajo no formales (sin considerar la legalidad o no de dichas relaciones laborales). En total, lo dejado de pagar en 2004 por los patronos sólo en salud y pensiones, en relación con el ingreso de los asalariados, alcanzaba los cinco billones de pesos, (2% del PIB), dos billones en salud y tres billones en pensiones, pero con grandes diferencias entre las distintas ramas de actividad económica. Estos cálculos no incluyen a los trabajadores definidos como cuenta propia en las Encuestas de Hogares.

También la investigación muestra una clara asociación entre la precarización de la relación laboral y el no pago de la porción social del salario a través de regímenes contributivos o, dicho de otra manera, el dejar de cotizar a los sistemas de seguridad social. De tal forma que persistir en la flexibilización laboral significa deteriorar los regímenes contributivos, aumentar la carga para la sociedad para suplir esa falencia, a través de los impuestos generales, y deteriorar las prestaciones sociales, porque estas adquieren un carácter asistencial y dejan de ser un derecho exigible y universal. Adicionalmente este camino conduce hacia la inviabilidad financiera de la protección social, si cada vez son más quienes toman del Sistema (los beneficiarios de los regímenes asistenciales), en relación con quienes aportan al Sistema (los cotizantes).

Pero lo que los patronos dejan de cotizar en la relación laboral, la sociedad tarde o temprano acaba asumiéndolo, bien sea a través de gasto de bolsillo o manejo directo de los riesgos por parte de las familias, con los pocos o muchos activos que posean, o bien a través de los programas asistenciales del Estado (Régimen Subsidiado en Salud o Familias en Acción). En el primer caso, las familias caen una y otra vez en la trampa de la pobreza por falta de protección social, y en el segundo, los subsidios del Estado acaban sustituyendo la obligación patronal y se convierten en un subsidio implícito a los sectores económicos y las empresas. Todo esto redundando en una pérdida del bienestar colectivo.

Por otra parte, el estudio abre una primera puerta al mostrar diferencias importantes en la acumulación de activos de largo plazo, en las familias cuyo jefe de hogar cuenta con seguridad social, respecto a familias con similar ingreso donde el jefe de hogar no cuenta con seguridad social. Al analizar estos activos fijos, para los distintos grupos de ingreso, se observa una diferencia relevante entre la posesión o no de activos fijos en los hogares con y sin seguridad social, diferencia que es mucho más notoria en los hogares de menores ingresos.

Al mismo tiempo la investigación establece que el **no pago de la porción social del salario** discrimina contra los trabajadores de menores ingresos, dado que la proporción pagada en salud y pensiones sobre el total de salarios resulta notoriamente superior al porcentaje de cobertura de afiliación a los regímenes contributivos en general, por lo que se concluye que los derechos y las prestaciones laborales se niegan a quienes más las necesitan para salir de la trampa de la pobreza. Por supuesto, unas ramas de la actividad económica discriminan mucho más en contra de los trabajadores de menores ingresos (minería, construcción, transporte y agropecuaria), que otras (establecimientos financieros o electricidad, gas y agua).

La investigación concluye que las notorias diferencias encontradas en las relaciones laborales y el cumplimiento de las obligaciones patronales entre las distintas ramas de la actividad económica, evidencian la urgente necesidad de construir políticas en protección

y seguridad social que tomen en cuenta tales diferencias e individualicen soluciones para los sectores críticos.

Plantea como cuestionamiento, si es preferible para la sociedad y el Estado subsidiar la afiliación a la seguridad social plena de los trabajadores de cierto tipos de empresas – microempresas- y de algunos sectores económicos (agricultura, construcción – por ejemplo a través de la mutualización obligatoria de sus trabajadores y una financiación tripartita), es decir trasladar los subsidios a las cotizaciones, en lugar de enfatizar en el actual Régimen Subsidiado de Salud, que si bien a corto plazo alivia la situación de las personas, a mediano y largo plazo fomenta la informalidad laboral y sustituye precariamente el derecho a la seguridad social del trabajador y la familia, ligado a la relación laboral.

Por otra parte, señala que el efecto económico a largo plazo de la flexibilización laboral y del no ahorro para el futuro, de una población que se envejece, debe sopesarse frente al presunto eficientismo de corto plazo. La desprotección social de la mayoría de los asalariados significa que la sociedad y el Estado no asumen hoy el costo de la previsión social necesaria mañana, lo que constituye una forma embargar el futuro económico y social. Es necesario por tanto sopesar la “eficiencia estática” versus la “eficiencia dinámica” de las instituciones laborales en la búsqueda del crecimiento económico sostenido.

Los resultados del trabajo finalmente permiten hacer algunas reflexiones teóricas. De una parte acerca de cuáles son las causas que generan la precarización salarial, si se trata de un asunto derivado de la regulación laboral (flexibilización), o si por el contrario dicha flexibilización es el resultado de una serie de transformaciones más profundas. De otra parte los efectos que la extensión de programas asistenciales en contra de los contributivos puede tener sobre la ciudadanía social. Dicha ciudadanía se ha construido históricamente sobre la base de conquista de derechos sociales los cuales en su origen han estado muy ligados a la relación salarial. En la medida en que dicha relación se debilita y el acceso a los bienes sociales no se da bajo esa condición ni bajo la forma de derechos (si no más bien de favores) en esa misma medida la ciudadanía social cambia.

Sobre el primer punto, el de la flexibilización laboral, existen dos tipos de explicaciones que son desarrolladas en el trabajo. La primera hace referencia a la crisis del Estado de Bienestar que se vuelve obsoleto en economías cada vez más sujetas a los vaivenes de los mercados de capital. La segunda hace referencia al cambio tecnológico en la medida en que las tecnologías de computación e información permiten deslocalizar los procesos productivos.

Comenzando por la crisis del Estado de Bienestar, éste se ha construido sobre la base de la relación salarial. La generalización de la sociedad salarial, en los países desarrollados, estuvo ligada al fordismo y coincide en gran medida con los postulados Keynesianos. El modelo fordista de producción dio origen a lo que se ha llamado los «treinta gloriosos», que Boyer (1999, 20-21)^{iv} demarca entre los años 1947-1976. Para entonces cobra vigencia el "consenso keynesiano", en el cual no se percibía un *trade-off* entre seguridad social y crecimiento y entre equidad y eficiencia (Esping-Andersen 2000, 3)^v. El Estado keynesiano se daba en un contexto de una economía relativamente cerrada, de manera que los estímulos a la demanda jalonaban la producción interna. Sin embargo, las economías se fueron abriendo al sector externo, particularmente como consecuencia del auge de los mercados internacionales de capitales, ya que un exceso de demanda atraía

capital internacional para financiarlo, y ese financiamiento estimulaba déficits comerciales, con lo cual el impulso que a la demanda producía el aumento del gasto público tenía un impacto más débil sobre los mercados internos. Por el contrario, son los mercados de capitales los que introducen una lógica nueva al proceso económico y ponen en entredicho el Estado del Bienestar, lógica en la cual ya no interesa que el Estado sea un mecanismo para activar la demanda agregada a través del gasto público y la extensión de la sociedad salarial, principio del pacto fordista, si no de extraer rentas financieras, para lo cual es preciso contraer dicha demanda a través del ajuste fiscal y la reducción del salario, desmontando los beneficios de la sociedad salarial.

La crisis de la sociedad salarial también se explica por el cambio en los paradigmas tecnológicos. Los sistemas tradicionales de producción industrial se califican en definitiva como rígidos e inflexibles y de difícil adaptación a los cambios de la exigencia de los mercados que se marcan desde el consumo y no desde la producción. Es así como, las TIC (Tecnologías de la información y las comunicaciones) permiten sistemas de control de la actividad y aún del producto de manera menos inmediata y directa, menos física y material que la que exige la producción en cadena y en la planta integrada. El debilitamiento de la relación de control conduce a un modelo legal de desregularización, buscando la flexibilidad o configuración de la relación laboral. La crisis del desempleo de los años 80's del siglo pasado, atribuida a las rigideces de los sistemas de producción en serie basada en las grandes unidades industriales, los factores técnico-organizativos e institucionales, que sumados a la excesiva intervención de los poderes públicos, grandes niveles de protección social, así como la presión ejercida por los grupos organizados en los diversos mercados y un grado insuficiente de innovación, llevó a los países a introducir el concepto de flexibilización, como una alternativa a los desafíos del nuevo ámbito económico laboral.

Las reflexiones teóricas, además de la flexibilización del trabajo, tienen que ver con la redefinición de la ciudadanía social. En cuanto a este último punto, en la medida en que los programas de asistencia social se generalizan en contra de los sistemas contributivos se presenta la paradoja que la gratuidad de un bien social se genera en el fracaso social. Los fracasados sociales son quienes son objeto de la asistencia. Esto produce lo que se ha llamado "ciudadanía invertida" o "ciudadanía asistida", (Fleury y Molina 2000)^{vi} que consiste en que los ciudadanos plenos deben comprar en el mercado los bienes sociales, mientras que el Estado remunera el fracaso social. Esto invierte los parámetros como históricamente se ha construido la ciudadanía social, lo cual unido a la inviabilidad financiera de la protección social en la medida en que cada vez son más quienes viven de la asistencia y menos de las cotizaciones, nos debe llevar a repensar con seriedad y responsabilidad las tendencias de nuestro Sistema de Protección Social.

2. Antecedentes

¿Seguridad Social o Subsidios? ¿A quién subsidia el Estado? ^{vii}

Señalaba FEDESALUD en 2003^{viii} que el Sistema de Seguridad Social en Salud en Colombia (SGSSS), ocho años después de creado, se hallaba estancado en su crecimiento y posibilidades, al tiempo que demostraba como el fracaso fundamental correspondía al Régimen Contributivo y no al Régimen Subsidiado.

Correspondía al Régimen Contributivo, pues este no lograba cubrir más que un tercio de la población, cuando la propuesta presentada al Congreso en 1993 planteaba que el Régimen Contributivo debería cubrir al 70% de la población y el Régimen Subsidiado al 30% restante^{ix}.

Se concluía que *“La diferencia más importante entre las cifras correspondientes al proyecto inicial de la reforma y las cifras observadas del Régimen Contributivo se encuentra entre la proyección de afiliación de trabajadores independientes y la afiliación observada o real de los mismos. Para el año 2000 el proyecto inicial estimaba que un 80% de los trabajadores independientes estarían afiliados al régimen Contributivo, y la cifra observada no alcanza el 4%.”*

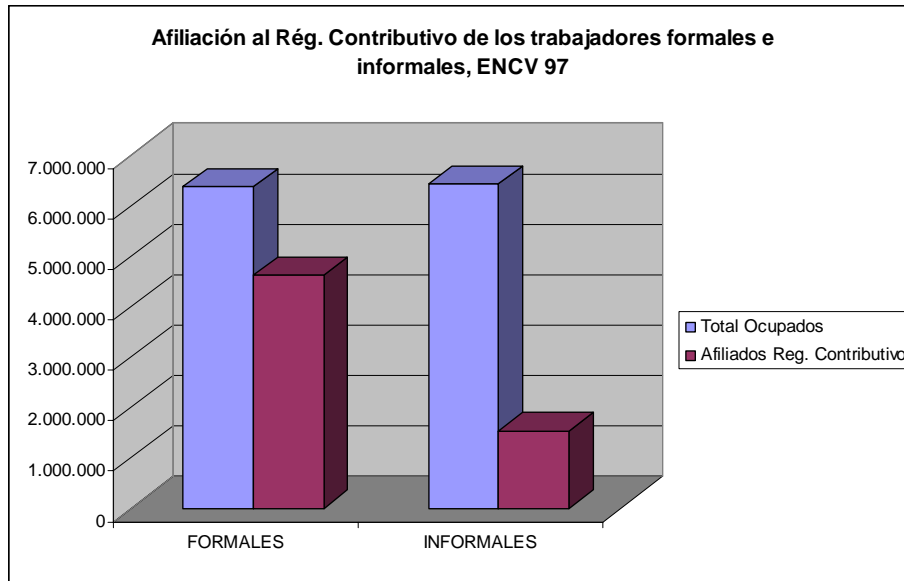
“En porcentaje de la población ocupada, los trabajadores independientes, que incluyen los trabajadores por cuenta propia y los patronos, aumentaron del 32.8% al 42.7% sobre el total de la población ocupada entre 1993 y el año 2000.”

Y también señalaba: “Por otra parte, existe un porcentaje elevado de trabajadores dependientes en la informalidad, sector para el que tampoco se ha diseñado una política específica y que se siguen considerando genéricamente evasores.” “En el Régimen Contributivo no se contempló la situación real del empleo en el país y se pretendió que los trabajadores independientes e informales ingresarían en su totalidad al Régimen Contributivo”

Según los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) de 1997, realizada tan sólo dos años después de que iniciara la operación efectiva del Sistema General de Seguridad Social, el 72.6% de los trabajadores formales se encontraban afiliados al Régimen Contributivo, mientras sólo el 23.9% de los trabajadores considerados informales² habían logrado dicha afiliación en salud. (Gráfico A.1)

Gráfico A.1.

² El Departamento Nacional de Estadística (DANE) define trabajadores formales aquellos ocupados en empresas con más de 10 trabajadores y agrupa a los informales en quienes trabajan solos, en empresas de 2 a 5 trabajadores y en empresas de 6 a 10 trabajadores



Fuente MARTÍNEZ Félix (2006) "Subsidios o Seguridad Social"

El problema de la baja cobertura de seguridad social de los trabajadores informales toma una dimensión mucho más preocupante al considerar el gran porcentaje de la población ocupada que se encuentra bajo la condición de informalidad. (Cuadro A.1)

Cuadro No. A.1.- Informalidad 2001 - 2002 - 2003 - 2004 (Abril - junio)

| Grupos de edad | Proporción de la población ocupada informal | | | |
|----------------|---|------|------|------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| | Abril - junio | | | |
| Total | 60,5 | 61,3 | 60,7 | 58,7 |
| De 12 a 17 | 88,1 | 93,2 | 88,3 | 89,1 |
| De 18 a 24 | 58,3 | 59,8 | 57,7 | 56,2 |
| De 25 a 55 | 57,9 | 58,3 | 58,1 | 55,8 |
| De 56 y más | 78,6 | 77,5 | 78,1 | 77,9 |

FUENTE: DANE - Encuesta Nacional de Hogares, etapas 76 a 108

^a Bogotá, D.C., Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Montería, Cartagena, Cúcuta, Pereira, Ibagué y Villavicencio.

Sin embargo, la definición de informalidad, ligada únicamente al tamaño de la empresa, se traduce en una mirada muy general, reducida y a todas luces insuficiente para explicar el fenómeno la no afiliación al Régimen Contributivo. Se hace necesario un análisis más completo de este fenómeno, que incluya cuando menos algunas características del trabajo -como la posición ocupacional-, y de las empresas -como la rama de actividad económica a la que pertenecen-, la condición urbana o rural, etc., variables que permitan establecer diferencias significativas en el comportamiento de la afiliación, y que adicionalmente puedan relacionarse con el número de trabajadores por empresa.

Las explicaciones sobre evasión de los aportes de la seguridad social también se han movido en la misma generalidad y, los pocos análisis, dirigidos en buena parte a disculpar la incapacidad del Estado y de los gobiernos para lograr una mayor cobertura del Régimen Contributivo, resultan también insuficientes para explicar el fenómeno.

Señalaba FEDESALUD en el estudio citado: *“El problema estructural (del Sistema General de Seguridad Social en Salud) tampoco puede ocultarse detrás de las tesis de evasión o disculparse en la crisis económica, que tienen un efecto importante en el Sistema, pero no constituyen la causa fundamental de la limitación de cobertura”*.

Y en otro aparte: *“Debe aclararse en este punto que la Ley 100 convirtió en obligatoria la afiliación del trabajador independiente y su familia, pero la reglamentación colocó una barrera para la afiliación (o carga excesiva para la mayoría de estos trabajadores), al obligarlos a cotizar tanto el 8% correspondiente al patrono como el 4% correspondiente al trabajador (previamente cotizaban al ISS sobre el 7%), y al determinar el límite inferior para la afiliación en un ingreso mensual de dos salarios mínimos, el doble de lo estipulado en la Ley (previamente cotizaban al ISS sobre un salario mínimo). Como resultado los aportes mínimos para la afiliación de trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social en Salud se incrementaron en un 243%³, es decir se elevaron a más del triple del valor previo.⁴*

Cabe señalar igualmente que mientras en la reglamentación de la Ley se reguló el periodo de transición, a través de una serie de normas que contemplaban esta etapa, no se definió un periodo, ni un plan de transición, ni se estimuló en forma alguna la afiliación de trabajadores independientes y sus familias, por lo cual, automática y simplemente, la falta de cobertura de la seguridad social de los trabajadores independientes y sus familias, que era considerada una deficiencia de la sociedad y el Estado antes de la reforma, se transforma de un momento a otro, con la simple expedición de la norma, en una irresponsabilidad de los ciudadanos, calificada simplemente como incumplimiento de la Ley o evasión.

El problema, por tanto, no se reduce al incumplimiento de la obligación legal de cotizar por parte de los patronos o los trabajadores independientes (mirada que sitúa la culpa o responsabilidad del lado de los cotizantes), sino que se asocia estrechamente con las formas de contratación y pago de la fuerza de trabajo, vigentes en nuestra sociedad.

La tabla siguiente, producto de un estudio contratado por el Ministerio de Salud^x permite observar que las diferencias de cobertura del Régimen Contributivo tienen relación con la posición ocupacional, que por sí sola explica diferencias del 48 al 86% en el porcentaje de no afiliación de los trabajadores a este Régimen. (Cuadro No. A.2)

³ Porcentaje resultante del incremento del 200% de la base mínima de cotización más el incremento del 171% de la tasa de cotización.

⁴ El Gobierno por Decreto reciente redujo la base mínima de cotización de los trabajadores independientes de dos salarios mínimos a uno y medio.

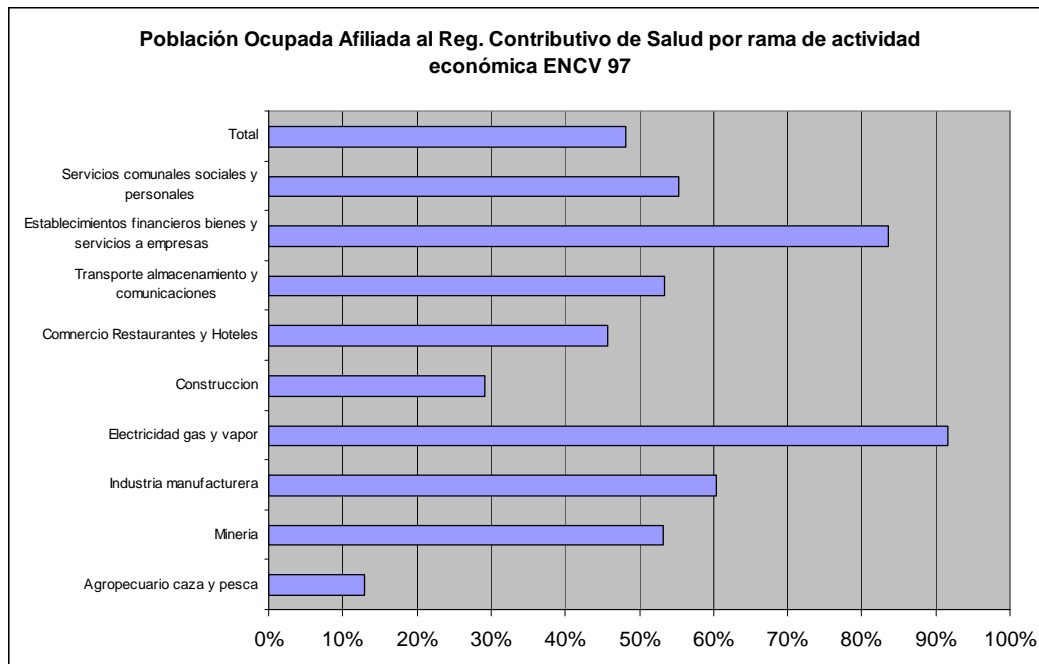
Cuadro No. A.2.- Distribución porcentual de la Población Ocupada afiliada al SGSSS por tipo de Régimen, según Posición Ocupacional. 2000

| Posición Ocupacional | Total Población Ocupada | % de distribución según Tipo de Régimen | | | | |
|--------------------------------------|-------------------------|---|--------------|--------------|-------------|--------------|
| | | Contributivo | Subsidiado | De Excepción | NS / NR | No Afiliado |
| Asalariado Particular | 5,883,547 | 50.5% | 12.4% | 1.2% | 0.1% | 35.9% |
| Asalariado del Gobierno | 992,145 | 63.1% | 3.1% | 27.9% | 0.0% | 6.0% |
| Empleado Rural (Público/Privado) | 484,742 | 37.7% | 14.6% | 3.9% | 0.1% | 43.7% |
| Empleado Doméstico | 612,820 | 26.3% | 21.1% | 0.3% | 0.0% | 52.2% |
| Trabajador Independiente | 6,197,217 | 22.0% | 19.2% | 1.4% | 0.1% | 57.3% |
| Patrón o Empleador | 592,699 | 44.2% | 13.3% | 2.1% | 0.0% | 40.3% |
| Trabajador familiar sin remuneración | 660,197 | 12.7% | 19.1% | 1.3% | 0.1% | 66.8% |
| TOTAL NACIONAL | 15,423,367 | 36.6% | 15.3% | 3.1% | 0.1% | 45.0% |

Fuente: Econometría S.A. con base en la Encuesta de Hogares DANE, marzo-abril, 2000 (EH107)

Una revisión cercana al inicio de la Reforma de la Seguridad Social, con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1997, resalta de inmediato la importancia de la aproximación según las características de las empresas. Se observa que la cobertura del Régimen Contributivo de Seguridad Social en Salud era muy diferente para las distintas ramas de actividad económica. Mientras algunas superaban el 80% de afiliación de sus trabajadores, la mayoría se agrupaban cerca de la media nacional del 48% y otras, como la agropecuaria y la construcción, mostraban la menor afiliación de sus trabajadores al Régimen Contributivo. (Gráfico A.2)

Gráfico A.2.



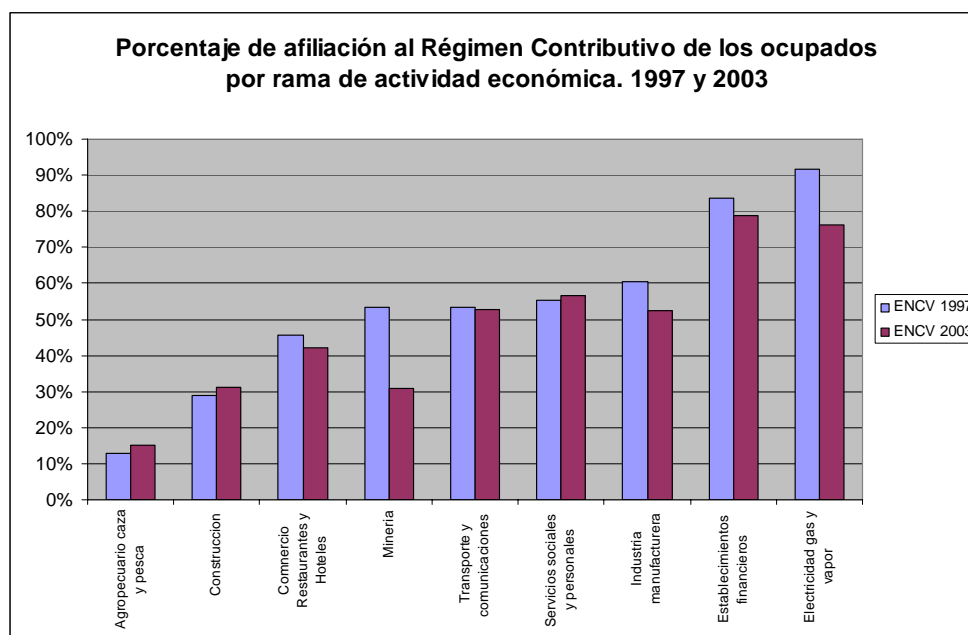
Fuente: MARTÍNEZ Félix (2006) "Subsidios o Seguridad Social"

Realizar el seguimiento detallado en el tiempo, de la cobertura del Régimen Contributivo en Salud, por cada rama de la actividad económica, permite mejorar la comprensión de la problemática del Sistema de Seguridad Social en Salud, centrada en la afiliación al Régimen Contributivo.

Al revisar en consecuencia la proporción de trabajadores afiliados al Régimen Contributivo en Salud en las siguientes encuestas nacionales, se encuentra que el porcentaje de afiliación entre los ocupados desciende globalmente hasta un (lamentable) 40%, en los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del año 2000, es decir ocho puntos respecto a la ENCV de 1997.

Pero dado que este resultado de Marzo del 2000 podría reflejar el efecto de la crisis económica del año 1999, habría que continuar la indagación en encuestas posteriores. Por esta causa se prefirió en este análisis la comparación de la cobertura entre las encuestas de calidad de vida de 1997 y 2003. (Gráfico A.3.)

Gráfico A.3.



Fuente: MARTÍNEZ Félix (2006) “Subsidios o Seguridad Social”

Es evidente la reducción de la cobertura (en un periodo de operación plena del Sistema General de Seguridad Social en Salud) para la mayoría de las ramas de la actividad económica (aunque la cobertura sobre la población ocupada se recupere globalmente 4 puntos respecto a la profunda caída observada en el año 2000).

De otra parte, profundizar en el análisis por tamaño de empresa permite mejorar la comprensión de la grave problemática de la seguridad social, centrada en la afiliación al Régimen Contributivo de salud.

Se había señalado que la definición de informalidad, relacionada únicamente con el tamaño de la empresa, no parece adecuada ni suficiente para el análisis. De hecho otros países definen informalidad precisamente por la no incorporación del trabajador a la seguridad social.

Según una revisión realizada por Galart,^{xi} *“La definición del sector informal, proveniente de una corriente de investigación y reflexión en la OIT, y en el caso de América Latina, en PREALC⁵, considera como pertenecientes a dicho sector los emprendimientos que requieren pocas calificaciones y escaso capital y rinden magros ingresos; por lo tanto son de fácil acceso, tienen bajo nivel de productividad y baja capacidad de acumulación (Tokman, 1987)^{xii}. Incluye a la mano de obra auto-empleada (excluyendo a los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no pagos, el servicio doméstico, y los empleados en pequeñas empresas (en general menos de diez trabajadores). No entran en esta definición los trabajadores no registrados en el sector moderno.*

Para mayor comprensión sobre la especificidad de cada sector de la actividad económica, se puede tomar como ejemplo uno de comportamiento intermedio, como la construcción. En esta rama de la actividad económica trabajaban en el año 2003, según la ENCV 836.000 personas, de las cuales tan sólo 260.000 se encontraban afiliadas al Régimen Contributivo, mientras 213.000 aparecían afiliadas al Régimen Subsidiado y 362.000 sin afiliación a ningún Régimen.

Las formas de contratación tradicionales de los obreros para la construcción de vivienda son indirectas (contratista del contratista para alguna de las tareas o etapas de la obra), por lo que estos trabajadores, (no calificados y pobres en su gran mayoría), no son afiliados al Régimen Contributivo de seguridad social y su atención corre por cuenta del Estado, bien sea a través del Régimen Subsidiado o como vinculados⁶.

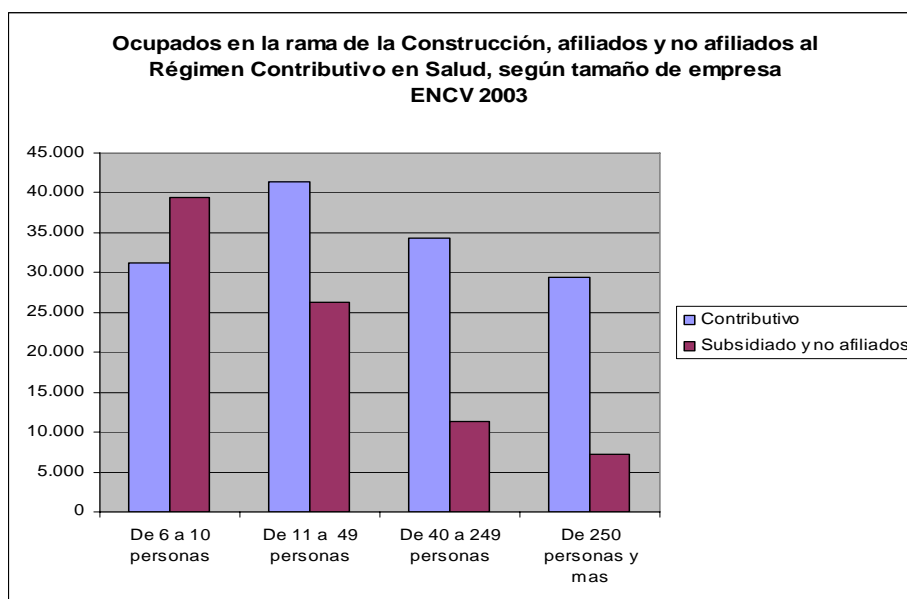
La mayoría de las empresas constructoras de vivienda, dadas las formas de contratación usuales, no asumen **el pago de la porción social del salario**, por lo que estas empresas, o sus clientes, los compradores de vivienda de distintos estratos, se benefician indirectamente de estas formas de contratación y de los subsidios en salud que por vía de la demanda (Régimen Subsidiado) o la oferta (Vinculados) otorga el Estado a estos trabajadores y sus familias.

De los ocupados en la construcción no afiliados al Régimen Contributivo, aproximadamente 291.000, aparecen como independientes en la ENCV de 2003, y cerca de 200.000 pertenecen a empresas con menos de 5 trabajadores. Otros 39.000 trabajan en empresas de 6 a 10 trabajadores, y 26.000 en empresas de 11 a 49 trabajadores (Gráfico A.4.).

⁵ Programa Regional de Empleo para América Latina. OIT

⁶ “Vinculados” es el nombre que da la Ley 100 a los no afiliados, quienes deben recibir los servicios en los hospitales públicos, mientras se logra la Cobertura Universal de la Seguridad Social. Al igual que los afiliados al Régimen Contributivo o al Subsidiado de Seguridad Social en salud, los Vinculados son una construcción del Sistema. No pueden interpretarse simplemente como “no asegurados”, por cuanto a la mayoría de esta población se la excluye explícitamente del subsidio de salud mediante la aplicación de la encuesta de selección de beneficiarios de subsidios del Estado “SISBEN”, al tiempo que se recortan los recursos a los hospitales públicos para su atención.

Gráfico A.4.



Fuente: MARTÍNEZ Félix (2006) “Subsidios o Seguridad Social”

Afiliados al Régimen Subsidiado se registran 213.000 ocupados de la rama de la construcción, lo que implica que el Estado sustituye a los patronos en la financiación de la seguridad social.

Por subsidios a la demanda, para cada uno de estos 213.000 trabajadores y sus familiares, el Estado gastó en 2005 aproximadamente 200.000 pesos, es decir 127.800 millones de pesos en total (estimando dos beneficiarios al menos por cada trabajador afiliado, es decir 639.000 subsidios). Por vía de la oferta cuando menos otra cantidad similar, para atender estas familias en lo no cubierto por el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado (POS-S)⁷ y las familias de gran parte de los 260.000 trabajadores no afiliados.

Por supuesto este subsidio no garantiza la continuidad del ingreso familiar ante la incapacidad, la invalidez o la muerte. Ni siquiera la atención en salud para muchas contingencias no incluidas en el POS-S.

Una mirada a la rama agropecuaria y la población rural

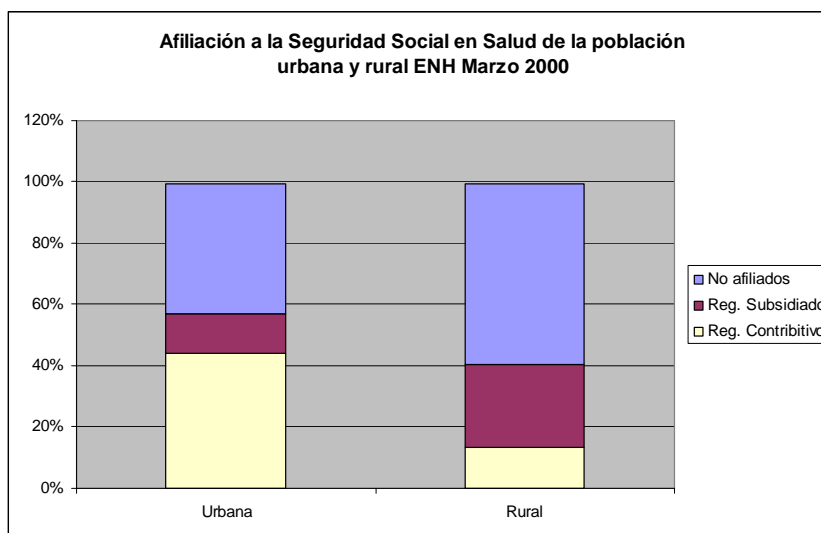
La cobertura de la afiliación de los trabajadores al Régimen Contributivo de Seguridad Social en Salud mostraba, en la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, una enorme diferencia entre los habitantes urbanos y los habitantes rurales, como consecuencia de la escasa afiliación de los trabajadores rurales y sus familias por parte de las empresas del sector agropecuario (Gráfico A.5).

⁷ El Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado tiene una cobertura restringida en servicios especializados y hospitalarios con respecto al Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo y por el se paga a los aseguradores aproximadamente la mitad del per cápita que el sistema reconoce por una afiliado al Régimen Contributivo. Recientemente se ha extendido la cobertura con un plan aún más reducido, que equivale aproximadamente a un cuarto del seguro completo del Contributivo, en términos de costo y cobertura.

Efectivamente, el 46.2% de la población urbana se encontraba afiliada al Régimen Contributivo, contra apenas un 16.1% de la población rural.

Como quiera que para el año 97 habían transcurrido tan sólo dos años de iniciado el Régimen Contributivo, era necesario continuar la búsqueda mediante la revisión de las cifras de la ENH de Marzo de 2000, para observar si la tendencia cambiaba, pero no fue así (Gráfica A.5).

Gráfico A.5.

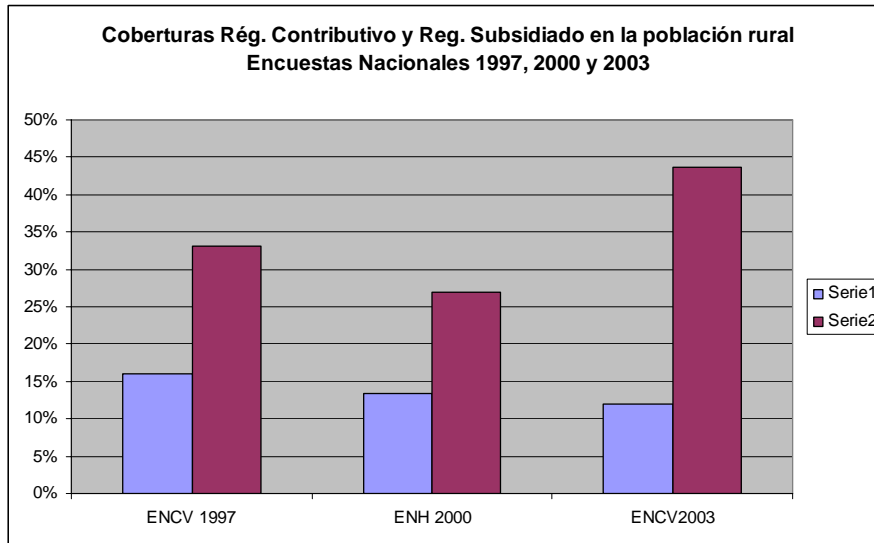


Fuente: MARTÍNEZ Félix (2006) "Subsidios o Seguridad Social"

La situación había empeorado, pues para el año 2000 tan sólo el 13.4% de la población rural se encontraba afiliada al Régimen Contributivo, mientras que a nivel urbano la proporción había descendido también dos puntos, hasta el 44.1%. Como este resultado de Marzo del 2000 igualmente pudiera reflejar el efecto de la crisis económica del año 1999, se continúa la indagación en encuestas posteriores.

Al revisar la ENCV de 2003 se confirma que la cobertura del Régimen Contributivo en la población rural continuó disminuyendo tres años y medio después. La cifra se reduce al 12% en esta tercera evaluación posterior a la implementación del SGSSS. Este decrecimiento del Régimen Contributivo debe observarse junto con el crecimiento del Régimen Subsidiado en el mismo período (Gráfico A.6).

Gráfico A.6.



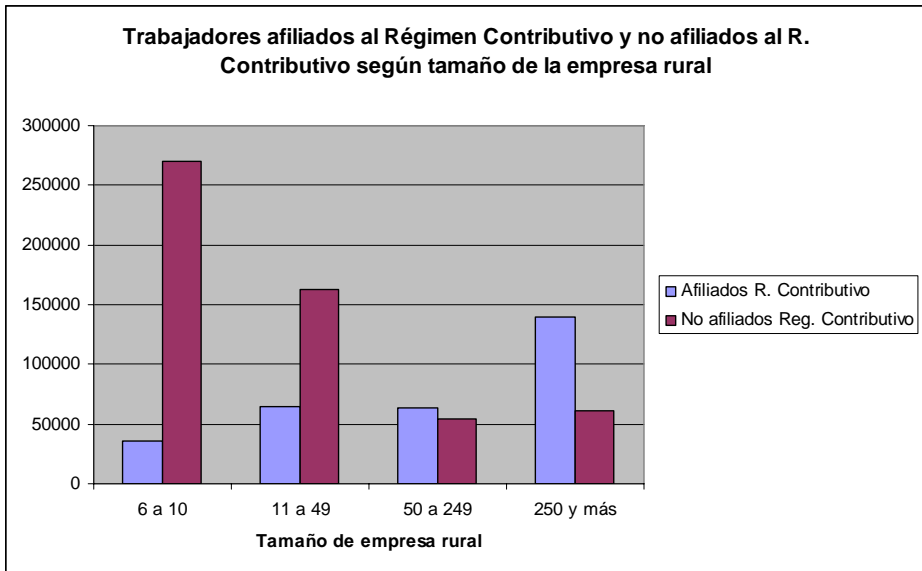
Fuente: MARTÍNEZ Félix (2006) “*Subsidios o Seguridad Social*”

La Encuesta de 1997 presenta una sobreestimación del Régimen Subsidiado, pues no preguntaba por la afiliación efectiva al mismo, sino por la cobertura del SISBEN. Con dicha corrección se observaría una secuencia continua de crecimiento, junto al decrecimiento del Régimen Contributivo.

Por otra parte, la ENCV de 2003 permite observar, de un total de 767.634 jornaleros o peones del sector rural, cuantos tienen y no tienen afiliación al Rég. Contributivo de Seguridad Social en Salud. Tan sólo un 7,8% la tienen. Cabe precisar que no se consideran entre ellos los 687.628 trabajadores agrícolas independientes.

La Encuesta de Calidad de Vida de 2003 permite también una observación adicional sobre la afiliación de los ocupados del sector rural, según tamaño de la empresa. Si bien no todas las empresas corresponden al sector agropecuario, sí la gran mayoría. (Gráfico A.7)

Gráfico A.7.



Fuente: MARTÍNEZ Félix (2006) “Subsidios o Seguridad Social”

Se observa en el gráfico A.7 que en las empresas de más de 250 trabajadores tan sólo el 69% de los trabajadores están afiliados al Régimen Contributivo, mientras que en las empresas de 50 a 249 sólo el 53.7% de los trabajadores se encuentran afiliados a este Régimen, en las de 11 a 49 únicamente el 28.4% y en las de 6 a 10 trabajadores la mínima proporción del 11.6%.

De una u otra forma se trata de 712.000 jornaleros o peones del sector rural que no tienen afiliación al Régimen Contributivo, lo que significa que no tienen derecho a cobrar una incapacidad laboral, y mucho peor aún, que no tienen afiliación a pensiones por vejez o invalidez, y que de ello son responsables en buena parte más de 40.000 empresas y patronos del sector rural.

En el año 2005, estos patronos dejaron de pagar al Sistema de Seguridad Social por estos aproximadamente 700.000 jornaleros, 580.000 pesos anuales en salud (406.000 millones) y 720.000 pesos por pensiones (504.000 millones), más una pequeña cantidad por riesgos profesionales. Es decir un billón de pesos al Sistema de Seguridad Social.

El Estado pagó en su reemplazo 275.000 subsidios de salud para estos trabajadores y cerca del doble por sus beneficiarios (estimando al menos dos por trabajador), es decir aproximadamente 775.000 subsidios de 200.000 pesos, que equivalen a 155.000 millones, y cantidades significativas también por otros programas, como Familias en Acción.

Igualmente se podría señalar que aproximadamente 500.000 familias a las que pertenecen estos jornaleros no tendrán garantizado el ingreso del cual derivan la subsistencia en caso de enfermedad, incapacidad, vejez, invalidez y muerte del trabajador. Sin protección frente a estos riesgos, salvo la reducción del costo de algunas atenciones por enfermedad que puedan obtener por la vía del Régimen Subsidiado, sus probabilidades de acumular activos y salir de la pobreza son nulas. Por el contrario, la probabilidad de que estas familias pierdan su ingreso por causa de estos riesgos y, como consecuencia de la pérdida del ingreso, pierdan también su esfuerzo y ahorro acumulados

por muchos años, es tan alta al menos como la probabilidad de hospitalización del jefe de hogar (10% anual promedio nacional). La crisis familiar que se inicia con la pérdida del ingreso generará adicionalmente desacumulación del capital humano y la pérdida grave de otros activos familiares, situación que condenará a estas familias a la pobreza, una y otra vez.

En síntesis, los riesgos que conducen ineludiblemente a la pérdida del ingreso familiar no son cubiertos por el Régimen Subsidiado de Salud. Las familias no saldrán de la pobreza con estos subsidios, pues las crisis por pérdida del ingreso serán repetitivas. Sin la protección de los riesgos que cubre la seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales no tienen asegurada la continuidad del ingreso familiar, ni posibilidad real de acumular activos y salir de la pobreza.

Esta forma de reproducción de la pobreza, por el no pago de la de seguridad social o **el no pago de la porción social de salario**, es en buena parte causante de las alarmantes cifras que se perpetúan en el medio rural.

¿Seguridad Social o Subsidios? ¿A quién subsidia el Estado?

Cabe preguntar en este punto, por primera vez, si los subsidios de salud (y otros subsidios) benefician realmente a los trabajadores pobres del campo, o si realmente quienes acaban siendo beneficiados con estos subsidios del Estado son los patronos que disminuyen el costo de producción y mejoran sus márgenes de rentabilidad al incumplir su obligación con la seguridad social.

El sector agropecuario manifiesta abiertamente -a propósito de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos-, que no recibe subsidios, pero aquí se observa un subsidio indirecto, relacionado con el no pago de la seguridad social de muchas empresas a sus trabajadores, obligación que parcialmente asume el Estado en sustitución del patrono, mediante el Régimen Subsidiado.

Es necesario aclarar que las anteriores consideraciones son independientes de la legalidad o ilegalidad de las formas de contratación laboral que son hoy práctica común en el sector agropecuario. El hecho de que la forma de contratación sea legal o ilegal no cambia el efecto, en términos de desprotección social de los trabajadores y sus familias, y el costo para la sociedad y el Estado. En ambos casos se configura **el no pago de la porción social del salario** a los trabajadores agrícolas.

Según Bruno Lautier (Lautier 2005), *El tema de una protección social “universal” vuelve a estar, en este principio de siglo, al orden del día en América Latina, y ello por dos razones principales: la primera, la más inmediata, es lo que puede llamarse el “fracaso de las políticas focalizadas”. La constatación de este fracaso encubre dos cosas de hecho muy diferentes. Por un lado, un análisis crítico de algunas políticas focalizadas sobre grupos pobres y/o vulnerables, que pone de manifiesto numerosos efectos perversos: los “blancos” alcanzados no son aquellos a los que se apuntaba (que carecen de peso político o visibilidad); la corrupción y los desvíos clientelistas no han sido eliminados sino que, al contrario, son más numerosos que en las políticas con aspiraciones universalistas; las políticas focalizadas son un verdadero “barril sin fondo” ya que son costosas (per cápita) y además no logran eliminar las causas que supuestamente combaten.*

En otro aparte señala: *Las definiciones teóricas más avanzadas de un “sistema de protección social” vinculan estrechamente la existencia de dicho sistema con la “sociedad salarial”. Esto plantea evidentemente un problema en América Latina, donde -en algunos países- aunque el capitalismo sea dominante, el sistema salarial puede no ser la forma cuantitativamente preponderante de trabajo y menos aún el sistema salarial con derechos sociales (el asalariado “formal”). Partiré entonces de un concepto de “sistema de protección social” que se refiere a toda la población gobernada, asalariada -realmente, potencialmente, o habiéndolo sido- o no, activa o no.*

La cobertura en pensiones y riesgos

El comportamiento de la cobertura de la seguridad social en sus otros seguros tradicionales, como el seguro de Invalidez, vejez y muerte, que actualmente manejan en ISS y los Fondos de Pensiones, resulta aún más crítico según las cifras. Se requiere igualmente una estimación de la cobertura por tamaño de la empresa (Cuadro A.3) y por rama de la actividad económica.

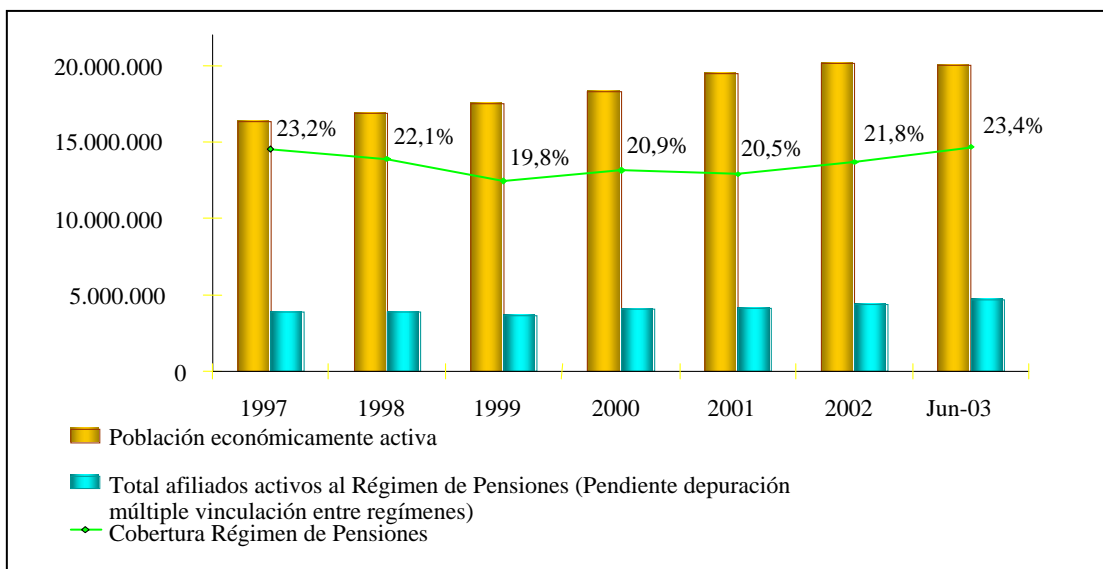
Cuadro No. A.3.- Otras Contribuciones. Porcentaje de Trabajadores Cubiertos, como proporción de la cobertura en salud, por Tamaño de Empresa. Universo: resto del país (excluyendo Bogotá)

| TAMAÑO DE EMPRESA | AFILIACION A SALUD | | PENSIONES | RIESGOS PROFESIONALES | CCF-SENA-ICBF |
|-------------------------|--------------------|-------------|------------|-----------------------|---------------|
| | No. Personas | % | % | % | % |
| TOTAL | 1,524,578 | 100% | 92% | 103% | 87% |
| 3 - 4 trabajadores | 81,116 | 100% | 52% | 68% | 34% |
| 5 - 9 trabajadores | 158,214 | 100% | 71% | 80% | 62% |
| 10 - 24 trabajadores | 209,780 | 100% | 91% | 91% | 80% |
| 25-49 trabajadores | 151,449 | 100% | 89% | 94% | 85% |
| 50-199 trabajadores | 278,322 | 100% | 99% | 100% | 93% |
| más de 200 trabajadores | 645,697 | 100% | 100% | 120% | 99% |

Fuente: Econometría S.A. Encuesta a establecimientos particulares de 3 o más trabajadores (mayo - dic. 1999)

En términos globales la cobertura de pensiones no alcanza un 25% de los trabajadores. (Gráfico A.8)

Gráfico A.8
Sistema General de pensiones. Cobertura afiliados activos / PEA



Fuente: DANE y Superintendencia Bancaria. Borrero 2003. Citado por Giraldo Cesar.

Similar situación presenta la cobertura de seguridad social frente a riesgos profesionales. Si se señala de nuevo como ejemplo la rama de la construcción, actividad económica prioritaria en protección social, por cuanto en la construcción de vivienda muchas firmas no afilian sus trabajadores al Régimen Contributivo, y porque esta actividad es generadora de gran accidentalidad, resulta sencillo concluir que los accidentes de trabajo acaban siendo asumidos por el Estado, unas veces bajo la cobertura del Régimen Subsidiado y otras mediante los recursos de oferta para vinculados. Cabe preguntar entonces ¿A quién subsidia entonces el Estado? ¿A los ciudadanos pobres o a las empresas que no asumen responsabilidad alguna sobre los riesgos que generan? ¿En qué situación queda adicionalmente la invalidez de un trabajador de la construcción que la empresa no reconoce como suyo? ¿En qué condiciones económicas queda la familia?⁸

Se podría continuar con ejemplos de otras ramas de la actividad económica, como el caso de las empresas mineras y otras más. En el comercio y algunos servicios como los restaurantes, por ejemplo, muchas empresas tienen contratistas y vendedores o repartidores en las calles, asumiendo riesgos, sin reconocerlos como trabajadores, la mayoría de las veces en motocicleta o bicicleta, una de las actividades más riesgosas hoy día para la vida de los trabajadores, como lo demuestran las cifras de accidentalidad de tránsito.^{xiii xiv}

Por lo expuesto hasta aquí, es indispensable referirse al problema de la relación laboral. Con anterioridad a las reformas laborales de 1993 y 2003, gran parte de los trabajadores de empresas formales estaban vinculados con contrato de trabajo y protegidos con seguros de riesgos profesionales. La flexibilización laboral, al igual que el outsourcing de servicios, el trabajo temporal y las cooperativas de trabajo asociado han cambiado significativamente el panorama, y el contrato de trabajo se muestra ahora minoritario en el contexto laboral, aun en las empresas definidas como formales.

⁸ Cabe señalar que tampoco se exige a las empresas pólizas de responsabilidad civil que cubran los riesgos para terceros derivados de la actividad económica. Las demandas de trabajadores y familias pobres afectadas por accidentes, invalidez o muerte en el trabajo son casi inexistentes en el país.

Según Cesar Giraldo (2005)^{xv}, “La responsabilidad de la no cobertura de esta población es considerada como el no cumplimiento de sus obligaciones, bien sea por no cumplir la ley al no cotizar o por evasión, y desde esta perspectiva, la herramienta principal para resolver el problema es acudir a instrumentos de carácter represivo: Perseguir a los evasores. Las fallas en la cobertura no son presentadas como una deficiencia del sistema, que era la acusación que se le hacía al sistema antes de las reformas. Sin embargo el principal problema que atenta contra el aumento de la cobertura es el proceso de desasalaramiento que vive la sociedad colombiana (lo mismo sucede en el caso de las pensiones como se verá más adelante). Entre 1980 y el 2002 el porcentaje de asalariados, sobre la población económicamente activa, pasó del 67% al 54%, además de los asalariados pertenecientes al sector formal sólo el 46% de los obreros y empleados del sector privado tenían afiliación al sistema de pensiones (López 2005)⁹. Pero no sólo disminuye el asalaramiento, sino que la relación salarial se deteriora. En el 2003, la mitad de los asalariados (el 50.7%) no tenían contrato de trabajo escrito, de acuerdo a la encuesta de Calidad de Vida¹⁰. Estas cifras están indicando que una proporción importante de los trabajadores no tienen una relación formal.

En la medida en que cada vez sea una proporción menor la población asalariada formal respecto a la población económicamente activa, es menor la población que cotizaría al régimen de salud (régimen contributivo) y mayor la población que debe ser cubierta por el sistema de asistencia pública (régimen subsidiado), lo que genera una tensión financiera al sector, porque cada vez son menos los que ponen recursos y más los que demanda asistencia. Entre 1997 y el 2003, los afiliados al contributivo aumentaron en 1.6 millones de afiliados para llegar a un total de 13.8 millones¹¹, mientras que los del subsidiado lo hicieron en 4.8 millones para llegar a 11.9 millones. Esto significa que la proporción entre los afiliados al contributivo y los que reciben asistencia está cambiando rápidamente: pasó de 66.8% en 1998 a 86% en el 2003.. De seguir la tendencia será mayor la cantidad de quienes demandan asistencia respecto a quienes contribuyen al sistema. De hecho, si se depuran las cifras del 2004 teniendo sólo en cuenta los afiliados activos (y advirtiendo de las inconsistencias de las cifras señaladas atrás), se encuentra que la relación subsidiados/contributivos llega al 151%.”

“En Colombia, como en el resto de países, nos encontramos con una disminución del asalariamiento, de manera que por esta vía no se puede construir la cobertura universal para la salud y la seguridad social en general. El aseguramiento, como instrumento para alcanzar una cobertura universal, se dio bajo la condición de que el asalariado se extendiera como forma de relación social dominante, que es la base de la construcción de un sistema de cotización, y dicho proceso arrastró a otras categorías sociales tales como artesanos, comerciantes, campesinos, profesionales independientes, que fue el caso de los países desarrollados por lo menos hasta la primera mitad de la década del 70.”

Según Raúl Cárdenas^{xvi} “Las pérdidas de bienestar imputables a los proyectos de inversión realizados por los agentes privados, que se relacionan con la exclusión social, la pobreza y la marginación del ciclo económico, que en adelante serán denominados costos de exclusión, no han sido explicadas con suficiencia en cuanto a su origen, ni contabilizadas e imputadas a sus generadores en el ciclo económico. El origen de este fenómeno se da en tanto se contempla el trabajo solo como un insumo que interviene en

⁹ El 84% en el caso de los empleados del gobierno en el 2003

¹⁰ Cálculos realizados por el CID (Universidad Nacional de Colombia).

¹¹ De los 13.8 millones en el 2003, 5.8 eran cotizantes y 8.0 beneficiarios (familiares de los cotizantes razón por la cual tienen de acceso al régimen contributivo).

la relación tecnológica del sistema productivo, lo que origina que el ingreso a este llamado “factor de producción” solo sea involucrado en virtud de su remuneración como tal. De manera general, se puede afirmar que la responsabilidad social del capital se ha limitado a transferir un porcentaje de las ganancias obtenidas a la sociedad, vía el sistema impositivo y proveer la ocupación del trabajo en el sistema productivo. Sin embargo, no se le pregunta sobre la eficiencia que imprime al uso de los activos que involucra en su proceso productivo, ni los efectos en términos de bienestar vía inclusión o exclusión de ingresos que genera a los pobladores de los territorios donde opera. Este error se origina de concebir a la población solo en tanto termino de recurso productivo y no involucrar a los individuos en tanto poseedores de derechos económicos, que se encuentran definidos por fuera del mercado.”

“El aumento o sostenimiento de la tasa de ganancia privada, puede obedecer a factores de muy distinta índole, aquí solo mencionaremos dos: El primero, suponiendo bajos o nulos niveles de desarrollo tecnológico, obedece a la reducción de los costos de producción, normalmente en el componente del valor trabajo, o a la reducción de los niveles de corresponsabilidad social ligados a su actividad que se representan en las tasas de tributación. Otra opción en esta misma vía, es conseguir transferencias de recursos de otras fuentes diferentes a la empresa, para compensar los males sociales que generan ciertos usos del capital, y en algunos casos compensar sus pérdidas, mediante subsidios de otra índole, cuyas fuentes en algunos casos son impuestos regresivos que recaudan los gobiernos, lo que lleva a sostener el valor de los activos, a partir de la destrucción del poder adquisitivo de las clases trabajadoras.¹² En otros casos, esta transferencia se da entre sectores que tienen altos niveles de productividad, y que a través de los impuestos a las utilidades que se recaudan en ciertas regiones, se destinan al subsidio o a cubrir las responsabilidades sociales de los proyectos productivos en otros o en los mismos territorios. Y finalmente excluyéndolos de la tributación, lo que va desde reducciones en el impuesto a las utilidades hasta la exclusión de ciertas tasas que pueden estar ligadas a la tenencia de la tierra o de otro tipo.”

Alcance de esta línea de investigación

Reconsiderar el problema de cobertura de la seguridad social desde la perspectiva de la protección social supone calcular el costo social para las familias y para el Estado del **no pago de la porción social del salario**.

Se da en consecuencia una apertura investigativa que, por una parte, puede dar pasos en el cálculo de las cuantías representadas por el no pago de la porción social del salario, en las distintas ramas de la actividad económica y, por otra, permita medir el impacto de la exclusión de la seguridad social sobre los trabajadores y las familias afectadas, e igualmente lograr una primera evaluación del costo de esta no protección por parte de los patronos para la sociedad y el Estado.

Permite por tanto determinar el ahorro de cada sector económico en pagos a la seguridad social, calculado como el costo no pagado en la seguridad social de los trabajadores asalariados, independientemente de las formas de contratación y la legalidad o no de las mismas.

¹² Este resultado que puede ser alcanzado por medio de la disminución del valor del trabajo. La transformación de los costos laborales de rígidos a flexibles.

Permite igualmente aproximarse a la medición del costo social de las formas de contratación laboral sin seguridad social, de las distintas ramas de la actividad económica. Si se puede utilizar el término externalidades, como en los daños generados por la producción al medio ambiente, se podría medir efectivamente el beneficio social de la actividad económica contra el costo de las externalidades que genera.

Permitirá comparar el ahorro que hacen las empresas con el gasto social en protección social realizado por el Estado para cubrir el déficit de seguridad social de las familias de los trabajadores sin pago de la porción social del salario.

Permitiría en consecuencia determinar si, en realidad, los subsidios en salud y otros programas sociales constituyen un subsidio indirecto del Estado hacia ciertas actividades económicas.

Permitiría esclarecer si estos subsidios (de carácter asistencialista y rodeados de prácticas clientelistas),^{xvii} que a corto plazo alivian la situación de las personas, a mediano y largo plazo fomentan la informalidad laboral y sustituyen el derecho a la seguridad social del trabajador y la familia ligado a la relación laboral.

El desarrollo de esta línea de investigación finalmente permitirá evidenciar si es preferible para la sociedad y el Estado subsidiar la afiliación a la seguridad social plena de los trabajadores de cierto tipos de empresas – microempresas- y de algunos sectores económicos (agricultura, construcción – por ejemplo a través de la mutualización obligatoria de sus trabajadores y una financiación tripartita), es decir trasladar los subsidios a las cotizaciones.

Esta opción, aunque permitida por la Ley 100, no fue desarrollada, quizás por resultar menos político hacer cumplir las obligaciones patronales y al mismo tiempo hacer explícitos los subsidios a las empresas y los sectores económicos que tienen dificultad para cumplir. Los subsidios a las cotizaciones permiten, a diferencia de los limitados subsidios actuales en salud enfocados (focalizados) hacia los “pobres ciudadanos”, que los trabajadores y sus familias obtengan una protección adecuada que los libere de la trampa de la pobreza, es decir hacer efectivo un derecho, en lugar de recibir una “ayuda” por parte del Estado.

Los subsidios parciales en salud a los trabajadores y sus familias, en substitución de la obligación patronal, no garantizan la estabilidad del ingreso de las familias, por la mínima protección que otorgan contra el conjunto de los riesgos de enfermedad, incapacidad, invalidez, vejez y muerte. Subsidios que los ratifican como ciudadanos de segunda categoría o ciudadanos sin derechos, en una economía de mercado. Subsidios que en última instancia parecen beneficiar más a las empresas que a los trabajadores y sus familias.

3. Objetivos y Metodología

3.1. Objetivo General

Determinar las cuantías ahorradas por las empresas a causa del no pago de la porción social del salario¹³ en las distintas ramas de la actividad económica, la caracterización de estas empresas según el número de trabajadores y la caracterización de los trabajadores y las familias afectadas, por el mayor número de variables disponibles en las encuestas nacionales, e igualmente lograr una primera estimación del impacto de esta no protección sobre la sociedad y el Estado.

3.2. Objetivos específicos

Cálculo de las cuantías representadas por el no pago por parte de las empresas de la porción social del salario en las distintas ramas de la actividad económica, tomando en cuenta las empresas según número de trabajadores.

Caracterización de los trabajadores y las familias afectadas, según las variables más importantes disponibles en las Encuestas Nacionales.

Análisis comparativo de estas familias con las familias con seguridad social en el Régimen Contributivo de salud y pensiones, para determinar el impacto de esta no protección sobre la calidad de vida.

Estimación del gasto del Estado a través de programas sustitutos de Subsidios y Asistencia Social para cubrir el vacío en protección social de los trabajadores que no reciben el pago de la porción social del salario y de sus familias.

3.3. Metodología:

Revisión bibliográfica y de estudios recientes sobre la conceptualización del problema, alrededor de la relación laboral, la cobertura en protección y seguridad social, el gasto en seguridad social y el gasto público en protección social y seguridad social, así como las reformas de los 90 y el conjunto de políticas asistencialistas complementarias.

Análisis descriptivo de las variables seleccionadas en las encuestas de hogares y calidad de vida que se consideraron correlacionadas con la proporción no pagada y pagada de la seguridad social, de acuerdo a la revisión bibliográfica y el marco teórico propuesto.

¹³ Término utilizado por Bruno Lautier para agrupar toda la parte del salario pagado por la empresa y el trabajador en prestaciones de seguridad social y bienestar social, que protegen a los trabajadores y sus familias de los riesgos de enfermedad, incapacidad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desempleo (cesantías o seguro de desempleo), garantizando la estabilidad del ingreso familiar.

Determinación de las principales relaciones entre las variables más importantes para el estudio, en relación con las ramas de actividad económica, tamaño de la empresa, relaciones laborales, contratos, afiliación a la seguridad social, etc, familias afectadas. Determinación de la necesidad de inclusión de nuevas variables, especialmente en la caracterización de las familias afectadas y el gasto directo e indirecto del Estado para suplir la ausencia de protección y seguridad social ligada al trabajo.

Inicialmente la Encuesta Continua de Hogares se trabajó para el período 2001-2005, y se empalmó con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida a partir de 1997, con el propósito de recoger los impactos de la ley 100 de 1993 y la reforma laboral. Se deben tener en cuenta los desajustes de población que se presentan en las bases, que trabajan con proyecciones de población del Censo de 1993, considerando que no se contaba con los resultados del último censo, y por tanto que la población real difiere de la proyectada en las versiones de las encuestas revisadas.

4. Objetivo 1: Cálculo de las cuantías representadas por el no pago por parte de las empresas de la porción social del salario en las distintas ramas de la actividad económica, tomando en cuenta las empresas según número de trabajadores.

Para el desarrollo de este objetivo se separan en primera instancia los asalariados de los no asalariados por rama de actividad económica.

Cuadro No. 1 Asalariados y no asalariados del total de ocupados ENH 2004

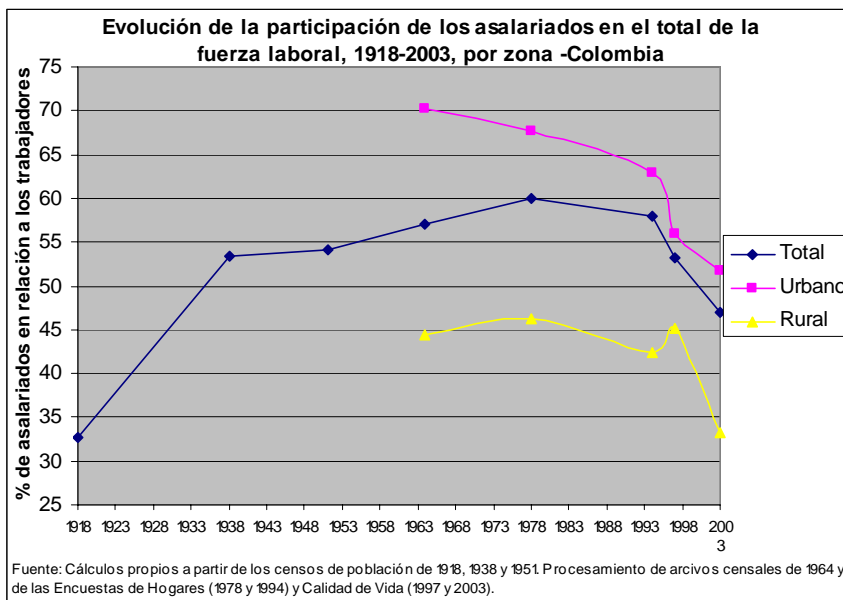
| | | |
|----------------|------------|--------|
| Ocupados | 17.344.296 | 100,0% |
| Asalariados | 8.455.052 | 48,7% |
| No asalariados | 8.889.244 | 51,3% |

Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Los asalariados incluyen a los obreros o empleados de particulares, los obreros y empleados del gobierno, los empleados domésticos y los jornaleros. Los no asalariados incluyen en la clasificación de la Encuesta de Hogares del DANE, trabajadores por cuenta propia, patronos, trabajadores familiares sin remuneración y otros empleados.

La participación de los asalariados sobre el total de la fuerza laboral creció en Colombia desde el comienzo del siglo hasta comienzo de los años 80, cuando comienza a disminuir. La disminución se torna muy acentuada a partir de los años 90, con la introducción de la política de flexibilización laboral como parte de las reformas “pro mercado”.

Gráfico 1



Fuente: Fresneda Oscar Estructura socio-ocupacional, acumulación de capital, condiciones de vida y desigualdad en Colombia, 1918-2003. Documento preliminar Noviembre 2007. Universidad Externado de Colombia

La participación de los asalariados sobre el total de la fuerza laboral presenta una amplia variación en las distintas ramas de actividad económica, desde el 90,7% en el sector de Electricidad, Gas y Agua, o el 85,7% en establecimientos financieros, hasta un bajísimo 34% en la rama de comercio, restaurantes y hoteles, o 35,1% en la actividad agropecuaria.

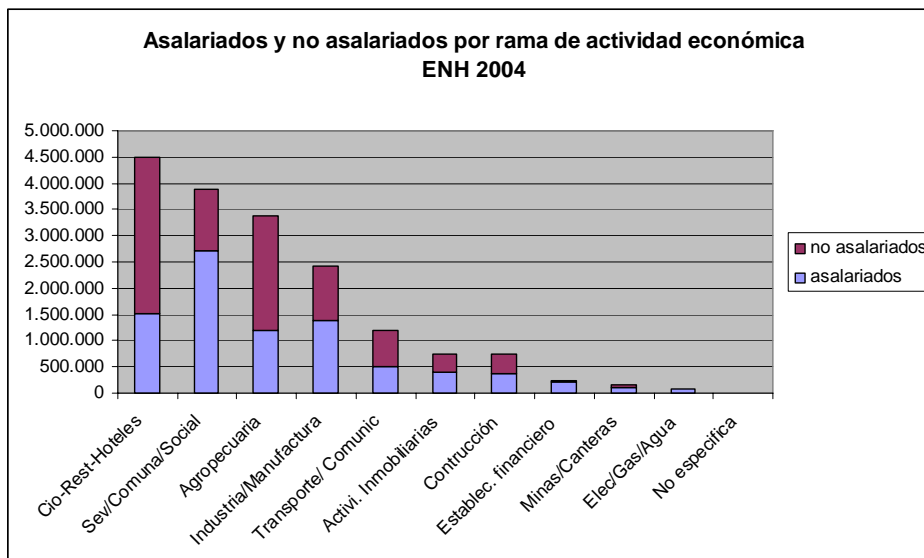
Cuadro No. 2 Asalariados y no asalariados por rama de actividad económica ECH 2004

| Rama de actividad económica | asalariados | no asalariados | Total | % de asalariados |
|-----------------------------|-------------|----------------|-----------|------------------|
| Elec/Gas/Agua | 77.845 | 7.997 | 85.841 | 90,7% |
| Establec. financiero | 202.219 | 33.875 | 236.094 | 85,7% |
| Minas/Canteras | 103.787 | 43.428 | 147.215 | 70,5% |
| Sev/Comuna/Social | 2.718.719 | 1.171.785 | 3.890.504 | 69,9% |
| Industria/Manufactura | 1.387.096 | 1.042.864 | 2.429.960 | 57,1% |
| Activi. Inmobiliarias | 389.272 | 359.864 | 749.136 | 52,0% |
| Contrucción | 362.413 | 376.966 | 739.379 | 49,0% |
| Transporte/ Comunic | 496.042 | 691.221 | 1.187.263 | 41,8% |
| Agropecuaria | 1.186.833 | 2.197.738 | 3.384.571 | 35,1% |
| Cio-Rest-Hoteles | 1.526.876 | 2.960.191 | 4.487.067 | 34,0% |

Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

La actividad de servicios comunales y sociales presenta el mayor número de asalariados totales, seguida por el comercio, restaurantes y hoteles, la industria manufacturera y la actividad agropecuaria. (Gráfico 2)

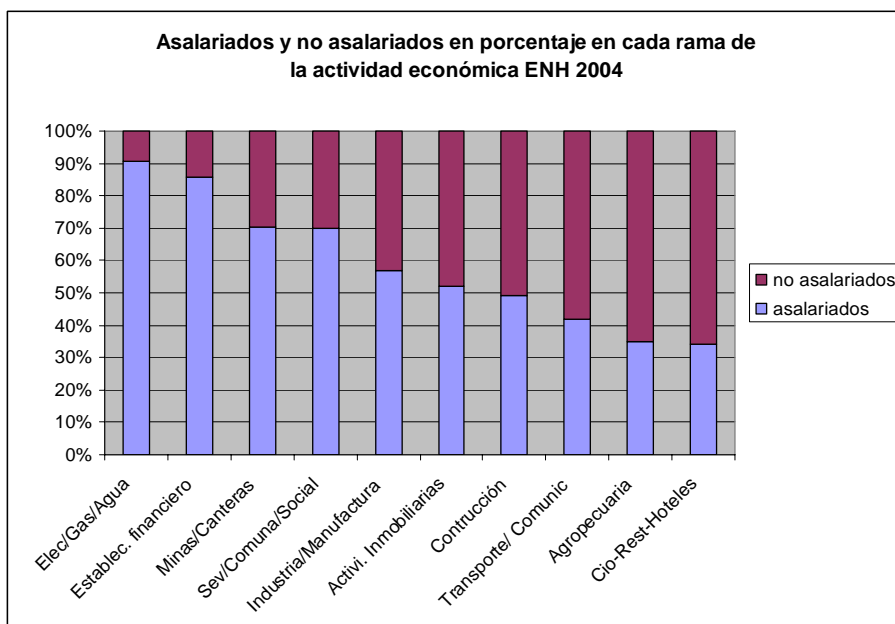
Gráfico 2



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

En suma, las cifras señalan que precisamente tres de las cuatro ramas de la actividad económica con mayor número de trabajadores, son las que muestran menor porcentaje de asalariados. (Gráfico 3)

Gráfico 3



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Se diferencian en la investigación, en segundo lugar, los asalariados que tienen contrato formal de trabajo de aquellos que no lo tienen, en cada rama de la actividad económica. (Cuadro No. 3)

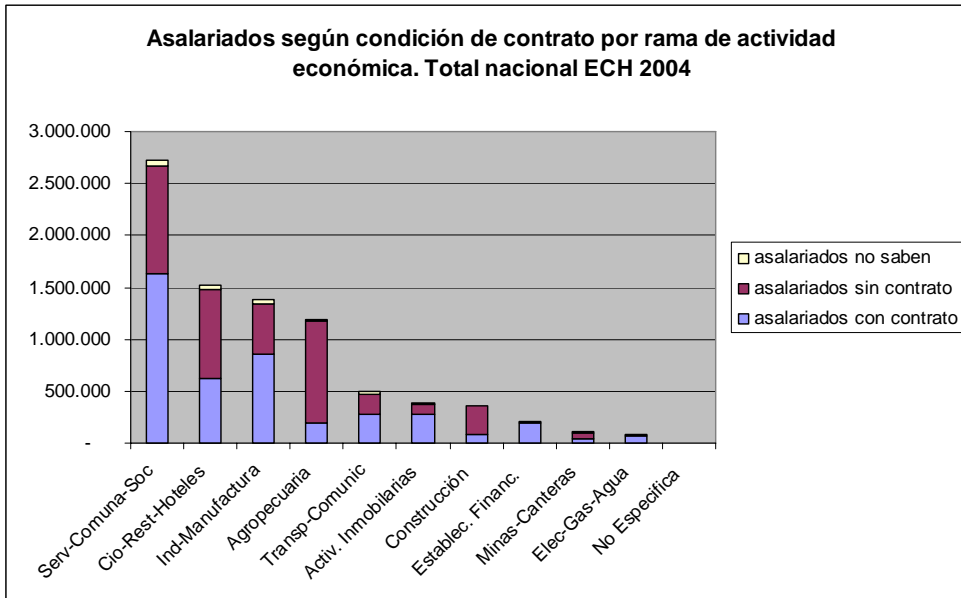
Cuadro No. 3 Asalariados según condición de contrato por rama de actividad económica ECH 2004

| Rama de actividad económica | asalariados con contrato | asalariados sin contrato | asalariados no saben | Total | % con contrato | % sin contrato | % no saben |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------|-----------|----------------|----------------|------------|
| Serv-Comuna-Soc | 1.635.390 | 1.039.465 | 43.864 | 2.718.719 | 60,2% | 38,2% | 1,6% |
| Cio-Rest-Hoteles | 622.568 | 850.338 | 53.970 | 1.526.876 | 40,8% | 55,7% | 3,5% |
| Ind-Manufactura | 853.205 | 482.569 | 51.322 | 1.387.096 | 61,5% | 34,8% | 3,7% |
| Agropecuaria | 190.752 | 987.895 | 8.186 | 1.186.833 | 16,1% | 83,2% | 0,7% |
| Transp-Comunic | 281.038 | 192.140 | 22.864 | 496.042 | 56,7% | 38,7% | 4,6% |
| Activ. Inmobiliarias | 277.071 | 98.422 | 13.778 | 389.272 | 71,2% | 25,3% | 3,5% |
| Construcción | 81.481 | 272.984 | 7.948 | 362.413 | 22,5% | 75,3% | 2,2% |
| Establec. Financ. | 188.586 | 8.219 | 5.414 | 202.219 | 93,3% | 4,1% | 2,7% |
| Minas-Canteras | 48.204 | 53.460 | 2.123 | 103.787 | 46,4% | 51,5% | 2,0% |
| Elec-Gas-Agua | 68.624 | 6.580 | 2.641 | 77.845 | 88,2% | 8,5% | 3,4% |
| No Especifica | 984 | 2.967 | - | 3.951 | 24,9% | 75,1% | 0,0% |
| Total | 4.247.902 | 3.995.038 | 212.111 | 8.455.052 | 50,2% | 47,3% | 2,5% |

Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Las ramas de la actividad económica con mayor número de asalariados sin contrato escrito son los servicios comunales y sociales, el comercio y la agropecuaria. (Gráfico 4)

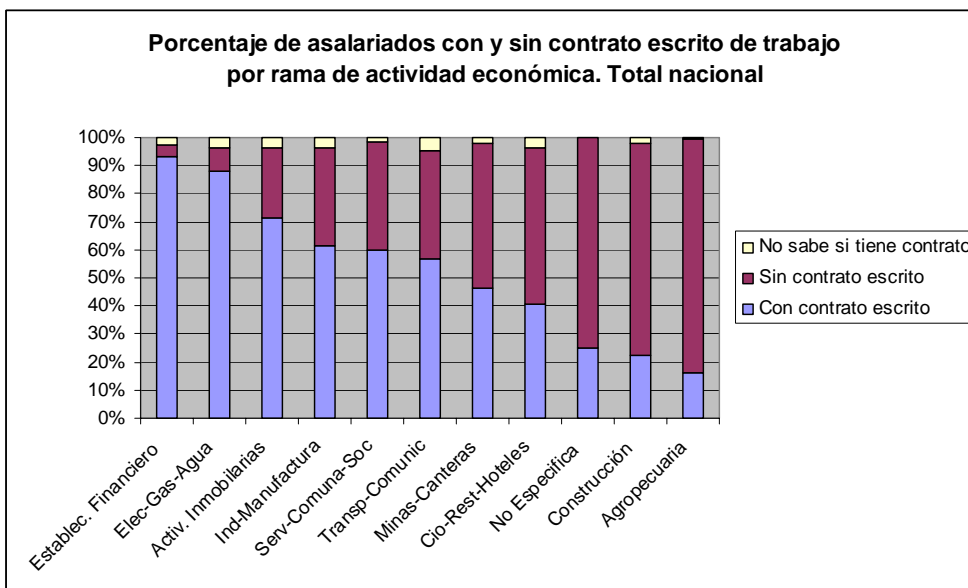
Gráfico 4



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

La menor proporción de trabajadores asalariados sin contrato escrito corresponde a las ramas de actividad agropecuaria y de la construcción. (Gráfico 5 y 6)

Gráfico 5



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

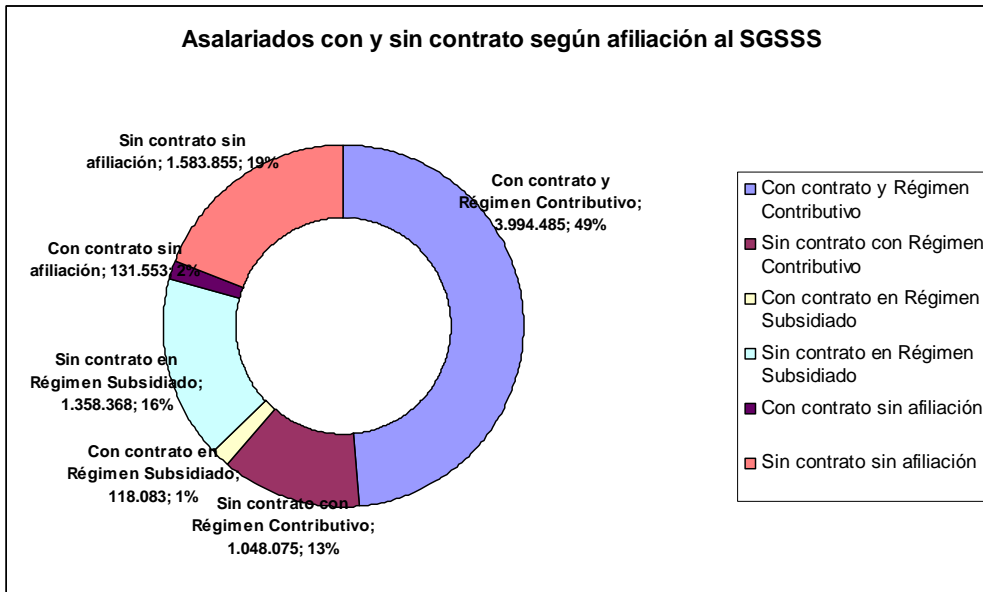
Gráfico 6



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

En tercer lugar se revisa la afiliación a la seguridad social entre los asalariados que tienen o no contrato de trabajo (Gráfico 7 y Cuadro No. 4)

Gráfico 7



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

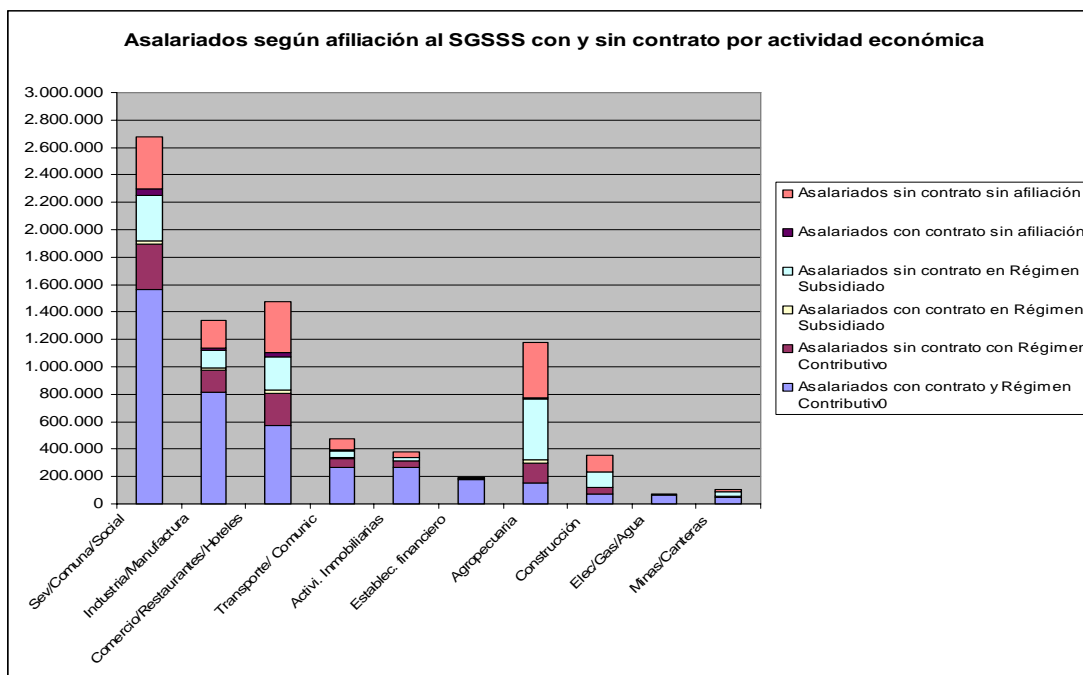
Cuadro No. 4. Caracterización de los asalariados según contrato y afiliación al SGSSS, por rama de actividad económica. ECH 2004

| | Asalariados con contrato y Régimen Contributivo | Asalariados sin contrato con Régimen Contributivo | Asalariados con contrato en Régimen Subsidiado | Asalariados sin contrato en Régimen Subsidiado | Asalariados con contrato sin afiliación | Asalariados sin contrato sin afiliación |
|-----------------------|---|---|--|--|---|---|
| Serv-Comuna-Soc | 1.561.573 | 334.316 | 26.717 | 328.081 | 46.007 | 376.847 |
| Industria/Manufactura | 810.670 | 163.601 | 18.544 | 124.175 | 23.240 | 194.793 |
| Cio-Rest-Hoteles | 571.487 | 236.308 | 24.707 | 243.592 | 26.374 | 370.217 |
| Transporte/ Comunic | 264.861 | 67.581 | 5.365 | 48.005 | 10.811 | 76.554 |
| Activi. Inmobiliarias | 264.831 | 46.120 | 5.096 | 19.550 | 7.145 | 32.752 |
| Establec.Financie. | 178.485 | 5.067 | 8.378 | 1.029 | 770 | 2.123 |
| Agropecuaria | 153.695 | 141.356 | 23.934 | 445.856 | 13.123 | 400.683 |
| Construcción | 75.865 | 42.280 | 3.666 | 113.445 | 1.950 | 115.928 |
| Elec/Gas/Agua | 67.064 | 440 | 901 | 5.508 | 659 | 632 |
| Minas/Canteras | 45.955 | 11.007 | 774 | 29.127 | 1.474 | 13.326 |
| Total | 3.994.485 | 1.048.075 | 118.083 | 1.358.368 | 131.553 | 1.583.855 |

Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Para los cálculos de aportes a la seguridad social en salud se considera únicamente el primer grupo del Cuadro No. 4, por cuanto los asalariados afiliados al Régimen Contributivo sin contrato formal de trabajo pueden ser beneficiarios o aportar como independientes.

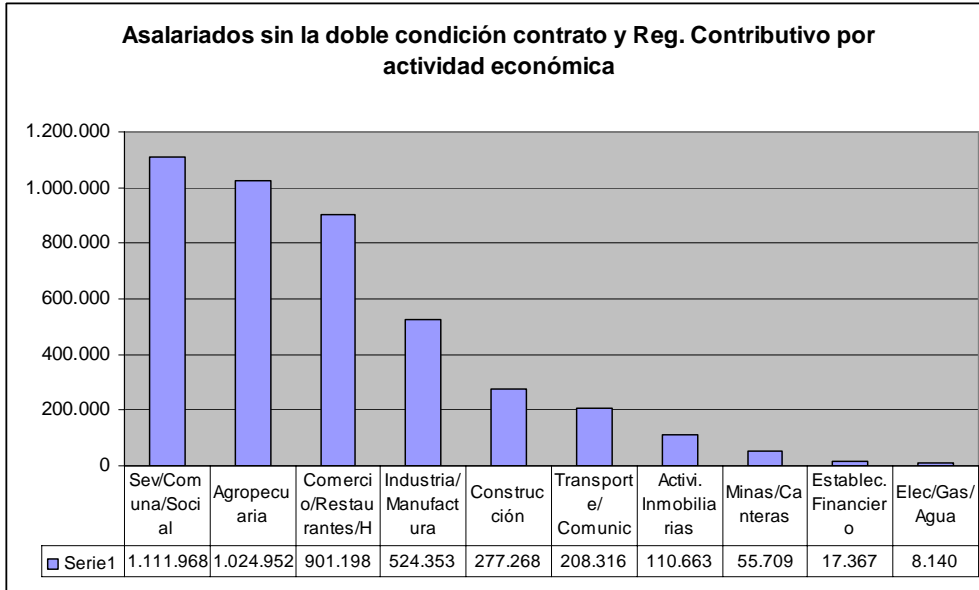
Gráfico 8



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

El Gráfico 9 expresa el número de trabajadores asalariados, por rama de actividad económica, que no cuenta con la doble condición de contrato formal de trabajo y afiliación al Régimen Contributivo de Seguridad Social en Salud.

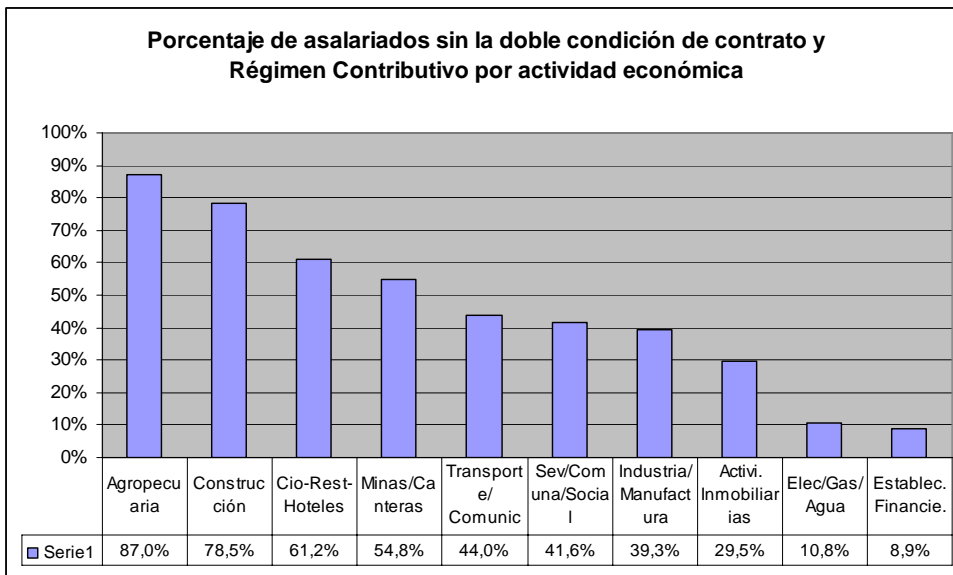
Gráfico 9



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

El Gráfico 10 expresa el porcentaje de asalariados por rama de actividad económica que, de igual modo, no cuenta con la doble condición de contrato formal de trabajo y afiliación al Régimen Contributivo de Seguridad Social en Salud, doble condición que se establece en la investigación como protección en salud plena por parte del patrono.

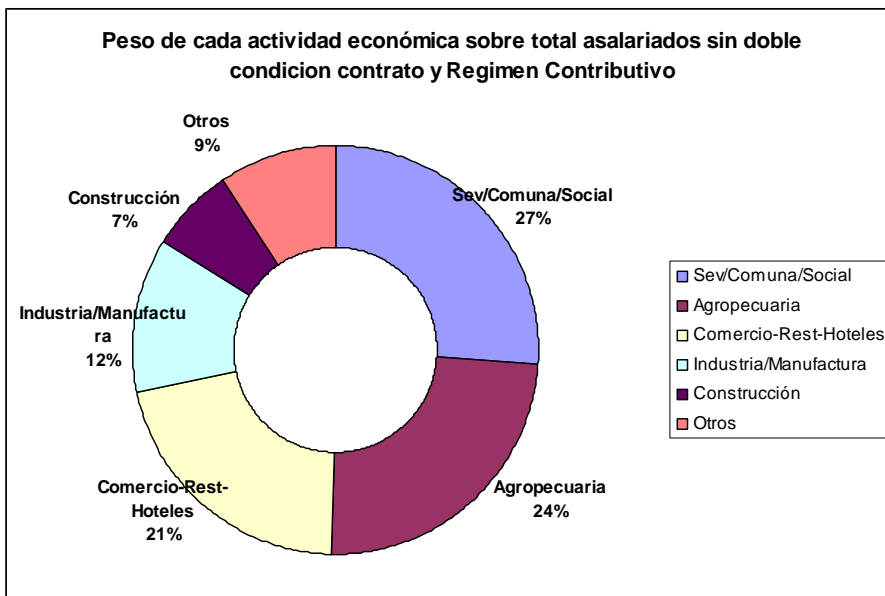
Gráfico 10



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

En términos porcentuales, sobre el total de los asalariados sin la doble condición de contrato formal y afiliación al Régimen Contributivo, tres ramas de la actividad económica, los servicios comunales y sociales, la actividad agropecuaria y el comercio, restaurantes y hoteles, prácticamente reúnen a tres cuartas partes de los trabajadores sin plena protección en salud por parte de los patronos.

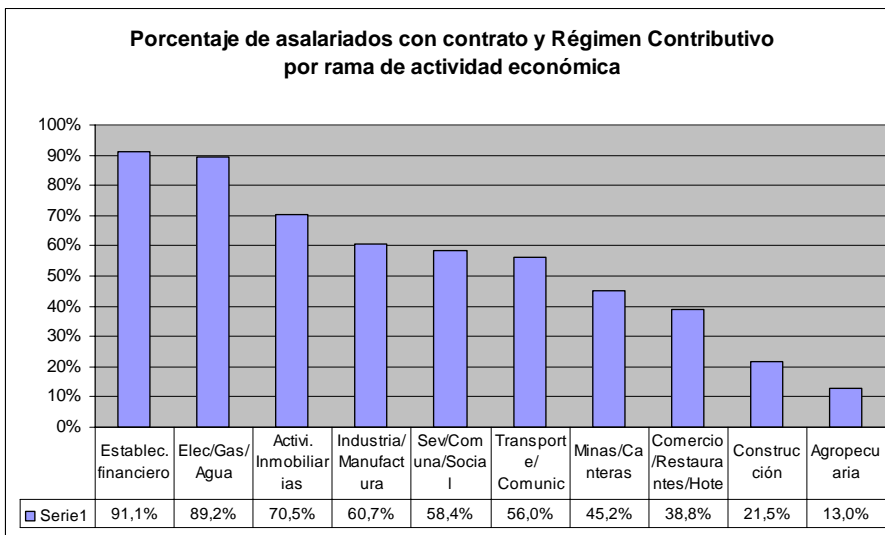
Gráfico 11



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Por último se presentan en términos positivos, en número y porcentaje, los asalariados con contrato de trabajo y afiliación al Régimen Contributivo en cada rama de actividad económica. (Gráficos 12 y 13).

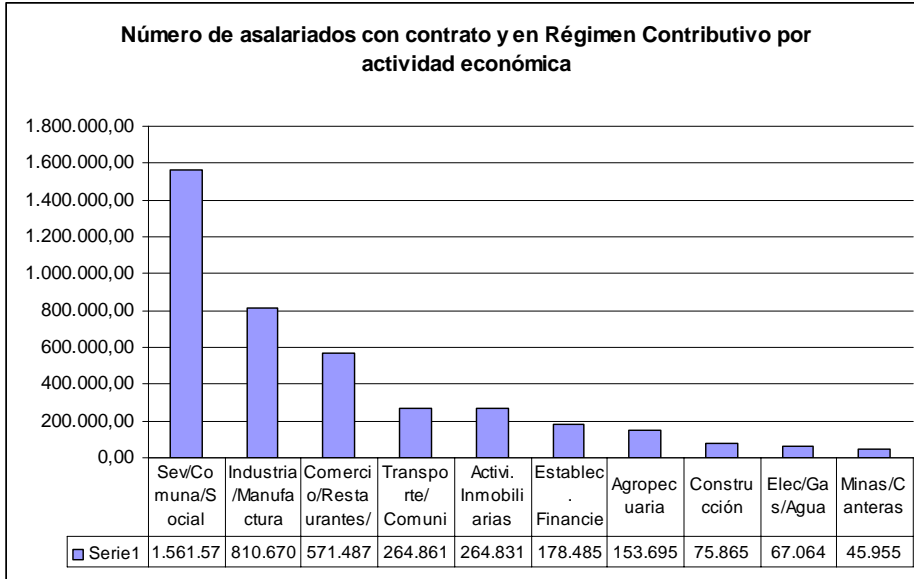
Gráfico 12



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Se podría decir, en consonancia con la OIT, que son muy pocos los “trabajos decentes” que generan la mayoría de los sectores.

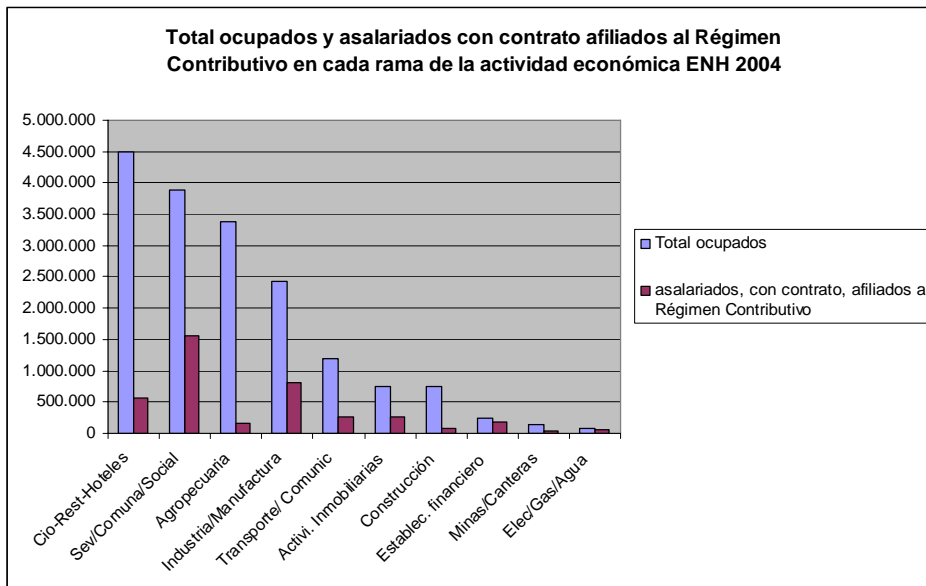
Gráfico 13



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Finalmente se calcula el porcentaje de asalariados con contrato y afiliados al Régimen Contributivo, del total de los ocupados en cada rama de la actividad económica, lo que permite observar que la relación salarial con protección social es francamente minoritaria (Gráfico 14)

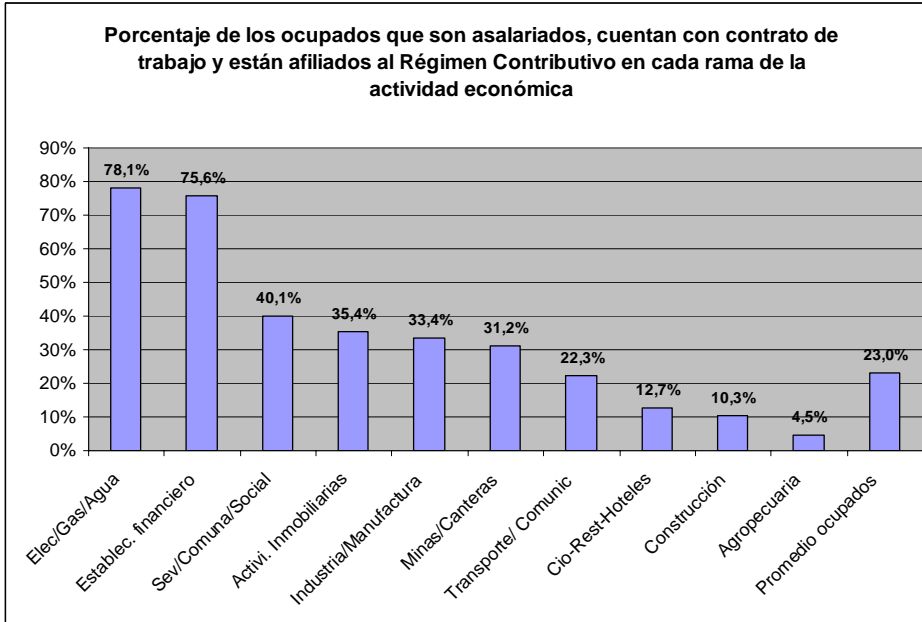
Gráfico 14



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

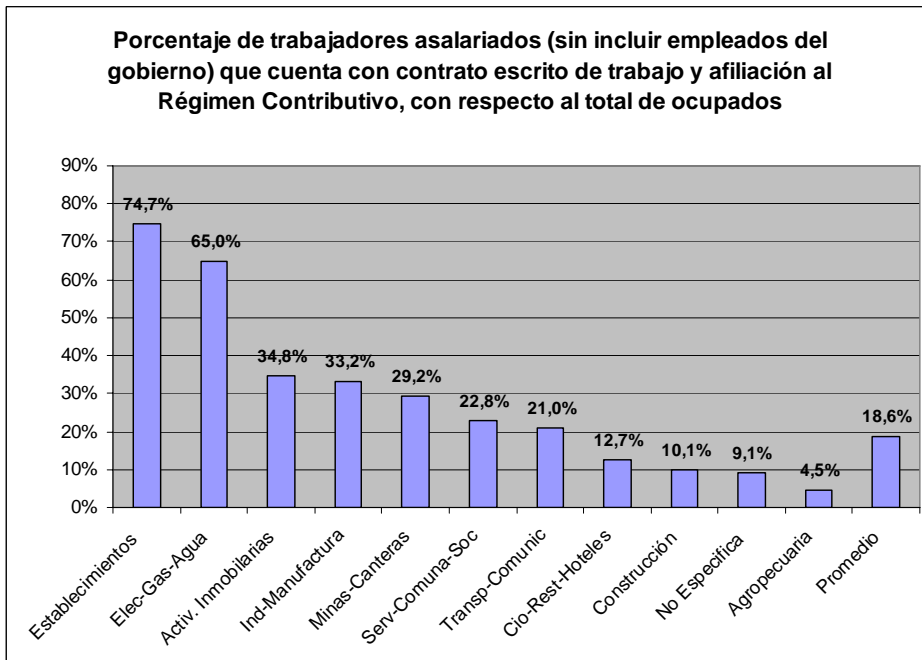
En los Gráficos 15 a y 15 B puede observarse el bajo porcentaje de trabajadores asalariados, cubiertos por el Régimen Contributivo de Seguridad Social en Salud, del total de los ocupados por actividad económica (23%), más bajo si no se tienen en cuenta los trabajadores del Gobierno (18,6%)

Gráfico 15 A



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Grafico 15 B



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Calculo de las cuantías aportadas y no aportadas a la seguridad social con base en la ECH de 2004

Para este cálculo se dividieron los asalariados en dos grupos, por una parte los que tienen protección del patrono en salud, es decir que cuentan con contrato formal de trabajo y afiliación al Régimen Contributivo en Salud. En el otro grupo todos los demás asalariados.

Se estimaron para los dos grupos los aportes en salud sobre el 12% del ingreso reportado para el 2004. Se entenderán pagados por los patronos los primeros y no pagados por los patronos los segundos. El total de lo no pagado se acerca a los dos billones de pesos. (Cuadro No. 5)

Cuadro No. 5

| Asalariados ECH 2004 | | | | | |
|---|---|------------------|------------------|-------------------|--|
| Aportes anuales pagados al Régimen Contributivo y no pagados | | | | | |
| Aportes estimados según ingresos reportados de los asalariados | | | | millones de pesos | |
| | aportes salud generados total asalariados | pagados | no pagados | % cumplimiento | |
| Agropecuaria | 650.426 | 182.571 | 467.855 | 28,1% | |
| Minas-Canteras | 115.279 | 89.394 | 25.885 | 77,5% | |
| Ind-Manufactura | 1.117.027 | 882.324 | 234.702 | 79,0% | |
| Elec-Gas-Agua | 68.563 | 63.310 | 5.253 | 92,3% | |
| Construcción | 243.383 | 113.036 | 130.347 | 46,4% | |
| Cio-Rest-Hoteles | 984.965 | 587.223 | 397.742 | 59,6% | |
| Transp-Comunic | 437.642 | 337.737 | 99.905 | 77,2% | |
| Establec.Financie. | 271.812 | 263.619 | 8.193 | 97,0% | |
| Activ. Inmobiliarias | 361.527 | 317.320 | 44.208 | 87,8% | |
| Serv-Comuna-Soc | 2.545.260 | 2.017.992 | 527.268 | 79,3% | |
| No especifica | 1.709 | 336 | 1.373 | 19,7% | |
| Total | 6.797.593 | 4.854.862 | 1.942.731 | 71,4% | |

Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Igualmente, para el siguiente cálculo se dividieron los asalariados en dos grupos, por una parte los que tienen protección del patrono en pensiones, es decir contrato formal de trabajo y afiliación al ISS o un fondo de pensiones. En el otro grupo todos los demás asalariados.

Se estimaron para los dos grupos los aportes en pensiones sobre el 15% del ingreso reportado para el 2004. Se entenderán pagados por los patronos los primeros y no pagados por los patronos los segundos. El total de lo no pagado en pensiones supera los tres billones de pesos. (Cuadro No. 6)

Cuadro No. 6

| Asalariados ECH 2004 | | | | |
|---|---|------------------|-------------------|----------------|
| Aportes anuales pagados al Régimen Contributivo y no pagados | | | | |
| Aportes estimados según ingresos reportados de los asalariados | | | millones de pesos | |
| | aportes pensiones generados total asalariados | pagados | no pagados | % cumplimiento |
| Agropecuaria | 785.931 | 154.993 | 630.938 | 19,7% |
| Minas-Canteras | 139.295 | 100.136 | 39.159 | 71,9% |
| Ind-Manufactura | 1.349.741 | 946.588 | 403.153 | 70,1% |
| Elec-Gas-Agua | 82.847 | 75.273 | 7.574 | 90,9% |
| Construcción | 294.087 | 102.046 | 192.041 | 34,7% |
| Cio-Rest-Hoteles | 1.190.166 | 543.781 | 646.385 | 45,7% |
| Transp-Comunic | 528.817 | 370.053 | 158.764 | 70,0% |
| Establec.Financie. | 328.440 | 310.656 | 17.784 | 94,6% |
| Activ. Inmobiliarias | 436.846 | 335.701 | 101.145 | 76,8% |
| Serv-Comuna-Soc | 3.075.522 | 2.248.329 | 827.193 | 73,1% |
| No especifica | 2.667 | 972 | 1.695 | 36,4% |
| Total | 8.214.360 | 5.188.528 | 3.025.832 | 63,2% |

Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Finalmente se suman los aportes registrados en los dos cuadros anteriores, para no descartar a los trabajadores que puedan tener afiliación a uno solo de los seguros, salud o pensiones (Cuadro No. 7) y se estiman los porcentajes de cumplimiento (Cuadro No. 8)

Cuadro No. 7

| Asalariados ECH 2004 | | | | |
|---|--|-------------------|-------------------|----------------|
| Aportes anuales pagados en seguridad social (salud y pensiones) y no pagados | | | | |
| Aportes estimados según ingresos reportados de los asalariados | | | millones de pesos | |
| | aportes seguridad social generados total asalariados | pagados | no pagados | % cumplimiento |
| Agropecuaria | 1.436.356 | 337.564 | 1.098.793 | 23,5% |
| Minas-Canteras | 254.574 | 189.530 | 65.044 | 74,4% |
| Ind-Manufactura | 2.466.768 | 1.828.912 | 637.855 | 74,1% |
| Elec-Gas-Agua | 151.409 | 138.582 | 12.827 | 91,5% |
| Construcción | 537.470 | 215.082 | 322.388 | 40,0% |
| Cio-Rest-Hoteles | 2.175.131 | 1.131.004 | 1.044.127 | 52,0% |
| Transp-Comunic | 966.459 | 707.790 | 258.669 | 73,2% |
| Establec.Financie. | 600.253 | 574.276 | 25.977 | 95,7% |
| Activ. Inmobiliarias | 798.373 | 653.021 | 145.353 | 81,8% |
| Serv-Comuna-Soc | 5.620.782 | 4.266.321 | 1.354.461 | 75,9% |
| No especifica | 4.377 | 1.308 | 3.068 | 29,9% |
| Total | 15.011.952 | 10.043.390 | 4.968.562 | 66,9% |

Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

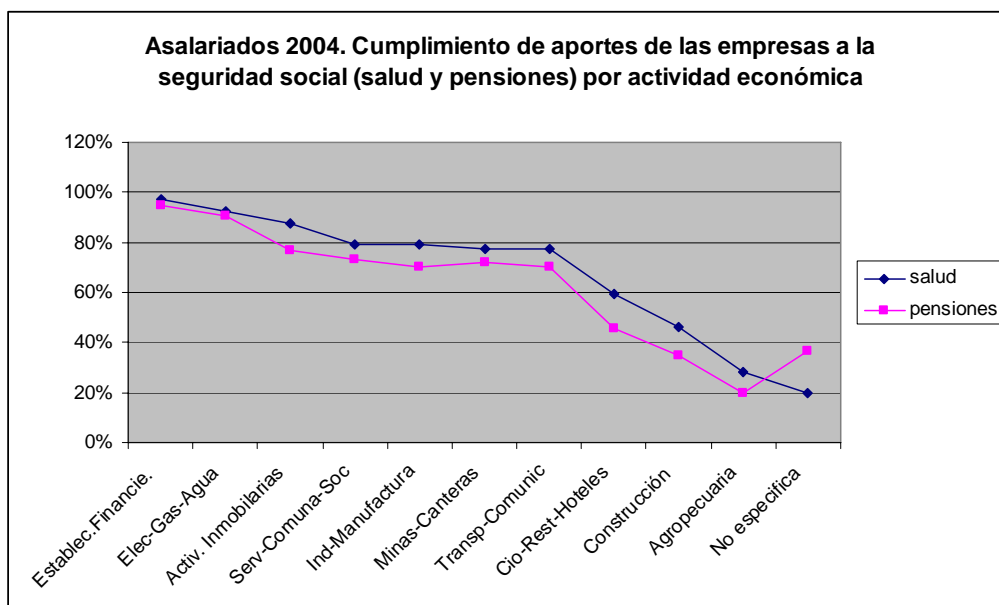
Cuadro No. 8

| Asalariados ECH 2004 | | | |
|--|----------------------|--------------------------|---------------------------------|
| Cumplimiento de aportes a la Seguridad Social | | | |
| Estimados según ingresos reportados de los asalariados | | | |
| | % cumplimiento salud | % cumplimiento pensiones | % cumplimiento seguridad social |
| Agropecuaria | 28,1% | 19,7% | 23,5% |
| Minas-Canteras | 77,5% | 71,9% | 74,4% |
| Ind-Manufactura | 79,0% | 70,1% | 74,1% |
| Elec-Gas-Agua | 92,3% | 90,9% | 91,5% |
| Construcción | 46,4% | 34,7% | 40,0% |
| Cio-Rest-Hoteles | 59,6% | 45,7% | 52,0% |
| Transp-Comunic | 77,2% | 70,0% | 73,2% |
| Establec.Financie. | 97,0% | 94,6% | 95,7% |
| Activ. Inmobiliarias | 87,8% | 76,8% | 81,8% |
| Serv-Comuna-Soc | 79,3% | 73,1% | 75,9% |
| No especifica | 19,7% | 36,4% | 29,9% |
| Total | 71,4% | 63,2% | 66,9% |

Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

El Gráfico 16 ilustra el resumen del cumplimiento de aportes a la seguridad social por actividad económica según la Encuesta Continua de Hogares de 2004.

Gráfico 16



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

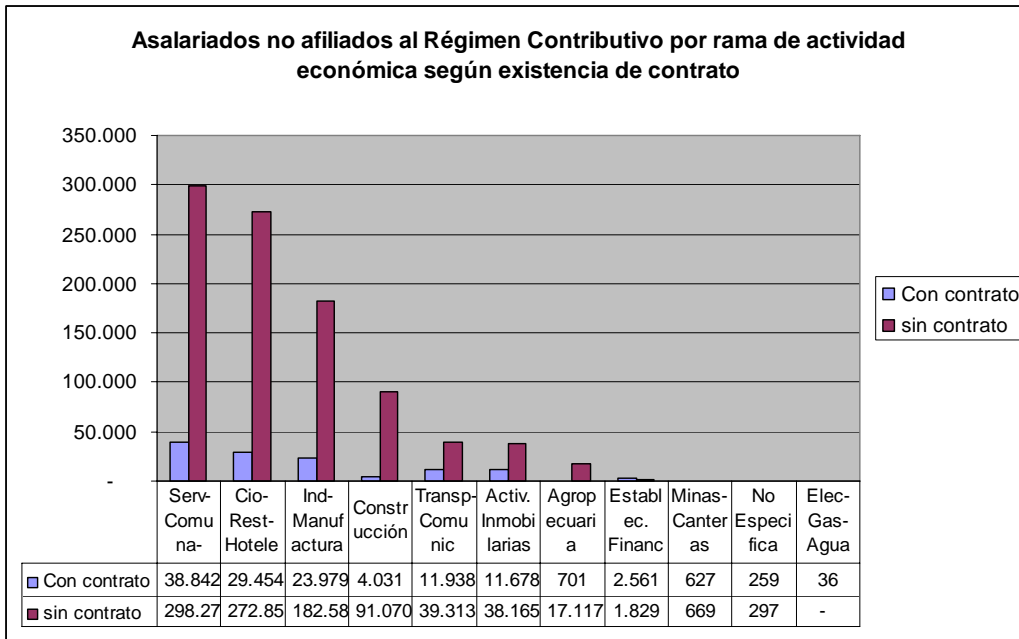
La curva sintetiza el grado de informalidad de cada actividad, informalidad que se expresa en la debilidad de la relación salarial, que a su vez se refleja en la baja afiliación contributiva a la seguridad social.¹⁴

¹⁴ Afiliación a salud implica afiliación familiar a una EPS o régimen especial que cubra el seguro de salud, con sus complementos de incapacidad y licencia de maternidad. Igualmente seguro de pensión implica afiliación por parte del patrono al ISS o un Fondo de pensiones, con protección para la vejez, invalidez por enfermedad general y muerte.

5. Objetivo 2: Caracterización de los trabajadores y las familias afectadas según las variables más importantes disponibles en las Encuestas Nacionales.

Los asalariados no afiliados al Régimen Contributivo, con y sin contrato de trabajo, corresponden mayoritariamente a los sectores de servicios, comercio, industria manufacturera y construcción.

Gráfico 17

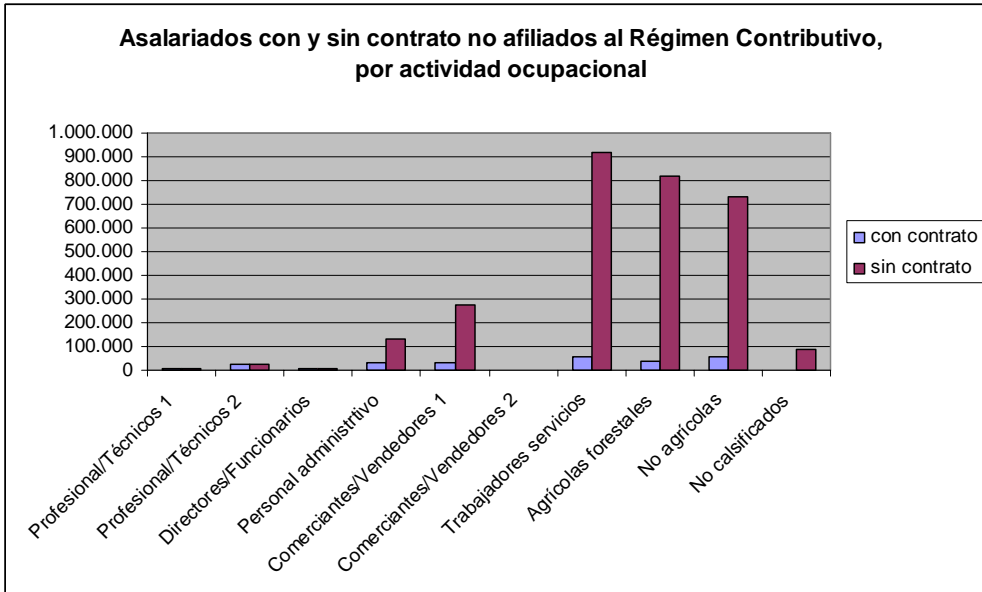


Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Por actividad en el trabajo, los asalariados no afiliados al Régimen Contributivo corresponden en su mayoría numérica a trabajadores obreros de la rama agrícolas, trabajadores obreros no agrícolas y trabajadores de la rama de servicios, seguidos por comerciantes y vendedores

La gran mayoría de los asalariados sin afiliación al Régimen Contributivo no cuenta con contrato de trabajo (Gráfico 18).

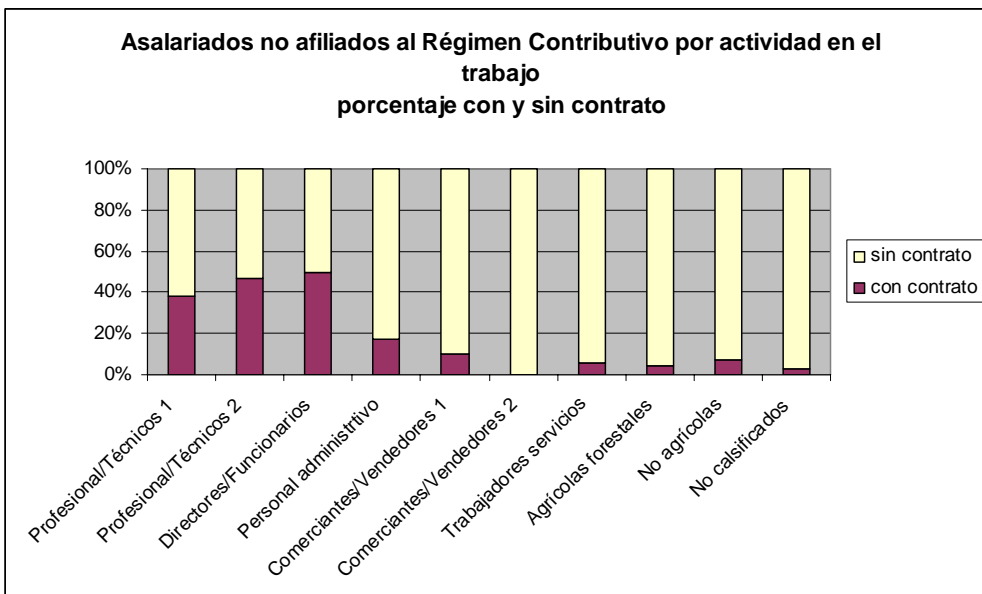
Gráfico 18



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

En todas las actividades en el trabajo, distintas a los profesionales y técnicos o directores y funcionarios, menos del 20% de los no afiliados al Régimen Contributivo tiene contrato. Lo que demuestra una vez más la relación entre debilidad en la relación salarial y afiliación a la seguridad social. (Gráfico 19)

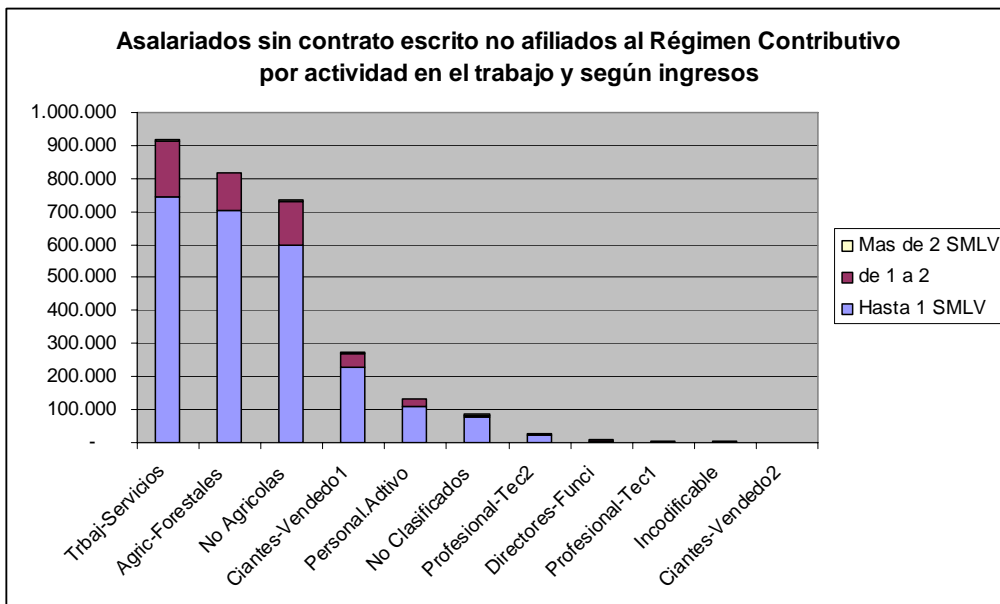
Gráfico 19



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Una característica adicional de estos asalariados no afiliados al Régimen Contributivo es que la mayoría refieren ganar menos de 1 salario mínimo mensual vigente.

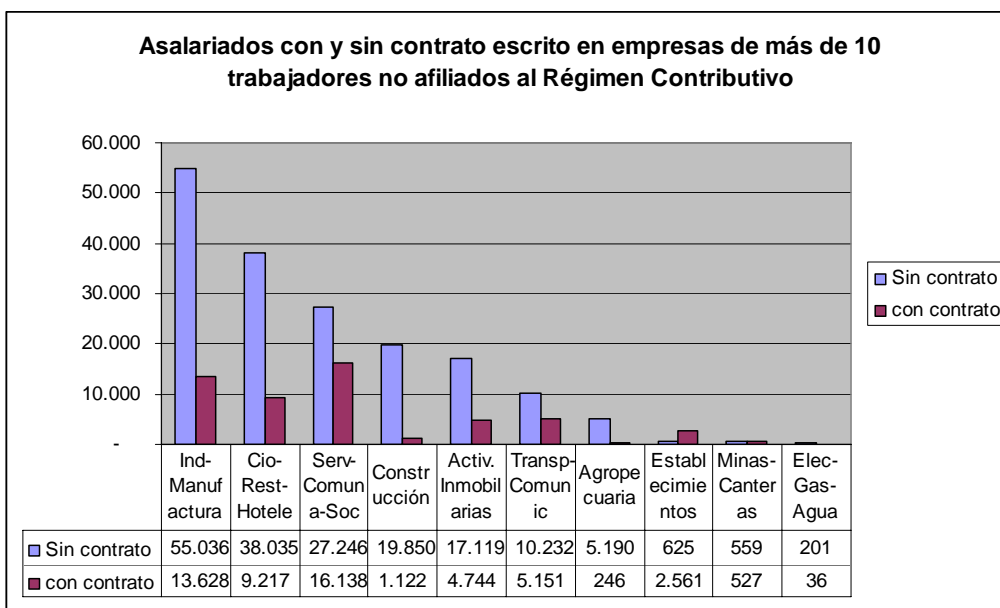
Gráfico 20



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Una proporción significativa de estos asalariados laboran en empresas de más de 10 trabajadores, es decir consideradas formales en la clasificación del Departamento Nacional de Estadística.

Gráfico 21



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Objetivo 3: Análisis comparativo de estas familias con las familias con seguridad social en el Régimen Contributivo de salud y pensiones, para determinar el impacto de esta no protección sobre la calidad de vida.

El ejercicio que se muestra a continuación, consiste en el cruce de variables disponibles en la ECH que permitan dar una idea acerca de la calidad de vida de los ocupados con y sin seguridad social. El ejercicio consistirá en comparar dos grupos hogares: los de jefes afiliados al régimen contributivo y los no afiliados. También se tendrá en cuenta para el análisis la edad del jefe de hogar como factor determinante. Dos partes componen principalmente esta caracterización. En la primera se muestran las proporciones de hogares con hijos en edad escolar según si alguno de ellos está trabajando o no. En la segunda se tienen en cuenta los activos del hogar como la vivienda y otros bienes cuya acumulación requiere por lo general de un largo plazo, que pueden ser de ayuda a la hora de una crisis económica.

De acuerdo con Hugo López (1996), el trabajo independiente no es otra cosa en Colombia que la terminación de la vida laboral. Dada la dificultad de los mayores de 40 años y más de los mayores de 50 de conseguir trabajo, tienden a desarrollar actividades independientes. Por lo tanto, podemos considerar que si en estas etapas de la vida los jefes de hogar cuentan con afiliación a la seguridad social, han tendido muy seguramente trabajo formal y seguridad social en los años previos y esta afiliación es una continuidad en forma dependiente o independiente, y en el caso de los mayores de 60 con mayor razón.

El Sistema de Protección Social colombiano señala que los riesgos y, por lo tanto, la vulnerabilidad de la población frente a las crisis, varían en función de la característica de la crisis y de los ingresos –y, asociado a ellos, el nivel de activos– que poseen los hogares *antes* del período recesivo (crisis 1999-2000, por ejemplo).

Como se señala en el más reciente Informe de Desarrollo Humano para Colombia (Misión Social y PNUD, 2001), “la vulnerabilidad está asociada con la cantidad y calidad de los activos que controlan los individuos, familias o grupos en el momento de enfrentar las situaciones críticas. Es decir, se refiere a los recursos cuya movilización permite el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades existentes en un momento, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan”.

La educación constituye una inversión en capital humano y, en esa medida, representa uno de los mecanismos de protección de la población frente a las crisis. Sin embargo, la última fase recesiva del país forzó a un número importante de niños y jóvenes a retirarse del sistema educativo, particularmente del nivel de secundaria, como se deriva del análisis de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares. ^{xviii}

La propiedad de la vivienda y el tipo de vivienda son variables interesantes de observar en los dos grupos de interés, dado que este es un activo que se acumulan a largo plazo. Sin embargo estas variables sólo pueden encontrarse en los terceros trimestres de la

encuesta en los cuales no es posible caracterizar a los ocupados como cotizantes a salud o no.

Cuadro No. 9. Distribución de los hogares según condición del jefe de hogar. Colombia 2004

| Condición del jefe | % |
|------------------------------|-------|
| Hogar con jefe que no cotiza | 54.25 |
| Hogar con jefe que cotiza | 34.79 |
| Hogar con jefe no ocupado | 10.97 |

Fuente: DANE ECH. Trimestre II de 2004

Cuadro No. 10. Hogares con hijos de 12 a 17 años por actividad ocupacional de los hijos, según condición del jefe de hogar.

| Condición del jefe de hogar | Sin hijos trabajadores | Con al menos un hijo que trabaja |
|-----------------------------|------------------------|----------------------------------|
| No cotizantes | 73.09 | 26.91 |
| Cotizantes | 90.44 | 9.56 |

Fuente: DANE ECH. Trimestre II de 2004

El Cuadro No. 10 es calculado sobre los hogares con hijos de 12 a 17 años. Así, de los hogares con hijos en estas edades, se puede observar la diferencia entre los hogares con jefes no cotizantes a salud y los de jefes cotizantes, teniendo que, el 26.91% de los hogares con jefes no cotizantes tiene al menos a uno de sus hijos en edad escolar de asistir a secundaria trabajando, mientras que el 9.56% de los hogares de jefes cotizantes están en esta misma condición. La diferencia porcentual entre estas dos categorías es de 17.35%

Cuadro No. 11. Hogares con hijos de 18 a 23 años por actividad ocupacional de los hijos, según condición del jefe de hogar.

| Condición del jefe de hogar | Sin hijos trabajadores | Con al menos un hijo que trabaja |
|-----------------------------|------------------------|----------------------------------|
| No cotizantes | 49.56 | 50.44 |
| Cotizantes | 59.78 | 40.22 |

Fuente: DANE ECH. Trimestre II de 2004

Ahora, si el grupo de análisis se cambia a los hogares con hijos de 18 a 23 años (Cuadro No. 11), las proporciones cambian significativamente. Aunque los dos grupos aumentan de forma importante la proporción de los que tienen hijos de 18 a 23 años que trabaja, la tendencia se mantiene en este grupo. En mayor proporción los hogares con jefe no

cotizante y con hijos de 18 a 25 años envían a estos a trabajar comparado con los hogares de los cotizantes. En este caso la diferencia es de menor magnitud comparada con el de hogares con hijos entre 12 y 17 años (10.22%)

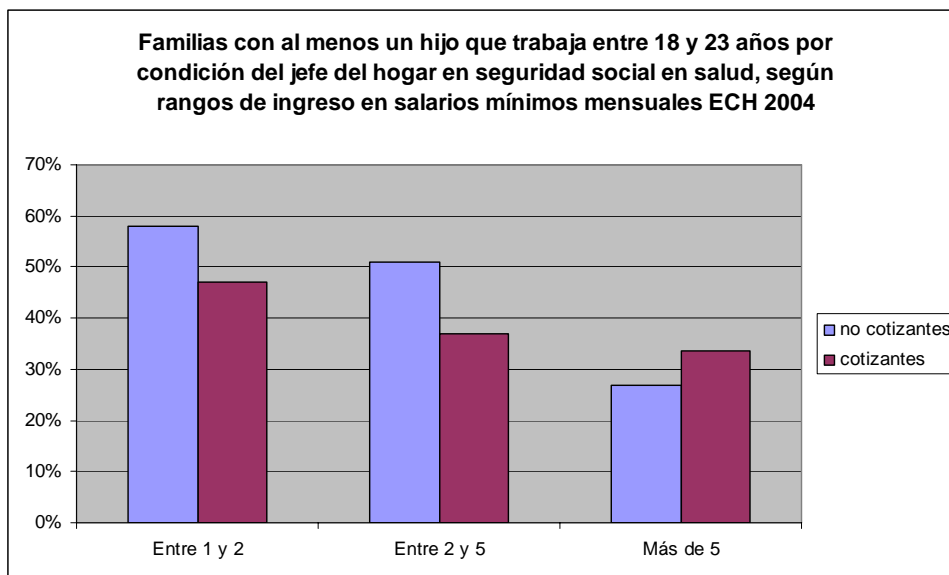
Cuadro No. 12. Hogares con hijos de 18 a 23 años por actividad ocupacional de los hijos, según condición del jefe de hogar e ingreso del hogar en salarios mínimos mensuales

| Condición del jefe de hogar en seguridad social | Salarios mínimos mensuales | Con al menos un hijo que trabaja | Sin hijos que trabajan |
|---|----------------------------|----------------------------------|------------------------|
| No cotizantes | Entre 1 y 2 | 57.86 | 42.14 |
| | Entre 2 y 5 | 50.91 | 49.09 |
| | Más de 5 | 26.98 | 73.02 |
| Cotizantes | Entre 1 y 2 | 47.14 | 52.86 |
| | Entre 2 y 5 | 36.95 | 63.05 |
| | Más de 5 | 33.6 | 66.4 |

Fuente: DANE ECH. Trimestre II de 2004

Cuando se comparan las mismas variables, incluyendo los ingresos de los hogares, se puede observar que, en general, los hogares de jefes cotizantes y con hijos entre 18 y 23 años, son menos susceptibles a enviarlos a trabajar que los hogares con jefes no cotizantes. Sólo en la categoría de ingresos más altos se evidencia una diferencia en esta tendencia, siendo menor la proporción de hogares con hijos trabajando en hogares con jefe que no cotiza, que en la de hogares con jefes que cotiza. (Gráfico 22)

Gráfico 22



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Algo similar ocurre en los hogares con hijos de 12 a 17. De estos, nuevamente los de jefes no cotizantes están sujetos en mayor proporción a que sus hijos en edad escolar tengan que trabajar, comparado con los hogares de jefes que si cotizan a la salud. Igualmente se invierte esta relación en hogares cuyo jefe devenga más de 5 salarios mínimos. (Cuadro No. 13)

Cuadro No. 13. Hogares con hijos de 12 a 17 años por actividad ocupacional de los hijos, según condición del jefe de hogar e ingreso del hogar en salarios mínimos mensuales

| Condición del jefe de hogar | Ingreso del hogar | Con al menos un hijo que trabaja | Sin hijos trabajadores |
|-----------------------------|-------------------|----------------------------------|------------------------|
| No Cotizantes | Entre 1 y 2 | 20.69 | 79.31 |
| | Entre 2 y 5 | 1.84 | 88.16 |
| | Más de 5 | 0.83 | 99.17 |
| Cotizantes | Entre 1 y 2 | 11.74 | 88.26 |
| | Entre 2 y 5 | 3.55 | 96.45 |
| | Más de 5 | 5.2 | 94.8 |

Fuente: DANE ECH. Trimestre II de 2004

A continuación se muestra la diferencia en activos fijos acumulados a mediano plazo, en hogares con jefes de hogar mayores de 40 años, según su condición de cotizantes o no a la seguridad social. Si bien esta afiliación es la informada al momento de la encuesta, es posible suponer que la mayoría de quienes ostentan tal condición después de los 40 años, la han tenido de años anteriores.

Cuadro No. 14. Distribución de los hogares según tenencia de la vivienda y edad del jefe de hogar

| Condición del jefe | Edad del jefe | Propia | Otra condición |
|--------------------|---------------|--------|----------------|
| No cotizante | 40 a 59 | 59.26 | 40.74 |
| | 60 a 69 | 71.28 | 28.72 |
| Cotizante | 40 a 59 | 63.5 | 36.5 |
| | 60 a 69 | 82.27 | 17.73 |

Fuente DANE ENCV 2003

Cuadro No. 15. Distribución de los hogares según tenencia de automóvil o motocicleta

| Condición del jefe | Edad del jefe | Con carro o moto | Sin carro ni moto |
|--------------------|---------------|------------------|-------------------|
| No cotizante | 40 a 59 | 14.39 | 85.61 |
| | 60 a 69 | 9.75 | 90.25 |
| Cotizante | 40 a 59 | 35.5 | 64.5 |
| | 60 a 69 | 43.53 | 56.47 |

Fuente DANE ENCV 2003

Se observan claras diferencias en los activos acumulados en mediano y largo plazo que pueden tener los hogares para vender en caso de emergencia. En los hogares con jefes cotizantes, es más común encontrar un bien como automóvil o motocicleta que puede ser vendido en cualquier momento.

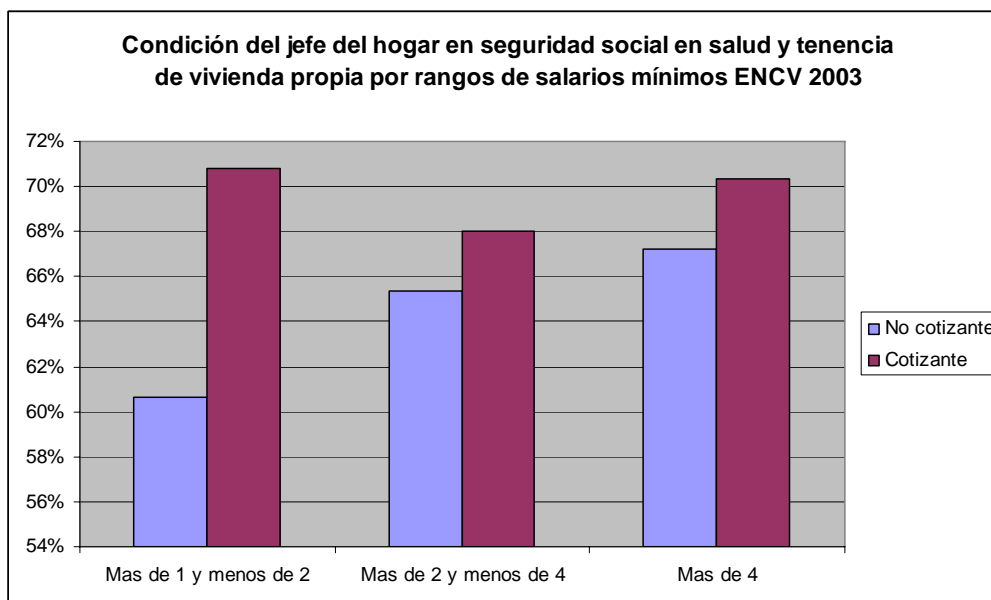
Al analizar estos activos fijos para los distintos grupos de ingreso se observa una diferencia mucho más relevante entre la posesión o no de activos fijos en los hogares con menores ingresos. En tenencia de vivienda puede observarse tal resultado. (Cuadro No. 16 y Gráfico 23)

Cuadro No. 16. Distribución de los hogares con vivienda propia o en proceso de pagarla según afiliación al Régimen Contributivo y rango de ingresos en SMMLV

| Condición del jefe en seguridad social en salud | rango de salarios mínimos mensuales | tenencia de vivienda | | |
|---|-------------------------------------|----------------------|--------------------------|------------------------------|
| | | Propia | Propia, la están pagando | Total Propia con o sin deuda |
| No cotizante | Mas de 1 y menos de 2 | 53,67 | 6,99 | 60,66 |
| | Mas de 2 y menos de 4 | 52,42 | 12,94 | 65,36 |
| | Mas de 4 | 53,37 | 13,83 | 67,2 |
| Cotizante | Mas de 1 y menos de 2 | 59,58 | 11,21 | 70,79 |
| | Mas de 2 y menos de 4 | 50,64 | 17,35 | 67,99 |
| | Mas de 4 | 56,34 | 13,99 | 70,33 |

Fuente DANE ENCV 2003

Gráfico 23



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ENCV 2003

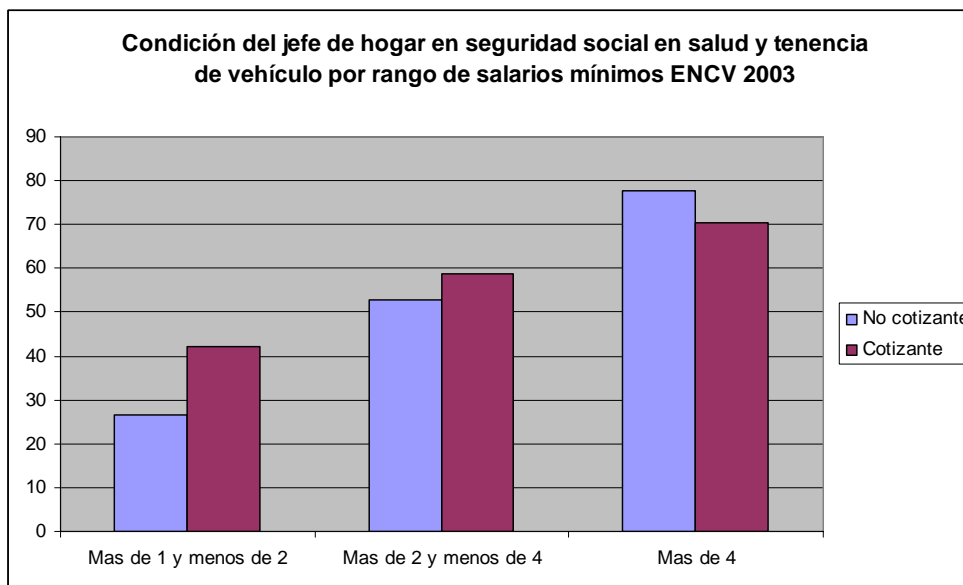
En tenencia de vehículo la diferencia más notoria para los grupos de menor salario resulta más evidente. (Cuadro No. 17 y Gráfico 24)

Cuadro No. 17. Tenencia de vehículo en hogares según condición de afiliación a la seguridad social del jefe del hogar y rango de ingresos en SMMLV

| Condición del jefe en seguridad social en salud | rango de salarios mínimos mensuales | tenencia de vehículo | |
|---|-------------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| | | Con carro o motocicleta | Sin carro ni motocicleta |
| No cotizante | Mas de 1 y menos de 2 | 26,61 | 73,39 |
| | Mas de 2 y menos de 4 | 52,66 | 47,34 |
| | Mas de 4 | 77,87 | 22,13 |
| Cotizante | Mas de 1 y menos de 2 | 42,33 | 57,67 |
| | Mas de 2 y menos de 4 | 58,72 | 41,28 |
| | Mas de 4 | 70,3 | 29,7 |

Fuente DANE ENCV 2003

Gráfico No. 24



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

El Departamento Nacional de Planeación estimó, para el año de 1997, la distribución total de las crisis que afectan el ingreso de las familias, según ciclo de vida y nivel de ingresos. (Cuadro No. 18)

Cuadro No. 18 : Distribución total de crisis (magnitud) según ciclo de vida e ingresos (%), 1997

| Tipo de familias | Salud | | | | Pérdida económica importante | Peso sobre el total de familias |
|--|------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------|------------------------------|---------------------------------|
| | Enfermedad grave | Muerte de algún miembro | Invalidez física/mental | Alcohol o droga | | |
| % Sobre total hogares | 13 | 5 | 5 | 4 | 7 | |
| Según ciclo de vida | | | | | | |
| Etapa inicial | 1 | 2 | 0 | 1 | 2 | 3 |
| Etapa I | 2 | 20 | 12 | 27 | 32 | 30 |
| Etapa II | 16 | 18 | 15 | 19 | 20 | 19 |
| Etapa III | 34 | 38 | 49 | 33 | 30 | 30 |
| Etapa IV | 12 | 6 | 10 | 4 | 5 | 6 |
| Total | 84 | 83 | 86 | 84 | 89 | 87 |
| Según quintil de ingreso per cápita | | | | | | |
| Quintil 1 | 25 | 18 | 30 | 21 | 20 | 20 |
| Quintil 2 | 24 | 27 | 21 | 32 | 19 | 20 |
| Quintil 3 | 20 | 18 | 20 | 19 | 14 | 20 |
| Quintil 4 | 19 | 17 | 18 | 12 | 19 | 20 |
| Quintil 5 | 13 | 20 | 10 | 17 | 28 | 20 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Cálculos Misión Social a partir de la ENCV 1997. En: DNP; (2002). *Este total no suma 100% puesto que no todos los hogares son susceptibles de la clasificación hecha para ciclo de vida.

La distribución confirma por otra parte que el Quintil de menores ingresos resulta más afectado por la enfermedad o la invalidez y el Quintil 2 por enfermedad, muerte de algún miembro o fenómenos de alcoholismo y drogadicción.

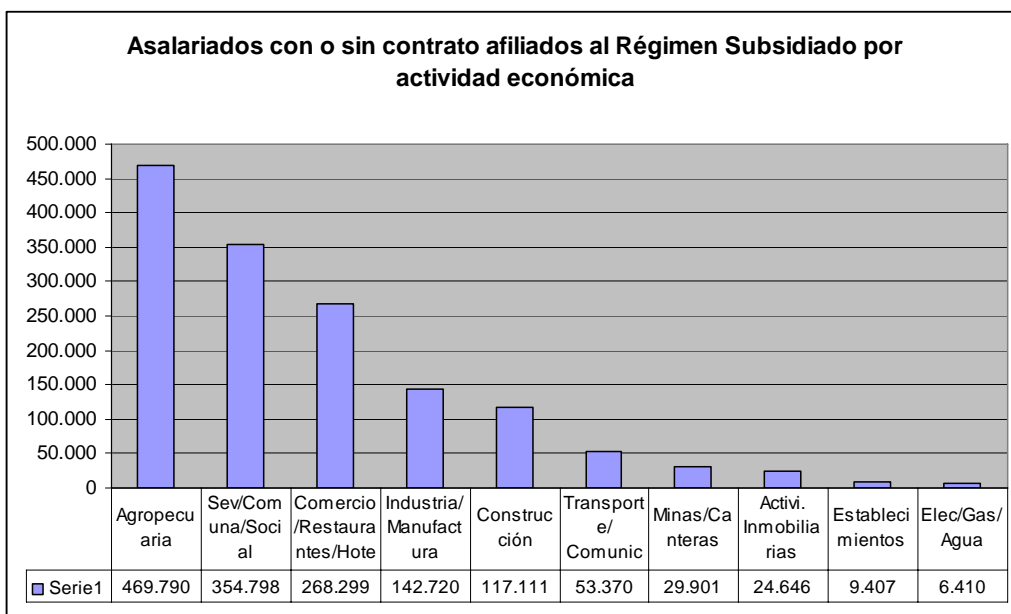
La ausencia de protección en casos de incapacidad por enfermedad general o accidente de trabajo, invalidez y muerte puede explicar en un porcentaje importante la dificultad de acumular activos de largo plazo.

Como señala en el Informe de Desarrollo Humano para Colombia (Misión Social y PNUD, 2001), “la vulnerabilidad está asociada con la cantidad y calidad de los activos que controlan los individuos, familias o grupos en el momento de enfrentar las situaciones críticas. Es decir, se refiere a los recursos cuya movilización permite el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades existentes en un momento, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan”.

6. Objetivo 4: Estimación del gasto del Estado a través de programas sustitutos de Subsidios y Asistencia Social para cubrir el vacío en protección social de los trabajadores que no reciben el pago de la porción social del salario y de sus familias.

Para realizar dichas estimaciones se seleccionan los asalariados con o sin contrato afiliados al Régimen Subsidiado, 1.476.452 según la ENH de 2004 (sobre estimaciones a partir del Censo del 93). (Gráfico 25). Ver adicionalmente Cuadro No. 19).

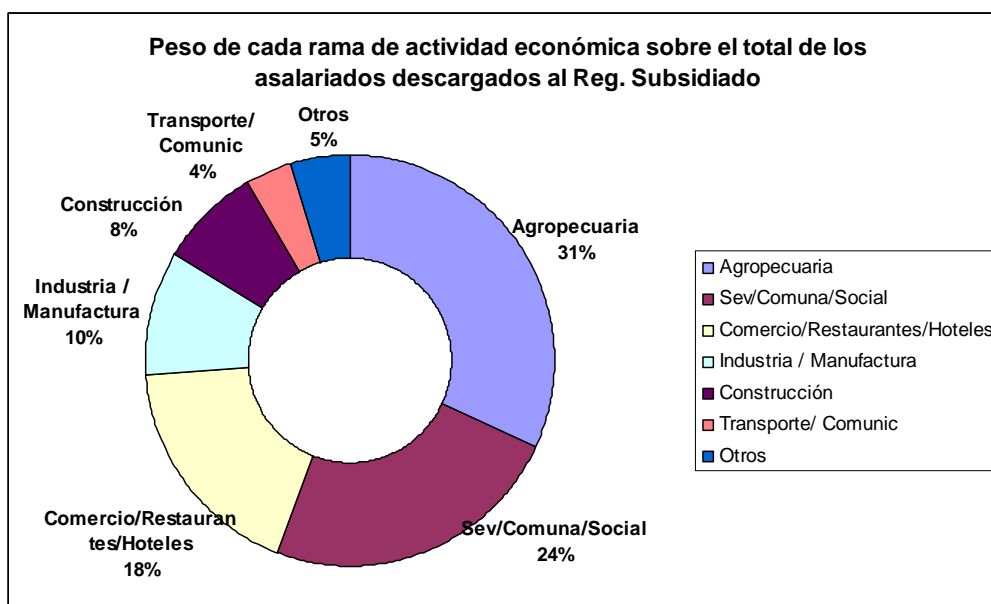
Gráfico 25



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

A continuación se determina el peso de cada rama de la actividad económica sobre el total de los asalariados descargados al Régimen Subsidiado y el porcentaje, de mayor a menor, de asalariados descargados en el Régimen Subsidiado. Tres ramas de la actividad, la agropecuaria, los servicios y el comercio, son responsables del 75% de los asalariados descargados sobre el Régimen Subsidiado.

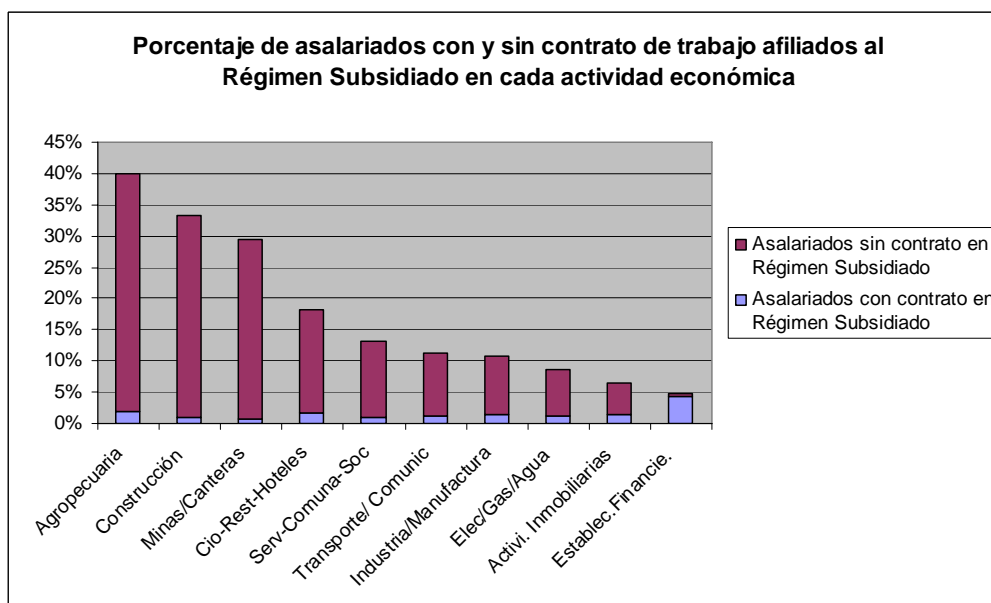
Gráfico 26



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

En términos porcentuales sobre el total de los asalariados de cada rama, la desprotección mayor por parte de los patronos y el recargo consecuente sobre el Estado corresponde a las ramas de actividad agropecuaria, de la construcción, minas y canteras y comercio. (Gráfico 27)

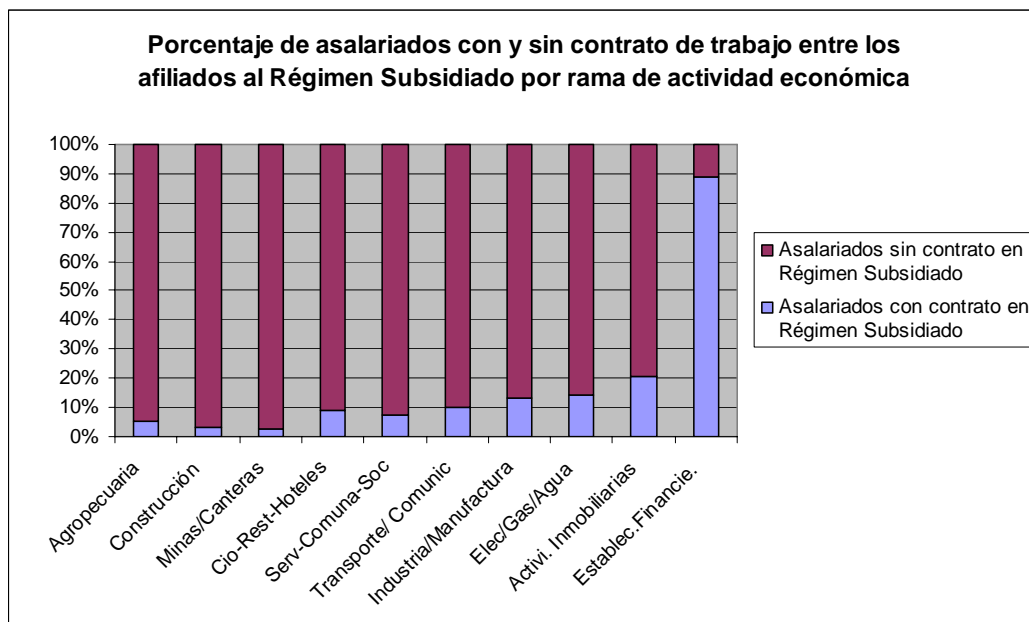
Gráfico 27



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

La mayoría de los asalariados afiliados al Régimen Subsidiado no cuenta con contrato de trabajo, excepto en los establecimientos financieros. (Gráfico 28)

Gráfico 28



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

A continuación se calcula el subsidio que recibía en la práctica cada rama de actividad económica por parte del Estado en 1994, por los 1.476.452 asalariados afiliados al Régimen Subsidiado, tomando para el cálculo la Unidad de Capitación del Régimen Subsidiado, por valor de \$191.821 en ese mismo año.

El subsidio práctico asciende a 283 mil millones para estos asalariados, pero si se estiman dos beneficiarios al menos por trabajador en este Régimen, la cifra asciende al triple, es decir a 850 mil millones aproximadamente, dinero pagado por el Estado en sustitución de los patronos de estos asalariados.

Tres ramas de la actividad económica arrojan mayor carga para el Estado en el Régimen Subsidiado, la actividad agropecuaria, los servicios y el comercio. (Cuadro No. 18)

Cuadro No. 18. Asalariados que están afiliados al Régimen Subsidiado y costo pagado por el Estado por su afiliación y la de sus familiares, en 2004 (millones de pesos).

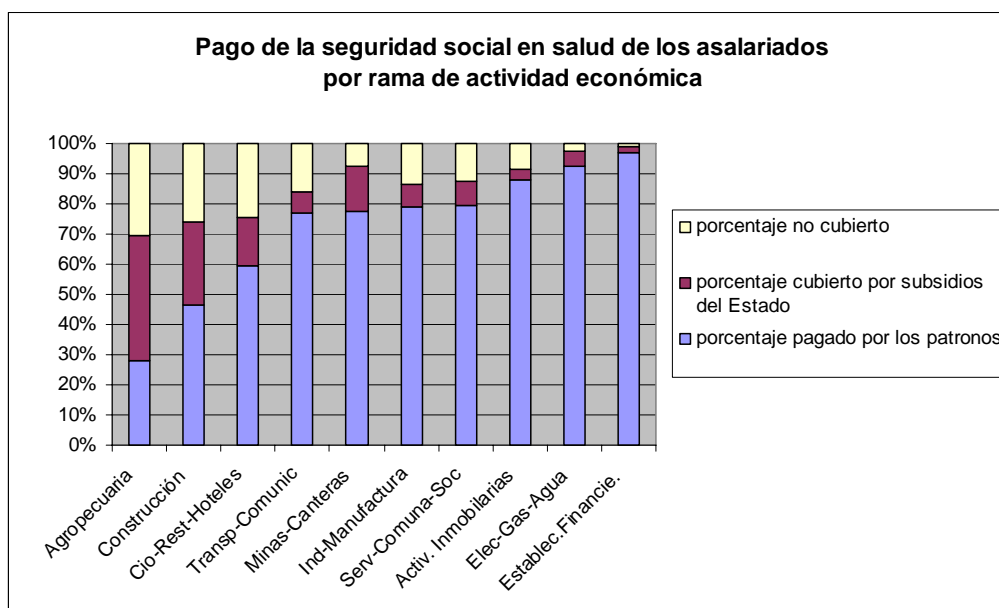
| Rama de actividad económica | asalariados afiliados al Rég. Subsidiado | Porcentaje del total de asalariados subsidiados | valor del pago del Estado por asalariados en Régimen Subsidiado | valor pagado por el Estado si se estiman dos beneficiarios adicionales por cada asalariado |
|-----------------------------|--|---|---|--|
| Agropecuaria | 469.790 | 31,8% | 90.116 | 270.347 |

| | | | | |
|-----------------------|-----------|-------|---------|---------|
| Sev/Comuna/Social | 354.798 | 24,0% | 68.058 | 204.173 |
| Cio-Rest-Hoteles | 268.299 | 18,2% | 51.465 | 154.396 |
| Industria/Manufactura | 142.720 | 9,7% | 27.377 | 82.130 |
| Construcción | 117.111 | 7,9% | 22.464 | 67.393 |
| Transporte/ Comunic | 53.370 | 3,6% | 10.237 | 30.712 |
| Minas/Canteras | 29.901 | 2,0% | 5.736 | 17.207 |
| Activi. Inmobiliarias | 24.646 | 1,7% | 4.728 | 14.183 |
| Establec.Financie. | 9.407 | 0,6% | 1.804 | 5.413 |
| Elec/Gas/Agua | 6.410 | 0,4% | 1.230 | 3.689 |
| Total | 1.476.452 | 1 | 283.214 | 849.643 |

Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

En términos porcentuales, al interior de cada rama de la actividad económica, las que menos porcentaje asumen de sus asalariados y reciben más subsidios del Estado son la agropecuaria, la construcción, el comercio y la minería. Este dato orienta de inmediato que sectores deberían recibir atención especial y una política de formalización del trabajo, reducción de costos de la seguridad social y subsidios a la cotización para evitar la descarga total sobre el Estado. (Gráficos 29 y 30)

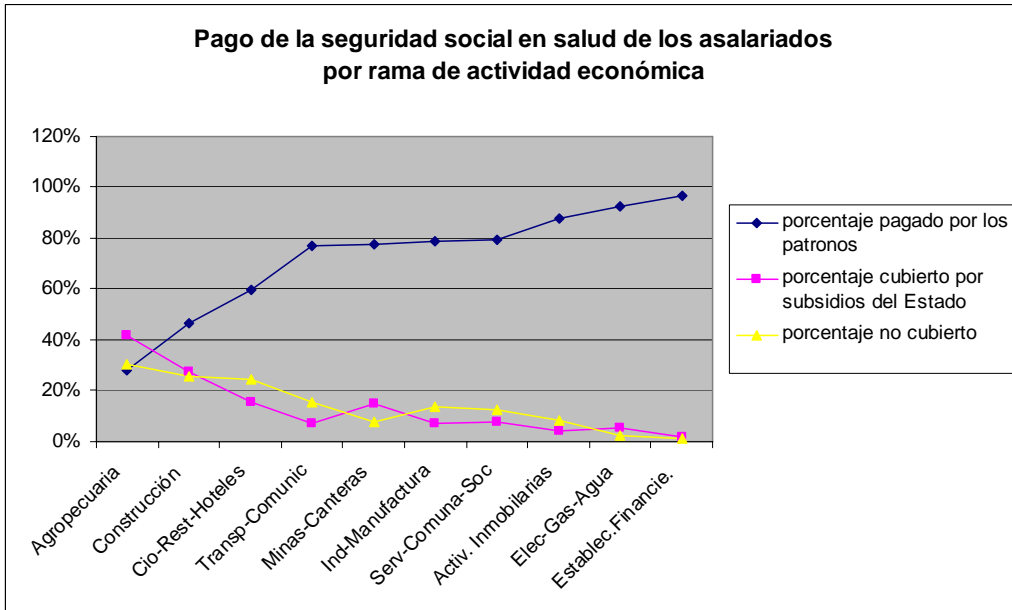
Gráfico 29



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Igualmente se puede apreciar que aunque el Estado está asumiendo por vía del Régimen Subsidiado un 40% de lo no pagado por los patronos en seguridad social de sus asalariados, en algunas ramas el Estado aporta más del 50% de lo no pagado, como en el caso de la rama agropecuaria, la construcción y la minería (ver cuadro No. 19).

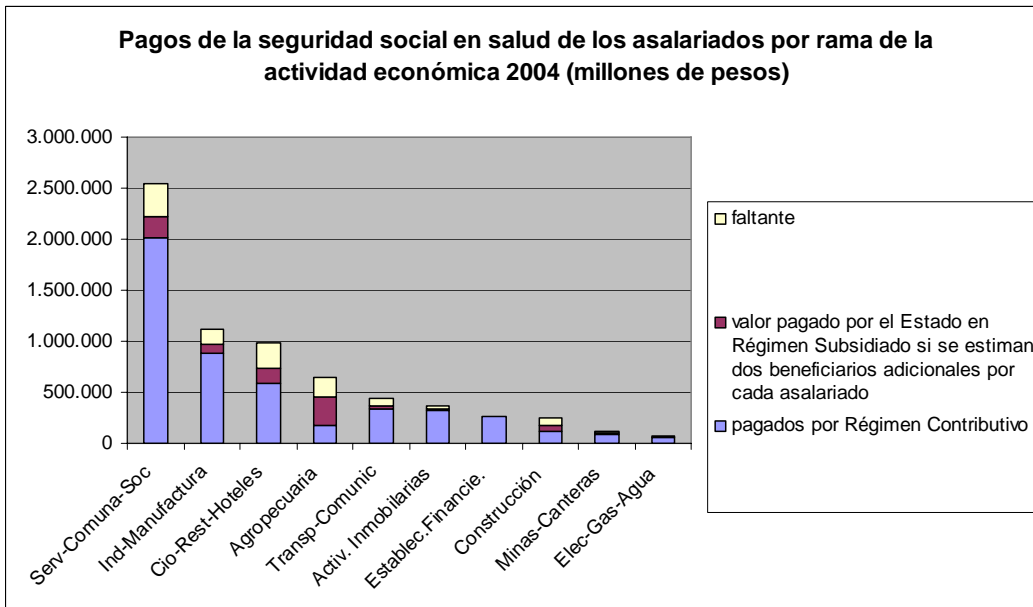
Gráfico 30



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

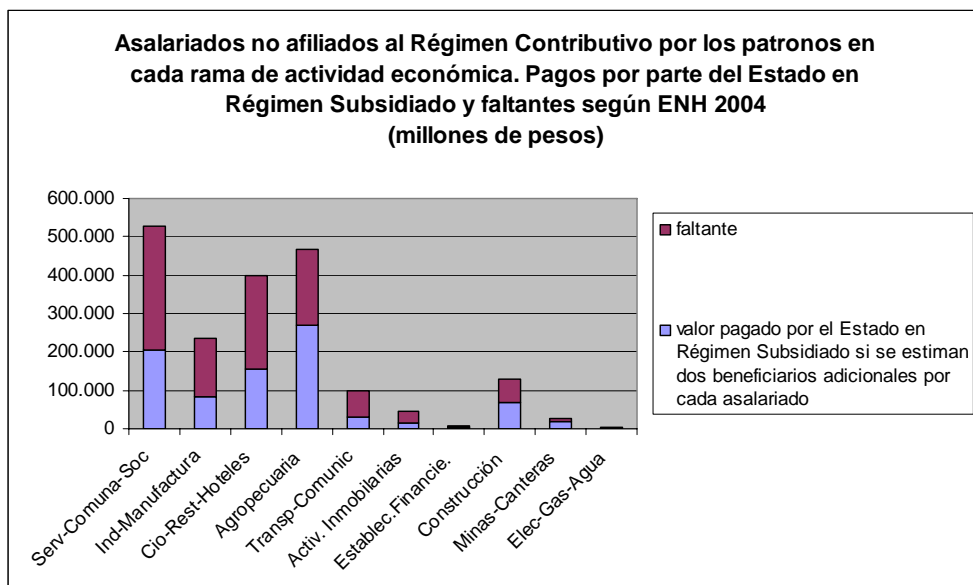
En términos de dineros pagados y no pagados en seguridad social en salud de los asalariados, pagos sustituidos por el Régimen Subsidiado y faltantes de pagar para la seguridad Social en salud (millones de pesos) la relación es la que se aprecia en los gráficos 31 y 32.

Gráfico 31



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Gráfico 32



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Es importante señalar finalmente que los porcentajes pagados por los patronos por la seguridad social en salud de sus asalariados (71%), muestra porcentajes superiores en un 23% al porcentaje de trabajadores asalariados, con contrato de trabajo y afiliados al Régimen Contributivo (48.5%) (Cuadro No. 20), lo que demuestra que la no afiliación discrimina en contra de los trabajadores con menores salarios. La brecha resulta más notoria en ramas de la actividad económica como la minería (32,3%), la construcción (25%), transportes y comunicaciones (21,2%) y comercio, restaurantes y hoteles (20,8%).

Cuadro No. 20 Diferencia entre porcentajes de afiliación al Régimen Contributivo de asalariados con contrato de trabajo y pagos sobre nómina de asalariados por rama de la actividad económica

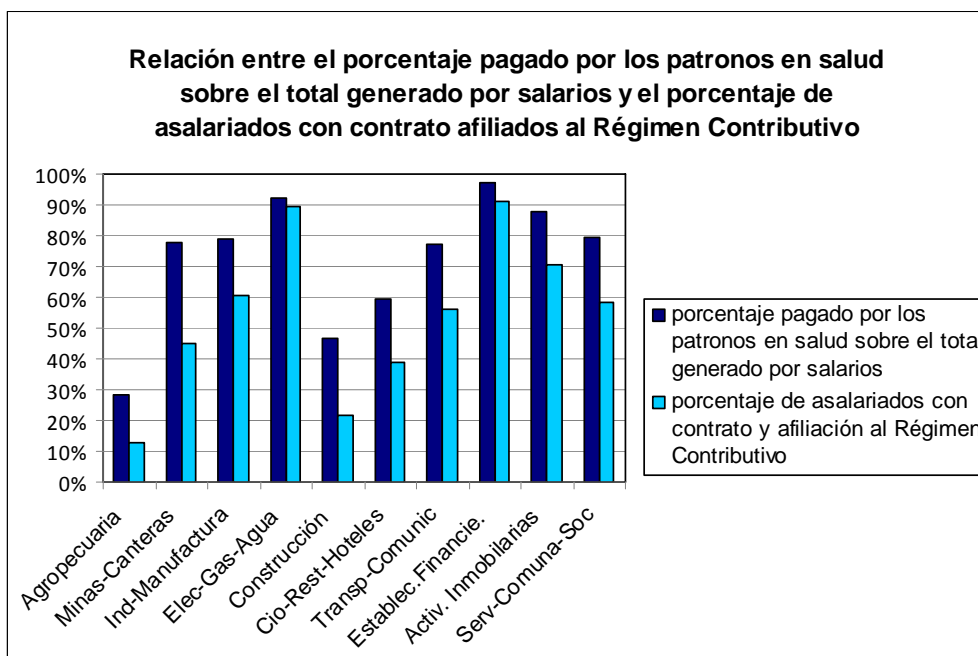
| Rama de actividad económica | porcentaje pagado por los patronos en salud sobre el total generado por salarios | porcentaje de asalariados con contrato y afiliación al Régimen Contributivo | Diferencia entre porcentajes |
|-----------------------------|--|---|------------------------------|
| Agropecuaria | 28,1% | 13,0% | 15,0% |
| Minas-Canteras | 77,5% | 45,2% | 32,3% |
| Ind-Manufactura | 79,0% | 60,7% | 18,3% |
| Elec-Gas-Agua | 92,3% | 89,2% | 3,2% |
| Construcción | 46,4% | 21,5% | 25,0% |
| Cio-Rest-Hoteles | 59,6% | 38,8% | 20,8% |
| Transp-Comunic | 77,2% | 56,0% | 21,2% |
| Establec.Financie. | 97,0% | 91,1% | 5,9% |
| Activ. Inmobiliarias | 87,8% | 70,5% | 17,2% |

| | | | |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| Serv-Comuna-Soc | 79,3% | 58,4% | 20,9% |
| Total | 71,4% | 48,5% | 23,0% |

Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Por el contrario, las ramas de actividad que menos discriminan la afiliación en contra de los trabajadores de menores salarios son las de mayor cobertura, electricidad, gas y agua (3,2%) y establecimientos financieros (5,9%).

Gráfico 33



Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Relación entre aportes de los sectores económicos por Impuesto de Renta e IVA y los dineros dejados de pagar por seguridad social de los asalariados.

Dado que los asalariados por quienes no se paga seguridad social significarán en una forma externalidades (carga directa o indirecta para el Estado, para la sociedad, para la economía y para el país), se puede estimar la relación preliminar restando de los excedentes económicos que aportan al Estado las distintas ramas de actividad económica, los dineros dejados de pagar en seguridad social (salud y pensiones) Cuadros No. 21 y 22., dando como resultado un saldo a favor o en contra del Estado.

Cuadro No. 21.- Valor dejado de pagar en seguridad social por los asalariados, en relación con impuestos de renta e IVA pagados, por cada rama de la actividad económica, 2004

| Rama de actividad económica | dejado de pagar en seguridad social por asalariados | impuestos pagados (renta e IVA) | Saldo a favor o en contra del Estado |
|-----------------------------|---|---------------------------------|--------------------------------------|
| Agropecuario | 1.098.793 | 273.934 | -824.859 |
| Cio-Rest-Hoteles | 1.044.127 | 14.119.528 | 13.075.401 |
| Construccion | 322.388 | 458.411 | 136.023 |
| Electricidad, Gas y Vapor | 12.827 | 1.143.375 | 1.130.548 |
| Manufactura | 637.855 | 11.736.444 | 11.098.589 |
| Minas-Canteras | 65.044 | 4.058.699 | 3.993.655 |
| No Clasificado | 797.065 | 12.220 | -784.845 |
| Serv-Comuna-Soc | 1.354.461 | 3.420.238 | 2.065.776 |
| Transp-Comunic | 258.669 | 3.072.934 | 2.814.265 |
| Servicios Financieros | 25.977 | 2.698.563 | 2.672.586 |

Fuente: Para impuestos de renta de e IVA DIAN.

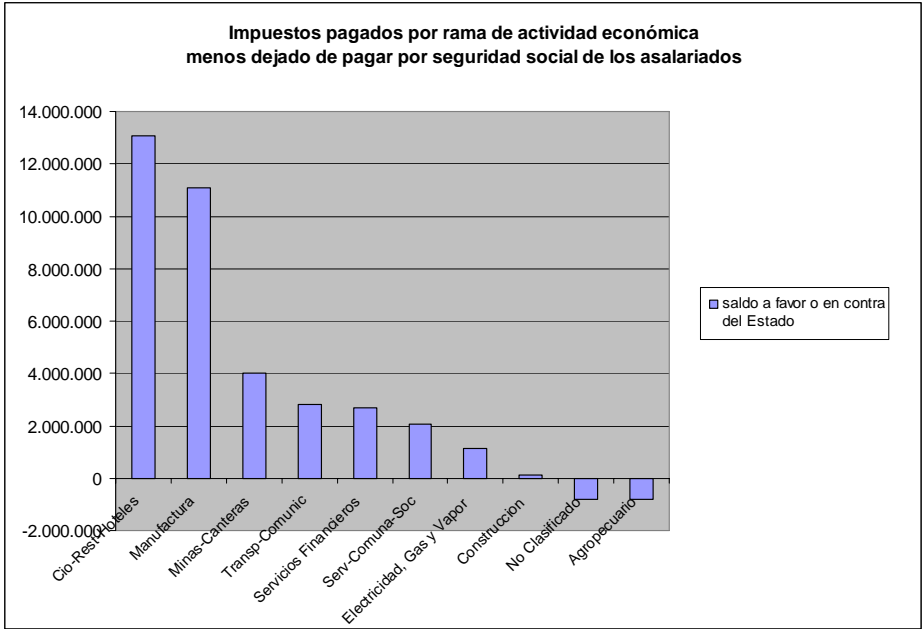
Para valor dejado de pagar en seguridad social: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

De inmediato se observa (Cuadro No. 21), que la rama de actividad agropecuaria paga por impuestos de renta e IVA -es decir entrega excedentes económicos al Estado- por un valor muy inferior al dejado de pagar por la seguridad social de sus asalariados, lo que significaría, en esta estimación preliminar, un déficit para el Estado de 800.000 millones de pesos.

La siguiente rama de actividad económica que muestra un saldo crítico es la construcción, cuyos excedentes económicos trasladados al Estado son apenas un poco superiores a lo dejado de pagar en seguridad social de sus asalariados.

Otras actividades con grandes números, en cuanto a seguridad social no pagada de sus asalariados, dejan sin embargo un saldo positivo importante dado el importante traslado de excedentes económicos vía impuesto a las ventas, como es el caso del comercio o la industria manufacturera. (Gráfico 33)

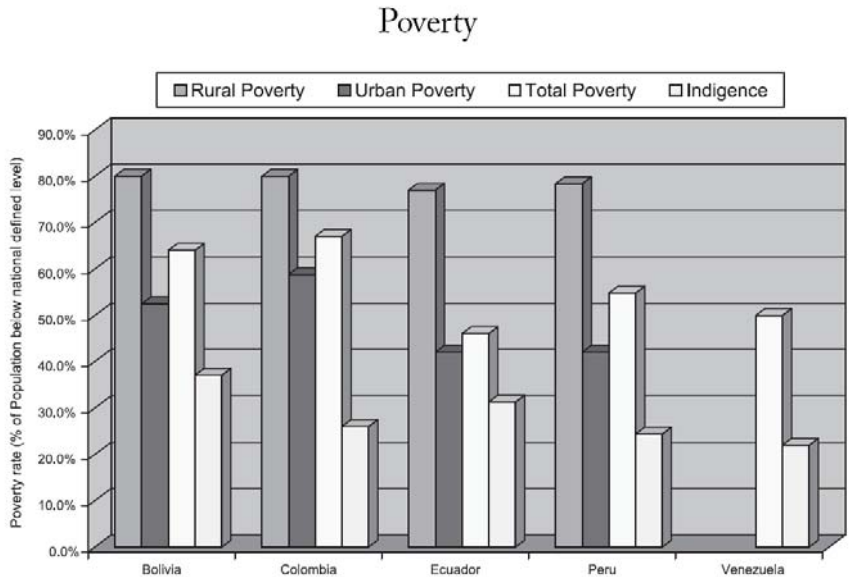
Gráfico 33



Fuente: Para impuestos de renta de e IVA DIAN.
 Para valor dejado de pagar en seguridad social: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Habría que considerar adicionalmente los gastos del Estado en programas como familias en acción o jóvenes en acción, gastos dirigidos la población más pobre, que coincide en buena parte con las familias de los trabajadores del campo, desprotegidas en seguridad social (la pobreza en el campo colombiano alcanzaba el 79% en el 2003. Gráfico 34) o las familias de los trabajadores urbanos no calificados, una buena proporción concentrados en la construcción.

Gráfico 34



Sources: Government sources, 2003, and UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2002.

Cuadro No. 19 Pagos de la Seguridad Social por en Salud por ramas de la actividad económica según ECH 2004

| Asalariados ENH 2004 | | | | | | | | |
|---|---|------------------|------------------|--|------------------------------------|----------------------|--|------------------------|
| Aportes anuales pagados al Régimen Contributivo y no pagados | | | | | | | | |
| Aportes estimados según ingresos reportados de los asalariados en millones de pesos | | | | | | | | |
| | aportes salud generados total asalariados | pagados | no pagados | valor pagado por el Estado en Régimen Subsidiado si se estiman dos beneficiarios adicionales por cada asalariado | porcentaje pagado por los patronos | porcentaje no pagado | porcentaje cubierto por subsidios del Estado | porcentaje no cubierto |
| Agropecuaria | 650.426 | 182.571 | 467.855 | 270.347 | 28% | 72% | 42% | 30% |
| Minas-Canteras | 115.279 | 89.394 | 25.885 | 17.207 | 78% | 22% | 15% | 8% |
| Ind-Manufactura | 1.117.027 | 882.324 | 234.702 | 82.130 | 79% | 21% | 7% | 14% |
| Elec-Gas-Agua | 68.563 | 63.310 | 5.253 | 3.689 | 92% | 8% | 5% | 2% |
| Construcción | 243.383 | 113.036 | 130.347 | 67.393 | 46% | 54% | 28% | 26% |
| Cio-Rest-Hoteles | 984.965 | 587.223 | 397.742 | 154.396 | 60% | 40% | 16% | 25% |
| Transp-Comunic | 437.642 | 337.737 | 99.905 | 30.712 | 77% | 23% | 7% | 16% |
| Establec.Financie. | 271.812 | 263.619 | 8.193 | 5.413 | 97% | 3% | 2% | 1% |
| Activ. Inmobiliarias | 361.527 | 317.320 | 44.208 | 14.183 | 88% | 12% | 4% | 8% |
| Serv-Comuna-Soc | 2.545.260 | 2.017.992 | 527.268 | 204.173 | 79% | 21% | 8% | 13% |
| No especifica | 1.709 | 336 | 1.373 | | | | | |
| Total | 6.797.593 | 4.854.862 | 1.942.731 | 849.643 | 71% | 29% | 12% | 16% |

Fuente: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

Cuadro No. 22. Valor pagado y dejado de pagar en seguridad social por los asalariados, en relación con impuestos de renta e IVA pagados, por cada rama de la actividad económica, ECH 2004.

| Rama de la actividad económica | aportes seguridad social generados total asalariados 2004 | aportes pagados seguridad social | % | dejado de pagar | % | Impuesto de renta generado de la actividad económica 2004 | IVA generado de la actividad económica 2004 | saldo a favor del Estado si se descuenta de los impuestos lo dejado de pagar en seguridad social de sus asalariados |
|------------------------------------|---|----------------------------------|-----|-----------------|------|---|---|---|
| Agropecuario, Silvicultura y Pesca | 1.436.356 | 337.564 | 24% | 1.098.793 | 76% | 130.841 | 143.093 | -824.859 |
| Cio-Rest-Hoteles | 2.175.131 | 1.131.004 | 52% | 1.044.127 | 48% | 1.390.670 | 12.728.858 | 13.075.401 |
| Construccion | 537.470 | 215.082 | 40% | 322.388 | 60% | 230.908 | 227.503 | 136.023 |
| Electricidad, Gas y Vapor | 151.409 | 138.582 | 92% | 12.827 | 8% | 926.157 | 217.218 | 1.130.548 |
| Manufactura | 2.466.768 | 1.828.912 | 74% | 637.855 | 26% | 1.846.628 | 9.889.816 | 11.098.589 |
| Minas-Canteras | 254.574 | 189.530 | 74% | 65.044 | 26% | 2.761.226 | 1.297.473 | 3.993.655 |
| No Clasificado | 798.373 | 1.308 | 0% | 797.065 | 100% | 12.220 | | -784.845 |
| Serv-Comuna-Soc | 5.620.782 | 4.266.321 | 76% | 1.354.461 | 24% | 902.783 | 2.517.454 | 2.065.776 |
| Transporte, Almacen. y Com. | 966.459 | 707.790 | 73% | 258.669 | 27% | 711.832 | 2.361.102 | 2.814.265 |
| Servicios Financieros | 600.253 | 574.276 | 96% | 25.977 | 4% | 1.338.786 | 1.359.777 | 2.672.586 |
| | 15.007.576 | 9.390.370 | 63% | 5.617.206 | 37% | 10.252.050 | 30.742.296 | 35.377.140 |

Fuente: Para impuestos de renta de e IVA. DIAN.

Para valor dejado de pagar en seguridad social: Cálculos del estudio a partir de DANE – ECH segundo trimestre de 2004

7. ANALISIS

Como resultado de las transformaciones en el mundo del trabajo y entre ellas la precarización generalizada de la relación salarial formal, cada vez son menos importantes los aportes para el financiamiento de los sistemas de protección social, hecho que ha sido compensado con impuestos de carácter general pagados por los ciudadanos, y en su defecto con gasto de bolsillo por parte de las familias. Esta es la conclusión que se desprende del trabajo que aquí se presenta.

Históricamente la seguridad social se ha construido sobre la base de la relación salarial generalizada, ya que es sobre dicha relación donde se originan las cotizaciones que financian el sistema. Sin embargo con la flexibilización laboral se han creado formas de contratación laboral inestables (contratos a término fijo y libertad de despido de trabajadores aún sin justa causa, pagando una indemnización monetaria), y el ocultamiento de contratos laborales bajo la forma de venta de servicios, que llevan al deterioro de las contribuciones a la seguridad social. En la medida en que las contribuciones se deterioran, y con ello la afiliación a la seguridad social, el vacío de protección social que se crea debe ser cubierta por el Estado con formas asistenciales. En la siguiente tabla se muestra cómo ha evolucionado la legislación laboral en Colombia hacia la flexibilización.

Cuadro No. 23. Reforma Laboral

| | <i>LEY 50 DE 1990</i> | <i>LEY 789 DE 2002</i> |
|--|--|---|
| Flexibilización del Contrato de Trabajo | <p>Facilitar el despido</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abolición de la obligación de Reintegro y la Pensión Sanción por despidos sin justa causa, y de pagar los salarios dejados de percibir hasta la reinstalación del trabajador. Se cambia dicha abolición por la obligación del pago de indemnización monetaria¹⁵. - Se permite el despido colectivo (bajo condiciones específicas, entre ellas dificultades económicas de la empresa derivadas de una huelga), despido que en el pasado era potestad del Ministerio de Trabajo. <p>Contratos Temporales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se permitió contratos laborales temporales, inferiores a 1 año. | <ul style="list-style-type: none"> - Se reduce el monto de la indemnización monetaria por despido sin justa causa¹⁶. - El aprendizaje lo define como una relación contractual, no laboral, lo cual implica la eliminación de las prestaciones sociales (vacaciones, seguridad social, primas, etc.). |
| Flexibilización del Salario (y factores salariales) | <ul style="list-style-type: none"> - Se introduce el "Salario Integral", pago de salario sin prestaciones, primas y beneficios, para salarios mayores a 10 salarios mínimos. - Se elimina retroactividad de Cesantías¹⁷, la cual garantizaba un ahorro a favor del trabajador de acuerdo al último salario devengado. - Los beneficios salariales y prestaciones más altos no se pueden extender a otros trabajadores de empresas relacionadas con la principal, al postergarse la unidad de empresa por 10 años. | <ul style="list-style-type: none"> - Se reduce el recargo por trabajo dominical y festivo de 100% a 75%. |
| Flexibilización de los horarios | | <ul style="list-style-type: none"> - Extensión de la jornada laboral: Pasa de ser de 6 a.m. a 6 p.m., a ser de 6 a.m. a 10 p.m. Lo anterior implica que por las horas trabajadas entre las 6 p.m. y las 10 p.m. los asalariados dejan de recibir un recargo del 35%. - Jornadas flexibles: se pueden combinar jornadas diarias entre 4 horas y 10 hasta completar las 48 horas semanales, o jornadas de 36 horas semanales sin pagar recargos por dominicales o jornada nocturna. |
| Otros | | <ul style="list-style-type: none"> - Exención por 4 años del pago de aportes patronales a Cajas de Compensación, Sena, e ICBF (todo lo cual equivale a 9% del salario) para las empresas que vinculen trabajadores que ganen menos de 3 salarios mínimos. |

Fuente: Giraldo (2007), tabla 4.2

¹⁵ 45 días de salario para el primer año; más: 15 días para cada año de antigüedad entre 2 y 4, 20 días para cada año de antigüedad entre 5 y 9, 40 días para cada año de antigüedad superior a 10. Tomado de Farné (2003, 20).

¹⁶

| Antes Ley 789 Salarios menores de 10 salarios mínimos | Después Ley 789 Salarios mayores de 10 salarios mínimos |
|--|---|
| - 30 días de salarios para el primer año; más: - 20 días para cada año de antigüedad superior a 1 | - 20 días de salario para el primer año; más: - 15 días para cada año de antigüedad superior a 1 |

Fuente: Tomado de Farné (2003, 20).

¹⁷ La cesantía era un ahorro a favor del trabajo de un salario (calculado sobre el último salario) por año de trabajo. Dicho ahorro se beneficiaba del ajuste de los salarios (reajuste por inflación más mejoras salariales reales) y de una tasa de interés del 12% anual.

En América Latina en general, y en Colombia en particular, la relación laboral no ha sido la forma predominante de regulación del trabajo; sin embargo, los avances que se habían logrado en este sentido se están debilitando. Por otra parte, con las reformas a la Seguridad Social se busca que los aportes a la seguridad social se mantengan y se incrementen en los campos en los cuales no existe una relación salarial formal y estable, resultados que están por verse. Ejemplo de ello se observa en los cotizantes denominados trabajadores independientes y similares sobre quienes se han venido introduciendo controles para que sus cotizaciones a la seguridad social se hagan efectivas y de manera conjunta. Con todo, en Colombia, una proporción muy importante de trabajadores está (y ha estado) por fuera de regímenes contributivos de la seguridad social.

La presente investigación pretende cuantificar el costo para el Estado de proporcionar Protección Social a los trabajadores asalariados que están por fuera de los regímenes contributivos de Seguridad Social, y que el Estado debe cubrir bajo formas asistenciales. Queda pendiente la tarea de hacer esta estimación para el caso de los trabajadores no asalariados, en donde la ausencia de cotización es más marcada, y estimar el gasto de bolsillo de las familias en la medida en que ni siquiera las formas asistenciales llenan el vacío.

Con todo, la relación salarial, que supone contrato laboral, se ha venido deteriorando. En el caso colombiano, por ejemplo, cerca de la mitad de los trabajadores asalariados no tienen contrato escrito (Ver cuadro 3), y la ausencia de este tipo de contrato se concentra en los sectores que generan un volumen de empleo importante. Y esta circunstancia está ligada a la ausencia de afiliación a un régimen contributivo de seguridad social. En los gráficos 9, 14 y 15 se puede observar cómo sectores que generan un alto volumen de empleo tienen una muy baja tasa de afiliación a la seguridad social contributiva. Son en su orden los sectores agropecuario (87% sin contrato escrito ni afiliación al régimen contributivo en salud), construcción (78.5%), comercio restaurantes y hoteles (el mayor empleador, 61,2%), el segundo gran empleador, servicios comunitarios y sociales (41.6%). En este último caso el porcentaje aumentaría significativamente si se excluyeran los funcionarios públicos.

La protección social históricamente se ha construido sobre la base de la relación laboral que permite crear sistemas de seguridad social financiados con las cotizaciones que se derivan de la relación laboral, y las cifras en Colombia están evidenciando que en la medida en que se debilita el contrato laboral disminuye la afiliación a los regímenes contributivos. La contrapartida resultante es que el Estado entra a cubrir a través de formas asistenciales el vacío que se presenta en la seguridad social, las cuales debe financiar con fuentes distintas a las cotizaciones, lo que crea una fuerte tensión fiscal. En el ejercicio que se expresa en el cuadro 21, se hace una estimación de lo que se deja de pagar por seguridad social por sector en comparación con lo que el sector paga por impuestos generales, de dónde deben salir los recursos para cubrir el faltante de la seguridad social. En el caso del sector agropecuario el saldo es altamente negativo.

Este saldo negativo sería mucho mayor si en las cifras se incorporaran el trabajo no asalariado tales como los trabajadores independientes y por cuenta propia, donde la afiliación a los regímenes contributivos es más alta. Este cálculo no está hecho en la presente investigación. También debe tenerse en cuenta que la presión fiscal se da en un

contexto de gasto (tomando como base las cifras del Presupuesto Nacional del 2008¹⁸) en el cual el servicio la deuda pública de la nación alcanza el 60% de los impuestos nacionales, el Sistema General de Participaciones (transferencias territoriales) el 29.4%, el pago de Pensiones¹⁹ el 27.5%, y los gastos de seguridad el 34.5%²⁰, es decir, en el agregado estos rubros suman el 151% de los impuestos nacionales, lo que evidencia la insostenibilidad fiscal del país. Si a este hecho se suma la tendencia de un sistema de protección social, en el cual cada vez son menos los que cotizan por la debilidad de la relación salarial, y son más los que demandan asistencia pública, el proceso claramente parece avanzar en la dirección errada.

El deterioro de la relación salarial tiene efectos sobre la continuidad de las cotizaciones en los sistemas contributivos. Si se mira la situación de los sistemas de pensiones (Cuadro 24), se observa por ejemplo que del total de los afiliados estaban activos²¹ el 78.5% en 1994, mientras que en el 2006 sólo lo estaba el 39.3%. Incluso hacia 1989, antes de la reforma laboral de 1990 (ley 50/90), de acuerdo con las cifras Ayala (1992)^{xix}, el nivel de afiliados activos estaba cercano al 100%.

Cuadro No. 24

Cobertura del ISS Y las AFPs

| Concepto | 1994 Septiembre | 2006 Marzo | Crecimiento 2006/1994 |
|--|--------------------|---------------|--------------------------|
| Población total | 37.264.693 | 45.060.129 | 1,6% |
| Población en edad de trabajar | 28.351.068 | 34.646.952 | 1,7% |
| Población económicamente activa | 15.976.840 | 20.853.120 | 2,2% |
| Ocupados | 14.837.769 | 18.504.604 | 1,9% |
| Desocupados | 1.139.071 | 2.348.516 | 6,2% |
| Inactivos | 12.374.228 | 13.793.832 | 0,9% |
| Cotizantes AFP | 310.798 | 2.558.346 | 19,2% |
| Cotizantes ISS | 2.911.238 | 1.875.000 | -3,6% |
| Cotizantes Cajas, Militares, Educadores y otros | | 583.308 | |
| Total Cotizantes | 3.222.036 | 5.016.654 | 4,5% |
| % de Cobertura Efectiva - Cotizantes | 20,2% | 24,1% | 3,9% |
| Afiliados AFP | 677.380 | 6.536.567 | 20,8% |
| Afiliados ISS | 3.424.986 | 5.639.289 | 4,2% |
| Afiliados Cajas, Militares, Educadores y otros | | 583.308 | |
| Total Afiliados | 4.102.366 | 12.759.164 | 9,9% |
| % de Cobertura Bruta - Afiliados | 25,7% | 61,2% | 35,5% |
| Pensionados AFP | 0 | 19.412 | N.A. |
| Pensionados ISS | 292.249 | 700.052 | 7,6% |
| Total Pensionados ISS + AFP | 292.249 | 719.464 | 7,8% |
| Total Cotizantes/Pensionados | 11,0 | 7,2 | -35,0% |
| Pensionados Cajas, Militares, Educadores y otros | | 552.233 | |
| Total Cotizantes Sector Publico/Pensionados | | 1,1 | |
| Total Cotizantes/Total Pensionados | | 3,9 | |
| Cotizantes (activos) sobre afiliados | 78.5% | 39.3% | |

Fuente: Superintendencia de Instituciones Financieras

A medida que se flexibiliza el mercado laboral se pierde la continuidad en el contrato laboral, y con ello la continuidad en los aportes a la seguridad social. Por ello, en el caso de las pensiones resultan equivocadas las reformas dirigidas hacia la flexibilización

¹⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁹ Diferente al contenido en el Sistema General de Participaciones

²⁰ Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Rama Judicial, Fiscalía, Ministerio del Interior.

²¹ se define inactivo cuando el trabajador o el empleador deja de cotizar 6 o más meses

laboral, combinadas con ajustes paramétricos del sistema, política que en Colombia se ha seguido al respecto. Porque los ajustes paramétricos suponen que el problema reside en los factores demográficos, tales como el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de natalidad, lo cual hace que los sistemas reciban una carga financiera mayor porque disminuye la tasa de ingreso de cotizantes nuevos y aumenta el tiempo de pago de la pensión. Si bien estos factores no se pueden desconocer, no constituyen el problema fundamental: este reside en la baja continuidad en los aportes como resultado de la precariedad de la relación social, y dicho problema se agrava en la medida en que se aumenta la flexibilización laboral, camino escogido por el Gobierno.

No se puede olvidar que la consolidación de la relación salarial dio origen al Estado de Bienestar Bismarckiano, a finales del siglo XIX, cuando se crearon los seguros sociales en Alemania, dirigidos a cubrir los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores. Posteriormente esa protección se extendió a los ciudadanos en la mayoría de los países de Europa Occidental una vez finalizada la segunda guerra mundial, pero esa extensión se dio sobre la base de que el 80% o más (dependiendo del país) de la población económicamente activa era asalariada y por tanto contribuyente a los sistemas de seguridad social, mientras que la población no asalariada adquirió la cultura de la cotización, de manera que las cargas asistenciales del Estado eran relativamente moderadas (Giraldo 2007, cap. 1)^{xx}.

Sin embargo esta no es la historia de América Latina. El continente ya se encontraba frente a una débil relación salarial, la que se ha venido deteriorando aún más en las tres últimas décadas. Para el caso Colombiano, como lo muestra el cuadro 25 entre 1980 y el 2006 los asalariados pasaron de ser el 69.6% al 49.3% de la PEA ocupada. No sólo el número se reduce, sino que la calidad del contrato laboral se deteriora, lo cual se puede determinar por el hecho de que la mitad no tiene contrato laboral escrito, y eso está fuertemente relacionado con la no afiliación al régimen contributivo de seguridad social, con una baja remuneración, y con el trabajo en empresas de menos de 10 trabajadores como se puede observar en los Gráficos 20 y 21. Esto significa que el empleo que se está creando es precario y favorece la informalidad. Esta conclusión se torna más dramática al incluir los trabajadores por cuenta propia, cuya participación en el empleo está aumentando de forma continua.

Cuadro No. 25. Colombia: Asalariados sobre población Económicamente Activa ocupada

| Años | Asalariados % |
|------|---------------|
| 1980 | 69.6 |
| 1986 | 68.7 |
| 1990 | 69.5 |
| 1991 | 66.2 |
| 1992 | 67.5 |
| 1994 | 68.2 |
| 1995 | 64.9 |
| 1997 | 62.2 |
| 1998 | 60.6 |
| 1999 | 57.4 |
| 2002 | 53.6 |
| 2006 | 49.3 |

Fuente: Cepal, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, varios números.

Desalarización y Financiarización

La desalarización es un fenómeno que se evidencia en las sociedades contemporáneas, como producto de la transformación de las relaciones en el mundo del trabajo, las cuales están acompañadas de un fuerte énfasis en las competencias generales o el denominado "intelecto general", las redes informativas en los esquemas productivos, la deslocalización del lugar de trabajo, la inexistencia de jornadas de trabajo; todo ello, en resumen, configurando la ruptura del vínculo laboral.

Tal ruptura se manifiesta bajo diversas formas de subcontratación, contratación por prestación de servicios (consultorías, asesorías, proveedores, cooperativas de trabajado asociado, etc.), utilización de empleo temporal, que en última instancia significan la sustitución de los contratos de trabajo por contratos comerciales, para escapar de las restricciones de las leyes laborales (Boltanski y Chiapello 1999, 327)^{xxi}. Por lo tanto, se trata de la deslegitimación de la base colectiva de los derechos sociales ligados al trabajo como la seguridad social. Se puede afirmar que lo que cambia en realidad es la regulación laboral pero no se trata verdaderamente de la desaparición del trabajo.

Señala De la Garza (2000)^{xxii} que *"El circunscribir el trabajo a los límites de la fábrica fue una circunstancia social, económica y política, pero sus vínculos con el no trabajo no desaparecieron sino que fueron cortados materialmente durante la jornada de trabajo capitalista. La compra de fuerza de trabajo durante un tiempo en la fábrica tradicional implicó la escisión entre mundos de vida un sentido material, pero no necesariamente en el subjetivo. Esta escisión puede alterarse cuando no se compra la disposición de la capacidad de producir en un tiempo continuo, sino en otro discontinuo y sin ubicación territorial precisa (trabajo a domicilio, trabajo en casa con computadora, subcontratación, tiempo parcial, por horas). Es decir, el trabajo no tiende a terminar sino posiblemente a ampliarse y confundirse con otros mundos de vida considerados propios de la reproducción social de los trabajadores"* (pp. 768 y 769).

El empleo se vuelve inestable, hay períodos de desempleo, trabajo temporal o pequeños trabajos, de dependencia de recursos de la asistencia social, en última instancia "el rebusque" para la supervivencia. Se pueden encontrar en el mundo del trabajo situaciones de precariedad comparables a la experiencia del desempleo, de manera que hoy día el proceso de descalificación social no comienza obligatoriamente por el desempleo. Esta situación lleva hacia la vulnerabilidad económica y hacia la restricción, al menos potencial, de los derechos sociales, porque estos al final se fundamentan en la estabilidad del empleo y en el carácter colectivo del trabajo (Paugan, 356, 377)^{xxiii} (Castel 2003, 45-46)^{xxiv}.

En otro sentido, las trayectorias laborales y profesionales de los individuos se vuelven móviles y difícilmente se hace carrera en una misma empresa, en vista de que es el individuo el responsable de su destino laboral y de su trayectoria profesional, hecho que se denomina por Ulrich Beck el "modelo biográfico", discurrir que se vuelve discontinuo. El trabajador debe volverse el empresario de sí mismo, y sobre la base de este modelo se promueven los sistemas de protección social, basados en el aseguramiento individual a través del mercado.

A consecuencia de la des-salarización, la protección social también se dirige hacia una crisis financiera en la medida que la relación salarial formal se flexibiliza e incluso

disminuye (precarización, informalidad, subempleo, etc. ...) pues se presenta una disminución en la base de la cotización (Lautier 2002, 15)^{xxv}. De acuerdo con Rosanvallon (1995)^{xxvi} nos encontramos en una "deflación social" (*déflation sociale*) entendida como "una cantidad creciente de inactivos son tomados a cargo por un número decreciente de activos" (p. 108).

El mismo autor observa una diferenciación entre lo económico y lo social, que él lo denomina efecto perverso de disociación en el marco de dicha crisis financiera, al revisar de un lado el aumento de las indemnizaciones desembolsadas y del otro, las necesidades no satisfechas que se multiplican. En el caso europeo, los países se encontrarán -en algún momento- en la disyuntiva entre indemnizar a los desempleados o pagarle a los trabajadores. La indemnización crece de manera separada y autónoma: mientras por un lado se debe buscar la eficiencia económica, de la otra, se debe poner a funcionar la máquina de indemnización del Estado. Dicho autor nos indica que en las décadas 60 y 70, en los países desarrollados, había una especie de subsidios implícitos entre los agentes, los cuales eran favorables al empleo. Los bajos intereses permitían distribuir una masa salarial más elevada, y los trabajadores más jóvenes aceptaban remuneraciones más bajas con lo cual subvencionaban mayores remuneraciones para los ancianos. La mayor remuneración a los jóvenes vendría más tarde. Este mecanismo permitió el "círculo virtuoso del crecimiento fordista". En este contexto el Estado de Bienestar se inscribía en una perspectiva de aseguramiento en la cual su costo aparecía como un consumo de servicios colectivos (pp. 109-112).

El pacto político y el conjunto general de subvenciones se han ido erosionando de manera progresiva desde los años 80. El primer síntoma es el crecimiento de las desigualdades, que se materializa en la diferencia profunda entre los salarios altos y bajos y la reducción de la participación de la masa salarial en el valor agregado en los países desarrollados, según las cifras que en su momento presenta Rosanvallon (p. 113). El segundo síntoma es el alza en las tasas de interés real.

En consecuencia, la remuneración a la renta aumenta y la de los salarios disminuye, como se puede ver en el cuadro 26 para el caso colombiano. Se aprecia que entre 1999 y 2005 la participación de la remuneración a los asalariados ha pasado del 37.3% del PIB al 32.3%, es decir ha perdido 5 puntos del PIB en 7 años. El ajuste en los salarios se ha hecho más por la cantidad que por el nivel salarial, llevando la situación a una reducción del empleo, traducida en una carga mayor para los sistemas de protección social en los países en los cuales no existe seguro de desempleo, o subsidios de ingreso para quienes no perciben un ingreso mínimo²².

Cuadro No. 26. Participación de la Remuneración de los asalariados sobre el PIB

| Año | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 (p) |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|----------|
| Remuneración/PIB % | 37,3 | 35,5 | 35,1 | 35,4 | 34,0 | 32,9 | 32,3 |

Fuente: Banco de la República, Cuentas Nacionales.

Dado que actualmente el tema de la eficiencia es un problema de la empresa y el de la solidaridad del Estado, la transferencia de subsidios que en el pasado se hacía al interior de la empresa, ahora se hace al exterior de ella, o más exactamente a través del Estado, quien debe asumir los subsidios a los desempleados, a los pobres, a los que tienen un

²² Como en el caso francés del ingreso mínimo de inserción.

ingreso bajo. Esta es la separación entre lo económico y lo social que menciona Rosanvallon, mientras aumentan las presiones financieras sobre el Estado, la base salarial sobre el cual se cobra la cotización para el soporte de la protección social cada vez es menor (Pp. 113-115).

La generalización de la sociedad salarial, en los países desarrollados, estuvo ligada al fordismo y coincide en gran medida con los postulados Keynesianos. El modelo fordista de producción dio origen a lo que se ha llamado los «treinta gloriosos», que Boyer (2000, 20-21) demarca entre los años 1947-1976. Nos dice Montagut (2000)^{xxvii} que *"El crecimiento económico estaba sustentado por el consumo de masas de determinados productos. Su producción seguía una organización del trabajo basada en la utilización masiva del factor trabajo. Los Estados del bienestar posibilitan, en aquellos momentos, que se consuma todo aquello que se produce, cerrando el ciclo trabajo-producción-consumo-reinversión"* (p. 63). Para entonces cobra vigencia el "consenso keynesiano", en el cual no se percibía un *trade-off* entre seguridad social y crecimiento y entre equidad y eficiencia (Esping-Andersen 2000, 3). El Estado keynesiano se daba en un contexto de una economía relativamente cerrada, de manera que los estímulos a la demanda jalonaban la producción interna. Sin embargo, las economías se fueron abriendo al sector externo, particularmente como consecuencia del auge de los mercados internacionales de capitales, ya que un exceso de demanda atraía capital internacional para financiarlo, y ese financiamiento estimulaba déficits comerciales, con lo cual el impulso que a la demanda producía el aumento del gasto público tenía un impacto más débil sobre los mercados internos. Por el contrario, son los mercados de capitales los que introducen una lógica nueva al proceso económico y ponen en entredicho el Estado del Bienestar, lógica en la cual ya no interesa que el Estado sea un mecanismo para activar la demanda agregada a través del gasto público, principio del pacto fordista, si no de extraer rentas financieras, para lo cual es preciso contraer dicha demanda y por tanto privilegiar el ajuste económico y la reducción del gasto público.

Tales postulados hacen ruptura a finales de los años 60's y comienzos de los 70's, cuando las políticas de expansión de la demanda efectiva, no sólo no lograban eliminar el desempleo, sino que además inducían altos niveles de inflación (estanflación)²³. Lo anterior significaba que se presentaba un abismo entre la evidencia empírica y las predicciones keynesianas (Giraldo 1995).

Vale la pena señalar que el auge del comercio internacional también incidió en el rompimiento del pacto fordista que estaba en la base de los Estados de Bienestar. Al respecto Boyer (2000, 14) afirma que desde mediados de los años 60s el comercio internacional creció más rápido que los mercados domésticos y que a mediados de los 70s muchas firmas y gobiernos consideraban que los incrementos reales de salarios, que habían sido utilizados para estimular la demanda doméstica, empezaban a tener un impacto negativo sobre la competitividad y el comercio externo. Por tanto, las estrategias de moderación de salarios y disminución de los gastos en bienestar son una respuesta a la internacionalización del comercio, de la inversión y de la finanza.

²³ Montagut (2000: 64-69) explica que en la paradoja que se presentó como resultado del fenómeno de la estanflación, si bien por un lado se clamó por el desmonte del intervencionismo estatal, por el otro, el aumento del desempleo y de las empresas en crisis produjeron una presión sobre el gasto estatal, mientras el gasto debía atender demandas crecientes, los ingresos de los Estados se deterioraban como consecuencia de la crisis.

A estos argumentos reseñados por Boyer se agregan los que acusan la intervención estatal de ser la responsable la crisis económica por las rigideces que crea en la economía. Para romperlas se argumenta la necesidad de flexibilizar el mercado del trabajo, eliminar las prestaciones sociales, el salario mínimo y el costo de despido, porque atentan contra la fluidez del mercado de trabajo.

Si bien en los países desarrollados la relación salarial fue producto del círculo virtuoso del fordismo, no sucede lo mismo en el caso colombiano y en América latina, donde a partir de la década del 30 del siglo pasado se impulso el Modelo de Sustitución de Importaciones, que apuntaba hacia la industrialización de las economías de la región: un esquema de proteccionismo económico e intervencionismo Estatal sumado a un pacto casi explícito entre los trabajadores asalariados por medio de los sindicatos y la naciente burguesía industrial (Pécaut 1973)^{xxviii}. Se puede decir según Lipietz (1990, 75)^{xxix} que en América Latina hubo *“Un subfordismo, es decir la caricatura del fordismo, una tentativa de industrialización según la tecnología y el modelo de consumo fordista, pero sin las condiciones sociales, ni del lado del proceso de trabajo ni del lado de la norma del consumo de masas”*.

Con todo tal modelo fue significativo para la región, dado que estuvo acompañado del desarrollo de sistemas de seguridad social y de instituciones de protección de la fuerza de trabajo, en el cual *“aunque no se logra extender la relación salarial a todo el mercado laboral, los procesos de salarización van cobijando paulatinamente a toda la población económicamente activa, y las transformaciones del Estado –dotado de herramientas Keynesianas-nos acercan a un Estado de Bienestar que guarda ciertas especificidades para el caso latinoamericano y en especial para Colombia”* (Rodríguez 2002)^{xxx}.

Sin los logros esperados por el modelo de desarrollo en vigencia y con la crisis a la que se ve abocado desde la década del 80, acusado además por los cuestionamientos que se le formularon por los privilegios creados por el proteccionismo, el lento desarrollo de la productividad, el cierre de la economía de comercio internacional, el debilitamiento de la inversión en activos físicos y humanos, la débil movilidad de recursos, sumados a los límites institucionales del modelo relacionados con los mecanismos de regulación macroeconómica que señalaban al intervencionismo estatal de los males económicos y sociales, se propone y se implementa el modelo de competencia de mercado o de Apertura Económica, que para el caso colombiano se introduce mediante una estrategia de choque a partir del año 1991.

Con todo ello, en América Latina, y en atención a la tendencia mundial predominante (cuya característica principal es el privilegio de las actividades financieras frente a los procesos productivos generadores de valor a partir del trabajo humano), se da un viraje no sólo en el modelo de desarrollo, sino en los modelos de producción, que tiene como consecuencia, entre otras cosas, la des-salarización, con su fuerte impacto tanto en el mercado de trabajo como en las relaciones laborales. Como consecuencia se produce una desafiliación a los sistemas de seguridad social, porque tales sistemas se basan en las cotizaciones que se originan en una relación salarial. El proceso de deterioro se da de manera progresiva desde los años 80, como resultado de los programas de ajuste de entonces, y las posteriores reformas (Consenso de Washington), en las cuales tiene una fuerte incidencia las condicionalidades de la banca multilateral²⁴.

²⁴ Tal proceso es ampliamente desarrollado en Giraldo (2007) en el capítulo 2.

En la región, las políticas del llamado Consenso de Washington implicaron una profunda reforma del modelo económico hacia el libre mercado y una transformación del rol del Estado a tono con su nueva vocación de discreta participación en los asuntos sociales y económicos, y en particular la modificación de las relaciones laborales hacia la flexibilización. Por otra parte los Estados se ven obligados a privilegiar los ajustes macro-financieros, que por una parte llevan a una restricción del gasto público, lo que conduce a su vez a un recorte de los gastos sociales (que a la postre no logran en muchos casos) y por otra al traslado a los intermediarios privados de la provisión de los mismos, en particular los sistemas de seguridad social. Esto se combina con el hecho que se les cierra a los gobiernos la posibilidad de disponer del margen monetario (señoreaje), situación que los obliga a endeudarse en los mercados privados de capitales, con lo cual la deuda pública se vuelve costosa y onerosa.

Los gobiernos, a su vez, para atender los requisitos de sus acreedores, realizan aumentos de impuestos y recortes de los gastos para garantizar el pago de las acreencias. Se exige el cambio la legislación fiscal-financiera, de tal forma que los gobiernos mantengan su condición de endeudarse en los mercados de capitales y no acudir a los recursos del Banco Central²⁵. Otra exigencia es la de pasar a la intermediación financiera la provisión de los bienes sociales, los cuales tradicionalmente han sido garantizados y provistos por el Estado. La principal reforma es la privatización de la Seguridad Social a través de regímenes pensionales basados en la capitalización individual (Fondos Privados de Pensiones) y los seguros privados de salud. Los Fondos de Pensiones se convierten en el principal inversionista en títulos financieros, y en particular, el principal comprador de los bonos de deuda pública, con lo cual el ahorro de los trabajadores se imbrica con el saldo fiscal, y la evolución de los mercados de capitales.

La lógica financiera también afecta a las empresas privadas, las cuales aumentan la dependencia de sus acreedores bajo la forma de propietarios de acciones o títulos emitidos por ellas, o directamente como prestamistas, quienes les exigen generar el mayor beneficio inmediato posible mediante el aumento de la rentabilidad financiera, así que se rediseña su organización interna a las demandas de la rentabilidad bursátil. Por ello las empresas, para garantizar la rentabilidad que se les exige, deben aplicar políticas de *downsizing*, que tienen por objeto la reducción de costos sobre la base de la contracción de la empresa (simplificación de la estructura, reducción de niveles), licenciamiento de trabajadores y moderación de los salarios, pero también intensificación del trabajo, flexibilización de los estatus, reorganización productiva, deslocalización, etc.

La producción y el trabajo

Como se mencionó anteriormente, el cambio en el modo de acumulación ha incidido de manera directa en los modelos de producción y en las relaciones laborales. Esta lógica financiarizada implica en teoría que los recursos destinados a inversión se reduzcan,

²⁵ Al no existir la posibilidad de crédito del Banco Central con emisión monetaria, la base monetaria que existe se genera a través de la monetización de las reservas monetarias del país. Con ello existe un respaldo en reservas internacionales de la masa monetaria, es lo denominado el "ancla cambiaria" de la moneda, que no es más que un sistema en el que el régimen monetario corresponde a un patrón divisa, que es una especie de patrón oro. El caso argentino conocido como el Plan de Convertibilidad es más radical pues supone una paridad peso-dólar, pero hay otros casos extremos en América Latina que consisten en la dolarización o eliminación completa de la circulación la moneda nacional e instaurar oficialmente el dólar como moneda nacional.

porque el ahorro se destinaría a la especulación financiera, y como consecuencia se producirían bajas en la productividad, hecho que presionaría al mantenimiento o incremento de la tasa de ganancia por la vía de la plusvalía absoluta (reducción de salarios u aumento de la jornada laboral). Sin embargo, la lectura no es tan sencilla y se hace compleja al constatar que el mantenimiento y/o los aumentos de productividad que han permitido un resorte productivo para la acelerada especulación financiera, se concretan en estrategias organizacionales y en los modelos productivos innovadores y flexibles, entre los cuales se encuentran:

- 1) Cambios organizacionales en la empresa, como la introducción del modelo toyotista donde predomina la producción Justo a tiempo o cero stock, es decir producción por demanda.
- 2) La Calidad Total y las normas ISO 9000, donde la empresa es entendida como una gran familia que logra ganancias vía reducción de tiempos muertos y mayor flexibilidad.
- 3) La introducción de la informática y las telecomunicaciones como producto del cambio tecnológico al modelo de producción de la firma, evitando depresiones en la productividad pese a la automatización y descentralización de los procesos productivos.
- 4) El financiamiento de la inversión mediante la emisión del crédito, por lo que no es válido decir que para aumentar la inversión es necesario aumentar el ahorro.

Consecuencia de los cambios en el régimen de acumulación basado en la maquinización hacia un régimen que privilegia la acumulación financiera y dada la ruptura del llamado pacto capital –trabajo, cuya expresión se visibilizó en el Estado de Bienestar, que permitió la generalización de la relación salarial (en los países del primer mundo), con políticas de intervencionismo Keynesiano y de proteccionismo social dando lugar a la extensión de los derechos que protegen al trabajador, se presentan cambios profundos en la forma como se presenta el mundo del trabajo hoy.

Bajo el anterior esquema fordista, el trabajo, como categoría analítica central en el conjunto de las relaciones sociales y como fuente de cohesión social, era aceptado para los teóricos por lo menos hasta la década del 70 del siglo pasado. Los debates posteriores, desde diferentes análisis y en particular desde los de corte sociológico, le restan importancia a la clase trabajadora como posible sujeto político. De la Garza (2000) señala que *“el fin del trabajo tiene que ver también con el concepto de trabajo. Es difícil pensar en que las actuales condiciones que el fin del trabajo sería por el incremento del tiempo libre, de tal forma que una Humanidad satisfecha trabajaría menos y vivirá más. Las visiones de los 90 más parecen anunciar que no habrá trabajo para todos, pero la extensión del trabajo precario y del anómalo no significa el fin del trabajo sino su transformación en otros que no eran los modelos en la era del Estado Benefactor. Es decir, no parece anunciarse el fin de la necesidad de trabajar, los hombres seguirán trabajando aunque de manera diferente. El tercer mundo pareciera anticiparse ahora al primero. En sociedades en la que no ha habido en general históricamente seguros contra el desempleo, las personas que no encuentran empleo en el sector formal pasan rápidamente al informal. El pasaje puede deberse también a que los salarios en la capa inferior del formal, son inferiores a los que un ocupado en el informal esperaría. En estas sociedades una forma particular de ocupación que se extiende es el autoempleo. Sin embargo, a nadie se le ocurriría plantar que es el fin del trabajo, sino la transformación del trabajo por una vía que no es la teorizada por los que analizan la tercera revolución tecnológica: la recalificación del trabajo basado en la computadora y en la informática, que*

se presenta también en estas sociedades, pero en ellas el impacto apabullante sobre el mercado de trabajo es su informalización y no estos últimos empleos. En otras palabras la polémica del fin del trabajo al menos parece mal planteada, en todo caso sería la reducción del trabajo formal, estable y su sustitución por otras formas de trabajo considerados anómalos en los países desarrollados, pero que en el tercer mundo tienen una historia larga de normalidad”.

Antúnez^{26xxx}, plantea que en la actualidad el debate se centra en la distinción entre trabajo concreto y trabajo abstracto y avanza hasta el planteamiento de la centralidad del trabajo en la producción bajo la categoría de la *clase que vive del trabajo*, en contra posición a la mirada estrecha del trabajo circunscrito a las formas propias del periodo de la ocupación industrial intensiva en mano de obra como elemento predominante. Recontextualiza a la clase proletaria y la hace vigente bajo tal categoría. En resumen, al contrario del fin del trabajo, muestra fortalecido el papel central de la de la clase que vive del trabajo para el proceso de producción, en tanto que se deteriora el papel del trabajador fabril del modelo fordista.

Frente a la caracterización de este retrato del mundo del trabajo dice *"Lo que de hecho parece ocurrir es un cambio cuantitativo (reducción del número de obreros tradicionales), una alteración cualitativa que es bipolar (el trabajador se torna, en algunas ramas, más calificado, "supervisor y vigilante el proceso de producción"). En el otro extremo de la bipolarización, se tiene la constatación de que se descalificó intensamente en varios ramos, disminuyó en otros, como el minero y el metalúrgico. Hay, por tanto, una metamorfosis en el universo del trabajo, que varía de rama en rama, de sector en sector, etc., que configura un proceso contradictorio, que cualifica en algunas ramas y descalifica en otras. Entonces, se complejizó, heterogeneizó y fragmentó el mundo del trabajo."* (pp.)

Reproducción de la fuerza de trabajo

Los cambios en la concepción del trabajo como eje central del proceso productivo se modifican con la teoría económica Neoclásica, ya que en virtud individualismo metodológico y el individuo racional, y tal centralidad pasa al campo del mercado, con lo cual el trabajo pasa a ser un factor más de la función de producción (al lado del capital, los recursos naturales y la tecnología) cuyo precio es fijado por el mercado. A su vez, el modelo de acumulación financiero especulativo, que no tiene un sustrato en la generación de riqueza por la vía del desarrollo de las fuerzas productivas, es decir que no da lugar prioritario al sector productivo como potencial dinamizador de las economías nacionales generadoras de empleo y por tanto, afecta la relación con los sistemas de protección social, tanto política como financieramente (capacidad de aportes al sistema) hablando.

Esta realidad que limita el acceso a la seguridad social a tan sólo una parte de la población, no da cuenta del predominio de los trabajos flexibles e informales y por cuenta propia, aunque se haya venido construyendo un análisis sobre la informalidad en América Latina, pues la realidad evidencia que los objetivos universalistas de la protección social son sobre pasados por las condiciones socioeconómicas de los países en los que tales objetivos han sido propuestos y manejados con fuertes componentes asistenciales o de pago obligatorio de los seguros por percepción de ingreso en el marco de cualquier tipo de contrato.

²⁶ Con base en planteamientos del Marxismo.

La precariedad que caracteriza las relaciones laborales no solo está determinada por la informalidad, actividades diversas para la obtención de ingresos de fuentes no asalariadas y el desempleo. En un escenario tan desalentador como el descrito es poco probable que se pueda hacer una defensa de la seguridad y la protección social en el marco de los derechos sociales, de allí la importancia de observar la complejidad a la hora de plantear apuestas hacia la universalización de la seguridad social.

Ciudadanía patrimonial

La disminución de los asalariados en la población ocupada, el deterioro de su contrato laboral, y el aumento de las formas de trabajo no asalariada llevan a una precarización del mundo del trabajo, y un aumento de la informalidad. Se va en una dirección equivocada. Esta tendencia se expresa en los sectores que más empleo generan, como lo muestra el gráfico 16. La curva muestra el grado de informalidad de cada actividad. Esa informalidad se expresa en la debilidad de la relación salarial, lo cual a su vez se refleja en la afiliación a la seguridad social. Eso muestra que la seguridad social está íntimamente ligada al contrato laboral, y entre más débil sea ese contrato a su vez más débil es la afiliación. De tal forma que persistir en la flexibilización laboral significa deteriorar los regímenes contributivos con lo cual aumenta la carga para la sociedad para suplir esa falencia a través de los impuestos generales, lo cual a su vez lleva a un deterioro de las prestaciones porque las prestaciones adquieren un carácter asistencial, y por tanto ya no son universales, y no son un derecho exigible.

Este proceso acompañado con la privatización de la seguridad social conduce a que quienes tienen la posibilidad de hacer cotizaciones porque tienen un estatuto laboral pleno deben comprar su seguridad social en el mercado, mientras quienes no lo pueden hacer reciben la gratuidad del Estado. Esto lleva la paradoja que la gratuidad del bien social se genera en el fracaso social. Esto produce lo que se ha llamado "ciudadanía invertida" o "ciudadanía asistida", (Fleury y Molina 2000) que consiste en que los ciudadanos plenos deben comprar en el mercado los bienes sociales, mientras que el Estado remunera el fracaso social. Esto invierte los parámetros como históricamente se ha construido la ciudadanía social.

Los estados de bienestar fueron los ejes de la construcción de esa ciudadanía social. El proceso difiere en América latina respecto a Europa. A nivel general (a riesgo de ser imprecisos, en el caso europeo)²⁷ después de la segunda posguerra, que es cuando se constituyó el llamado estado de bienestar Beveridgeano, este tipo de Estado implicaba, por lo menos en el discurso, que la totalidad de los ciudadanos (no por la condición de pobres) tenían acceso a derechos sociales universales. La parte sustancial de tales derechos eran provistos por los sistemas de protección social que articulaban la seguridad social contributiva, con programas de asistencia social universales, los cuales eran financiados por el fondo general de impuestos.

El derecho social era la expresión del contrato social entre los ciudadanos y el estado. se trataba de un contrato que se generalizaba. trascendía el disfrute de las libertades civiles y jurídicas garantizadas por el estado, ya que este último debía ir más allá al asumir una

²⁷ Cuando aquí utilizamos el concepto Estado de Bienestar hacemos referencia al Estado Providencia, no al Estado Bienestar Liberal como es el caso de los Estados Unidos.

deuda social con sus ciudadanos, la cual se expresaba en la provisión de bienes y servicios sociales. El ciudadano consideraba que su obligación de pagar impuestos ya no sólo tenía como fin la garantía de sus libertades y derechos (incluido el de la propiedad privada) sino también el suministro (que es mucho más que garantizar²⁸) de los bienes o servicios sociales: salud, educación, vivienda, atención materno-infantil, servicios públicos domiciliarios, etc.. Dicho contrato social ha pasado por etapas. En las fases iniciales, el reconocimiento era para los trabajadores (modelo bismarckiano) y posteriormente se extiende a los ciudadanos en general (modelo beveredgiano). Los derechos sociales se constituyeron en el contexto de un régimen capitalista, que significaba la propiedad privada y desigualdad social. No se trataba de la eliminación de las clases sociales, ni del dominio de unas clases (capitalistas) sobre otra. por el contrario, se trataba de la legitimación de ese estado de cosas, como bien lo puntualizó Marshall (1950)^{xxxii}.

Si bien en Europa el proceso se dirigía hacia el universalismo, paralelamente en América Latina un núcleo reducido de la fuerza laboral formal lograba afiliación a la seguridad social estatal. Se trataba de un modelo de bienestar bismarckiano restringido. Por otra parte la generalidad de la población estaba y está queda por fuera de la seguridad social, y su acceso a bienes sociales es mediado por prácticas clientelistas (Salama y Lautier 1995, 253)^{xxxiii}. Lo que existió fue un Estado de Bienestar parcelado. En la región las reformas de las dos últimas décadas conducen a un desmonte de los pocos derechos sociales conquistados y a una reconfiguración del Estado hacia la introducción de los principios de mercado. Ello se expresa en el desmonte de los sistemas bismarkianos, la privatización y el recorte de los beneficios. De otra parte se presenta una explosión de programas asistencialistas focalizados, dirigidos hacia población pobre y vulnerable. El desmonte de los derechos de los trabajadores afiliados a la seguridad social estatal se justifica con el argumento de que constituyen privilegios injustificados, los cuales son responsables de que los recursos no estén disponibles para financiar las ayudas a los más pobres.

Los derechos sociales se están desmontando. Se está abandonado la utopía de un proceso gradual de conquista de derechos cada vez más universal. Esto genera una ruptura con el planteamiento de que los derechos sociales son la base de la construcción de la ciudadanía moderna, y que complementan los derechos civiles y políticos. De acuerdo con Marshall, los derechos se iban adquiriendo gradualmente: los civiles en el siglo XVIII y los políticos en el siglo XIX. Es lo que llamó los derechos de de primera generación. Según Marshall los derechos sociales se consolidaron en el siglo XX, que serían los de segunda generación. Con ello la ciudadanía plena se habría consolidado (Oxhorn 2001, 160)^{xxxiv}. Siguiendo tal secuencia, se continuaría hacia los derechos de tercera generación, derechos colectivos o supranacionales. Sin embargo la secuencia se interrumpió con el desmonte de los derechos sociales, los de segunda generación, de manera que desapareció la progresividad que nos llevaría a la ciudadanía social plena²⁹.

Los derechos sociales ligados a la seguridad social surgieron como una respuesta del Estado frente a los conflictos entre el capital y el trabajo a mediados del siglo XIX en Europa y Estados Unidos. Fue la respuesta a la disyuntiva entre una guerra a muerte contra los trabajadores por parte del Estado, en representación de los intereses del

²⁸ Garantizar puede hacer referencia simplemente a regular el mercado para que los privados oferten de manera adecuada los bienes y servicios sociales, que es como se ha entendido el papel del Estado frente a los derechos sociales a finales del siglo XX en América Latina.

²⁹ El hecho que la progresividad no fuera validada por la realidad no fue evidente para Marshall en el momento en que escribió su trabajo. Él hacía referencia a la experiencia europea de entonces.

capital, o el reconocimiento y la aceptación de los derechos de los trabajadores, lo que finalmente sucedió a finales del siglo XIX con el Estado de Bienestar bismarkiano, y que dio origen a los sistemas de seguridad social. Se crearon los seguros sociales (enfermedad, invalidad, vejez y muerte) y una legislación laboral garantista que reconociera los derechos del trabajo. En la segunda postguerra, la tendencia de Europa occidental fue la de ampliar tales derechos a todos los ciudadanos. Ese proceso continuó hasta mediados de la década del setenta en el siglo XX. A partir de entonces comienza el recorte de los derechos, y comienza el recorte progresivo de la ciudadanía social.

Los derechos sociales hoy se ha convertido en derechos contractuales de mercado. En su origen tales derechos eran deudas del estado con el ciudadano, y a cambio éste estaba en la obligación de pagar impuestos e incluso a dar la vida por la patria, como dice Rosanvallón (1995). En la actualidad se tratan de deudas contractuales de mercado que el ciudadano (cliente) compra. Esto nos lleva a lo que se conoce como ciudadanía patrimonial, en el sentido que la calidad del bien social al cual se tiene acceso está relacionada con lo que pague el cliente usuario. Para los pobres sólo existen precarias ayudas asistenciales, las cuales a su vez tienen el estigma de calificar como pobre sujeto de ayuda a quien recibe el beneficio. Para quienes tienen ingresos monetarios suficientes pueden ir a los mercados de seguros a comprar sus prestaciones sociales, las cuales serán más generosas en la medida que tengan más capacidad de pago.

Las personas que tengan la capacidad de inversión deben buscar la constitución de activos generadores de renta que les permita disponer de una renta durante la vejez, ante la incertidumbre que existe en el mundo del trabajo. Pero, por otro lado, tal incertidumbre hace que muchas familias deban realizar sus activos, o poner a trabajar a los hijos de forma más temprana, para hacer frente a los avatares de la inseguridad social. En los cuadros 10 y 11 se puede ver como en los hogares cotizantes hay menos hijos que trabajan entre 12 y 17 años, y entre los 18 y 23. Además los hogares con jefe que cotiza tienen más activos (en este caso vivienda, automovil y motocicleta) que los hogares de los no cotizantes, cuadros 14 y 15. Esto refleja que la afiliación a la seguridad social da más seguridad económica

En el mundo de la inseguridad social, en el que la opción de asegurarse es individual, una opción privada que se debe adquirir en el mercado, se sucede simultáneamente la dinámica de privatización de las empresas que prestan servicios sociales y públicos domiciliarios, hecho que genera un aumento de los costos de los mismos servicios en cabeza de los usuarios.

De manera que tanto el pago de las prestaciones sociales, como el de los servicios públicos, deben ser adicionados a la tributación indirecta como obligaciones de carácter individual, que deben ser asumidas por las personas, lo que en última instancia se traduce en un detrimento real de sus ingresos.

Las reformas de la protección social se enmarcan en este esquema, en el sentido que los derechos sociales de las personas dependen del patrimonio que hayan acumulado. Esto se expresa, para el caso de la seguridad social, en el hecho de que las pensiones y la salud ostentan un valor de acuerdo al ahorro que cada persona haya realizado a lo largo de su vida y/o al valor del seguro que haya comprado. Para los fondos de pensiones, la pensión depende del ahorro que el afiliado haya constituido, y en el caso de la salud, depende del régimen al cual se afilia la persona.

7.1. El trabajo, una construcción social

El empleo, su tiempo y sus edades son, además de un conjunto de situaciones contractuales que se experimentan personalmente y se perciben intuitivamente, una compleja construcción social que viene determinada por el conjunto de representaciones, convenciones, instituciones y justificaciones que la articulan y regulan dentro de la vida colectiva de las diferentes sociedades. Por tanto, gran parte de las formas y modos de vida laborales dependen de cómo se construye, socioculturalmente, el lugar que los diferentes colectivos de edad ocupan en la sociedad y de cómo las instituciones, tanto informales (costumbres, tradiciones, tópicos, valores, discursos, etc) como formales (normas jurídicas, administrativas y organizativas de todo tipo, y a todos los niveles políticos) generan el espacio en que se desenvuelve su integración en los procesos generales de producción y reproducción económica y social. (Luis Enrique Alonso)^{xxxv}

El desarrollo de teorías referentes a las relaciones laborales, tiene su origen en la crítica al paradigma económico clásico que ha aplicado el principio de la autorregulación como si se tratase de cualquier otro mercado, relevando el papel que cumplen las instituciones sociales en la historia a un plano inexistente, razón por la cual se procede a ambientar los contextos históricos que sirvieron de marco para el reconocimiento de los derechos de ciudadanía social.

Para lograr lo anterior, vale la pena precisar que son las relaciones laborales. Una definición concluyente es la que presenta Martín Artiles (2003)^{xxxvi}: *“La expresión relaciones laborales se utiliza habitualmente para designar las prácticas y las reglas que estructuran las relaciones entre asalariados, los empresarios y el estado en diferentes ámbitos: dentro de una empresa, una rama de actividad, un territorio determinado o la economía en general. Estas relaciones pueden ser individuales o colectivas de modo que los actores pueden estar directamente implicados o bien pueden relacionarse por medio de sus representantes. Asimismo, estas relaciones pueden ser informales o formales.”*

El campo de análisis de estas relaciones va mucho más allá de las simples consideraciones sobre la oferta y demanda. Siguiendo al autor Martín Artiles, *“la sociología trataba de ofrecer una alternativa analítica distinta de la que ofrecía en ese entonces la economía clásica, que contemplaba el trabajo como un factor más de producción y, por lo tanto, tenía un tratamiento técnico sin considerar su vertiente humana ni de relaciones sociales, y consideraba el mercado de trabajo como otro mercado cualquiera donde se interrelacionaban precios (salarios) y cantidades (empleo) y que tendrían un equilibrio general, sin considerar el papel de los agentes ni de las instituciones sociales.”*

El origen de los sistemas de relaciones laborales se remonta a los años 1870-1914, periodo de la revolución industrial en Europa, donde surgieron asociaciones profesionales corporativas exclusivas para trabajadores cualificados de oficio y financiada por ellos mismos, quienes obtenían algunas ventajas contractuales³⁰ gracias al control que lograban ejercer sobre el tiempo y los procesos productivos. Sin embargo, era notable el desequilibrio de poder político e institucional entre las clases dominantes y subordinadas. Para reprimir el movimiento obrero emergente, se crearon asociaciones empresariales

³⁰ Los objetivos del movimiento sindical a lo largo del siglo XIX eran el reconocimiento del derecho de asociación, derecho de acción colectiva, reconocimiento de la huelga, el derecho a negociar.

que ejercían presión económica y que a su vez buscaban defenderse del comercio con otros países por las barreras aduaneras impuestas por las autoridades públicas. Cabe señalar entonces que la articulación de organizaciones empresariales siguió un proceso paralelo al de los sindicatos.

El desarrollo del capitalismo y la revolución industrializada ocasionó desarraigo, movilidad geográfica de la población, disolución de vínculos de solidaridad y cohesión social. La sociedad se hizo más interdependiente a causa de la división social del trabajo y la especialización del mismo. La solidaridad emergente categorizada como orgánica nace del apoyo de instituciones como el Estado, los partidos políticos, las asociaciones empresariales y los sindicatos.

El periodo entre las dos guerras mundiales (1919-1938), abrió paso al tripartismo en las relaciones laborales, ya que la situación ameritaba un esfuerzo colectivo por parte de los sindicatos y las organizaciones empresariales, por la presencia latente del comunismo, al igual que un papel más representativo del Estado para amortiguar el conflicto de clases y propiciar el diálogo y la negociación a niveles sectoriales y nacionales. Además, la división técnica del trabajo, la descomposición y simplificación de tareas abrió las puertas a una gran masa de trabajadores sin conocimientos de oficio, de procedencia rural y sin cultura industrial, por lo que la presencia imperante de este sindicalismo general y de masas, se convierte en una institución de mediación entre trabajadores, empresarios, mercado de trabajo y Estado.

La experiencia económica de Estados Unidos en los años treinta propició el reconocimiento institucional de derechos sociales y de negociación colectiva, que junto con la teoría macroeconómica keynesiana contribuyó a la aceptación del sistema de relaciones laborales del **New Deal**. Según explica Martin Artiles citando al teórico estructural-funcionalista John Dunlop, la negociación colectiva proporcionó la continuidad y estabilidad que buscaban los dirigentes obreros y los directivos responsables de las relaciones laborales, efectos que además se vieron favorecidos por la larga fase de crecimiento económico experimentado en la época de postguerra en la economía norteamericana.

Esta etapa se caracteriza porque los sindicatos son reconocidos dentro y fuera de la empresa como agentes sociales, el Estado desempeña un papel intervencionista en la economía para regular los mercados y complementar la iniciativa privada. Pero adicional a lo anterior, el Estado de Bienestar adquiere importancia con la finalidad de corregir las desigualdades sociales que genera el mercado laboral. Es con este nuevo papel estatal como *“institución social cohesionadora y redistributiva, que el sistema capitalista en las sociedades desarrolladas obtiene su legitimación, lealtad de las masas y preserva del orden institucional.”*

La segunda mitad del siglo XX se caracteriza por un nuevo fenómeno económico, conocido como la Revolución Tecnológica que al igual que su antecesor, la Revolución Industrial, ha afectado de manera decisiva las relaciones laborales, alterando sustancialmente los elementos que configuraron el modelo de las relaciones laborales de la sociedad industrial.

Efectivamente, la aplicación de las TIC³¹ a las actividades productivas de las empresas, la propia expansión de estas técnicas a la vida social y ordinaria de los consumidores, o la liberalización de los mercados hacen inevitable plantear si los elementos fácticos específicos que impulsaron la construcción del marco jurídico del modelo se sostienen ante esta nueva realidad.

Los sistemas tradicionales de producción industrial se califican en definitiva como rígidos e inflexibles y de difícil adaptación a los cambios de la exigencia de los mercados que se marcan desde el consumo y no desde la producción. Es así como, las TIC permiten sistemas de control de la actividad y aún del producto de manera menos inmediata y directa, menos física y material que la que exige la producción en cadena y en la planta integrada. Como bien anota Jáuregui, Molto y otro (2004)^{xxxvii} el efecto del debilitamiento de la relación de control es:

1. *La no necesidad de una relación de dependencia y control tan aguda como exigía la estructura jerárquica de la empresa en la ejecución de las actividades objeto de los contratos de trabajo individuales*
2. *El desvanecimiento del concepto clásico de la alienación y una mayor consideración a la participación individual del trabajador en el producto o en el servicio, con identificación de la calidad/trabajador,/equipo de trabajo.*

El debilitamiento de la relación de control conduce a un modelo legal de **desregularización**, buscando la flexibilidad o configuración de la relación laboral, con las modalidades de contratación flexibles o atípicas, en el desarrollo de esta relación, con las fórmulas de movilidad funcional y geográfica o con la flexibilidad en la ordenación del tiempo de trabajo y del salario, o en la extinción de los contratos, actuando respecto de los costos del despido o en general sobre los requisitos para la extinción de los contratos.

Algunos autores señalan que en la actualidad la situación del empleo, o mejor del trabajo de los que tienen empleo, se caracteriza por lo que Castel (1997^{xxxviii}) llama erosión de la relación del empleo normalizada. A estos cambios en la regulación laboral que respondían a unos objetivos de eliminar las barreras para el empleo que podían derivarse de una regulación laboral excesivamente rígida, se suma la decadencia del principio de dependencia subordinada, conduciendo a un nuevo marco jurídico simplificado y delimitado en cuanto a la intervención normativa, generalizando coberturas sociales mínimas y reduciendo el Estado de Bienestar a un Estado de Beneficencia.

La crisis del desempleo de los años 80's del siglo pasado, atribuida a las rigideces de los sistemas de producción en serie basada en las grandes unidades industriales, los factores técnico-organizativos e institucionales, que sumados a la excesiva intervención de los poderes públicos, grandes niveles de protección social, así como la presión ejercida por los grupos organizados en los diversos mercados y un grado insuficiente de innovación, llevo a los países a introducir el concepto de flexibilización, como una alternativa a los desafíos del nuevo ámbito económico laboral.

La economía colombiana no fue la excepción a esa situación, por lo que sufrió un enorme cambio estructural entre los decenios de los ochenta y los noventa. La apertura

³¹ Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), entendidas como tecnologías creadoras de un nuevo paradigma en la producción de bienes y servicios, y por tanto capaces de modificar las relaciones económicas y sociales.

económica, la reforma del sector financiero, las modificaciones al régimen cambiario, la nueva Constitución Política de 1991; entre otras reformas, expusieron al país a choques propios de un ambiente económico globalizado, después de varias décadas como economía cerrada, dirigida básicamente del Estado, bajo el modelo de sustitución de importaciones.

El proceso de apertura y desregulación de la economía, que partía de un postulado de reducción del tamaño del Estado, ha estado acompañado en realidad de un aumento en el tamaño del Estado, que pasó del 30% del PIB en 1990 a un 38% a fines de esa década. La rápida expansión del gasto fue compensado por sucesivas reformas tributarias, que sirvieron para financiarlo parcialmente. Para disminuir el déficit fiscal en el incurrió el gobierno, esta década también se caracteriza por los procesos de privatización, de concesiones en el área de infraestructura, y la apertura del sector financiero y de la seguridad social a la inversión privada, que en algunos campos complementaban y en otros competían con el sector privado. Ocampo y Tovar (2000)^{xxxix}

Dentro de las reformas sufridas por la economía colombiana es válido resaltar que una de las más importantes fue la flexibilización del mercado laboral permitiendo la contratación temporal de mano de obra, la facilitación del despido después de diez años de antigüedad del trabajador, la adopción de un sistema de salario integral y la eliminación de los sobrecostos que implicaba el anterior régimen de cesantías, sustituyéndolo por un sistema de ahorro forzoso en fondos de cesantía para nuevos trabajadores, tal y como señalan Ocampo y Tovar (2000) en el mismo documento.

Bajo el mismo direccionamiento, Borja, Campos y otros (2003)^{xl}, aclaran que en las reformas laborales pueden inferir varios factores o aspectos tales como: “*la flexibilización salarial (ajuste de los salarios a los resultados de la actividad económica flexibilizando los ingresos de las personas mediante contratos a destajo, por comisiones o con sistemas de premio y castigo ligados a la evolución de la productividad), flexibilización contractual (jornada permitiendo trabajos temporales o a tiempo parcial y nuevas formas de contratación como el outsourcing y el trabajo a domicilio) y la flexibilización funcional (movilidad de los trabajadores dentro del proceso productivo y capacitación para desarrollar múltiples funciones en la búsqueda del trabajador polivalente)*”

Es necesario señalar la existencia de dos tipos de flexibilidad. Según Yáñez (1999)^{xli} “se distinguen dos modalidades de flexibilización; la externa o del mercado del trabajo y la interna o de flexibilidad del insumo de trabajo. La flexibilidad laboral externa opera sobre la base de contrataciones atípicas, la externalización y subcontratación de actividades. A su vez, empresas, que reaccionan mediante adaptaciones de su dotación permanente y estable de trabajadores emplean formas internas de flexibilidad”.

Pero para conocer el trasfondo de cada una de estas modalidades vale la pena ampliar sus correspondientes definiciones, para que de este modo, se pueda discernir sobre las posturas del Estado, de los trabajadores y empleadores; ya que ambas formas son influenciadas por la normatividad, institucionalidad y política laboral vigente. La flexibilidad externa dependerá pues, del número fluctuante de empleados y procedimientos de despido bajo las contrataciones a término fijo, trabajos temporales, eventuales o por honorarios.

Este concepto también incluye la categoría de subcontratación o externalización que se puede definir tal y como explica Chávez (2001, pp. 70,71)^{xlii} “consiste en trasladar de un empresa a otra el vínculo contractual con el trabajador. Los apremios del contrato dejan su lugar a la flexibilidad del contrato comercial entre la empresa y el subcontratista, su proveedor o la sociedad de trabajo temporaria que emplea a los hombres con quien tiene necesidad de recurrir para su producción. Es a ese último empleador al que le transfiere el riesgo de las fluctuaciones de la actividad. También la subcontratación que reparte el trabajo entre los productores, constituye progresivamente un medio de desplazar el riesgo y de flexibilizar el trabajo”.

Entre tanto, la flexibilidad interna agrupa las decisiones de la empresa en cuanto a cambios en la jornada laboral y/o intensidad del trabajo, trabajo a tiempo parcial, asignación de tareas por calificación, polivalencia, trabajo en equipo o salarios variables.

Observemos como las empresas pueden emplear estrategias legales dentro del marco de la informalidad, ya que como anuncia Yañez (1999) “La experiencia empírica y los estudios realizados sobre la materia muestran que existen básicamente tres diferentes tipos de empresas ‘flexibles’”:

- *Empresas que priorizan la estabilidad del empleo para lograr mayores niveles de productividad y calidad y reaccionan a requerimientos de flexibilidad mediante formas internas, externalizando actividades menos estables y/o especializadas hacia empresas contratistas. Son empresas con menores fluctuaciones de mercado y copamiento de capacidad, personal calificado, innovación tecnológica y organizacional*
- *Empresas cuyo personal está compuesto por un núcleo de trabajadores permanentes y protegidos, por un lado, y una periferia de trabajadores con empleos inestables, menos protegidos y hasta precarios, por otro lado. La estabilidad del núcleo se basa en la inseguridad e inestabilidad del empleo de los trabajadores periféricos. En muchos casos esto está acompañado además de externalizaciones y subcontrataciones.*
- *Empresas cuya política central de recursos humanos es la contratación de trabajadores poco calificados y menos protegidos y la contratación directa de un número muy reducido de trabajadores calificados que se complementa con la subcontratación en gran escala. En este último caso la dotación indirecta generalmente supera en creces la dotación directa de las empresas.*

En conclusión, la flexibilidad interna afecta los contenidos del contrato de trabajo y la externa altera la relación laboral tradicional difundiendo la creación de empleos atípicos bajo el régimen de subcontratación, y en muchos casos precarizando el empleo, segmentando aún más el mercado. En ese sentido, el fenómeno de la flexibilización refuerza la *economía informal*. Para tratar adecuadamente la dimensión de este fenómeno, vale la pena traer a colación el informe de la 90ª Conferencia de la OIT en el 2002 sobre “El trabajo decente y la economía informal”

La OIT expresa que la economía informal hace referencia al grupo cada vez más numeroso y diverso de trabajadores y empresas, tanto rurales como urbanas, que operan en el ámbito informal. En esta categoría se incluyen a los trabajadores por cuenta propia dedicados a actividades catalogadas de subsistencia, a los trabajadores domésticos remunerados, a los trabajadores a domicilio y a los trabajadores de fábricas explotadoras a los que “se hace pasar por trabajadores asalariados” en cadenas de producción, y a los

trabajadores independientes de microempresas que funcionan en solitarios, con trabajadores familiares o algunas veces con aprendices o trabajadores asalariados.

Las actividades de estas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o la ley no las contempla en la práctica, ya que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; y en muchos otros casos la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos.

El mencionado informe advierte que la mayor parte de los nuevos empleos de los últimos años, particularmente en los países en desarrollo y en transición, se han creado en la economía informal. Además que se ha dado así mismo una mayor flexibilización e informatización de la producción y de las relaciones laborales en el contexto de la competencia mundial y de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones (TIC). Hay cada vez más empresas que como parte de sus medidas para recortar los gastos y de sus esfuerzos para mejorar su competitividad, trabajan con un pequeño núcleo de trabajadores asalariados en condiciones regulares de empleo y una periferia cada vez mayor de trabajadores “no normalizados” o “atípicos” en diferentes tipos de lugares de trabajo dispersos en distintas ubicaciones, y algunas veces en distintos países.

Cada uno de estos factores redujo el riesgo de los empresarios, aumentó sus márgenes de ganancia, facilitó la adaptación a la actividad económica nacional e internacional y la adaptabilidad a cambios tecnológicos y organizacionales de la producción. Sin embargo, para la clase trabajadora significó incertidumbre de salarios y vinculación, inseguridad de ingresos que disminuye el consumo, aumento de la participación laboral afectando la estructura y organización de las familias (mujeres trabajan), o interrupción de la escolaridad (los jóvenes no se especializan y debilitan su capacidad de negociación).

Por otra parte, la globalización ejerció una fuerte presión en la propagación de la economía informal. En sus diferentes procesos de comercio, inversión extranjera directa, incremento de los flujos de capital, difusión de la tecnología y migración laboral internacional, la globalización ha modificado las fronteras de los mercados, aumentando la integración mundial e intensificando las presiones de la competencia.

La relación entre economía informal y globalización responde en gran parte a la incapacidad de las economías domésticas de los países en desarrollo de integrarse adecuadamente a la economía mundial. *“Es esa incapacidad de los países para participar en los procesos de globalización, más que la globalización en sí misma, lo que contribuye a impedir que estos países se beneficien del comercio, la inversión y la tecnología. Por supuesto, también es cierto que la presión de la competencia mundial y de los avances tecnológicos llevan cada vez más a las empresas transnacionales a subcontratar o externalizar su producción de componentes e insumos a proveedores de primera, segunda y tercera mano, muchos de los cuales son microempresas o empresas a domicilio de la economía informal de países en desarrollo”*

En Colombia, a lo largo de la década de los noventa se debilitaron los sectores más expuestos a la competencia externa deteriorando el mercado laboral gracias a las modificaciones y reformas arancelarias. Los sectores más productivos de la economía como la industria manufacturera y la agricultura, generaron poco empleo mientras que como señala el *Observatorio de la Universidad Nacional*,^{xliii} *“los sectores no transables de la economía como el sector financiero, construcción, telecomunicaciones y servicios*

personales lograron ganar una creciente participación dentro del empleo total modificándose a favor de estos sectores y a su vez revelando el auge del empleo informal y del “rebusque” como mecanismo de supervivencia de los hogares más pobres”

Tal comportamiento en las actividades económicas surge debido a que el comportamiento del mercado laboral no se acopla a la reglamentación existente, como lo evidencia el aumento de la informalidad, la vinculación sin prestaciones sociales o con salarios inferiores al mínimo y sin afiliación a la seguridad social; y las reformas recientes han buscado la movilidad y garantía del valor real del capital, pero no la del trabajo. Según la Encuesta Continua de Hogares del cuarto trimestre de 2004 la Población Económicamente Activa³² (PEA) ascendía a 20.479.646 personas (proyecciones del Censo 93), de las cuales aproximadamente un 84.69% se encontraban ocupadas, pero tan solo el 48.7% de ellas trabajaban bajo una relación salarial.

El Observatorio de Coyuntura Socioeconómica de la Universidad Nacional de Colombia también manifiesta que la legislación laboral, al establecer una menor rigidez del empleo, actuó negativamente sobre la estabilidad laboral y positivamente sobre una mayor tasa de rotación del empleo, ya que la evidencia enseña que, en el sector privado la estabilidad del empleo se incrementó en la fuerza de trabajo que tenía diez o más años de antigüedad con el mismo empleador, mientras que se redujo en la fuerza de trabajo más joven y con menos años de antigüedad, mediante todo tipo de contratos ocasionales o transitorios.

Un estudio adelantado por Santamaría y Rojas (2001)^{xliv} concluye que: *“la evolución de la oferta laboral en Colombia ha estado marcada por tres aspectos fundamentales: i) el incremento de la participación femenina asociado a cambios estructurales de la sociedad; ii) el incremento de la participación femenina relacionado con la recesión; iii) el aumento de la participación de grupos más jóvenes de la población también asociado al período de crisis”*. Es así como Colombia ya advertía dentro de su composición laboral una fuerte tendencia hacia la informalidad, principalmente atribuida a la falta de eficacia reguladora por parte del Estado sobre la economía.

López (1996)^{xlv} en su ensayo sobre los empleos formales e informales para el decenio entre 1984 y 1994 cuestiona la legitimidad del Estado y su incapacidad para encauzar la vida económica de muchos de sus ciudadanos. En el mismo escrito, López señala la importancia de la movilidad del factor laboral hacia la urbe y como la mayor parte de los nuevos empleos urbanos del período 1984/1994 habían sido creado por el sector informal con un aporte del 68.3%.

Por otra parte, el desempleo y la informalidad van en el mismo sentido: cuando se presentan altas tasas de desempleo, el sector informal responde con un aumento en sus índices ya que al enfrentarse a una situación de cero ingresos el desempleado se subemplea u opta por generar sus propios recursos a través de la informalidad. Lo preocupante de esta tendencia es que tanto el desempleo como la informalidad han aumentado en el tiempo, despojándose de su carácter coyuntural y consolidándose como una característica estructural de la economía colombiana. Ramírez y Guevara (2006)^{xlvi}

³² De acuerdo a la definición del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, la PEA está constituida por las personas en edad de trabajar que en la semana de referencia ejercieron o buscaron ejercer una ocupación remunerada en la producción de bienes y servicios y los ayudantes familiares que trabajaron sin remuneración en una empresa familiar por lo menos 1 hora semanal.

Adicionalmente, debe considerarse el peso del pago de los aportes al sistema de seguridad social sobre la nómina salarial. Como documenta Farné (2003)^{xlvii}, el aumento de cargas sociales en la nómina provoca una disminución del empleo por factores como: elasticidad de sustitución de capital y trabajo, elasticidad precio de la demanda (porque no siempre en todos los casos se puede trasladar los mayores costos a los precios), la elasticidad de la oferta y la demanda de trabajo frente al salario, la propensión de los empleados para recurrir al sector informal, la valoración de los beneficios obtenidos por la afiliación al sistema por parte de los trabajadores, el poder de negociación de los sindicatos, la sustitución factorial en base a la calificación de empleados.

En Colombia, la Ley 100 de 1993 aumentó el costo de los aportes parafiscales para la seguridad social. El resultado final fue un aumento del factor básico prestacional legal a cargo de las empresas del 47.6% en 1990 a un 52.5% en 1996. El aumento de los 9.1 puntos porcentuales en que la reforma incrementó el costo promedio laboral generó los siguientes fenómenos: menor participación del empleo asalariado formal, aumento de la contratación atípica, aumento del sector informal, al igual que un aumento de demanda relativa de trabajadores calificados vs. no calificados.

Pero si bien la Ley 100 aumentó los costos de contratación del sector formal de la economía, la Ley 50 de 1993 dejó abierta una vía para reducir estos costos laborales, pues redujo la carga prestacional de las empresas eliminando el costo de la retroactividad de la cesantía. Igualmente este incremento de los costos laborales aumento el número de trabajadores por cuenta propia y la utilización de modalidades de contratación como el **outsourcing**, para evitar los costos de la vinculación laboral. En conjunto y mediante una política exitosa dirigida desde el mismo Gobierno³³, se terminó fomentando la informalidad y des-salarización de la fuerza de trabajo, mediante la masificación de los **contratos de prestación de servicios o de honorarios**, mecanismo por el cual el empleador transfiere a la sociedad o al trabajador el peso de la financiación de la seguridad social y demás cargas prestacionales.

Un estudio de la CEPAL llevado a cabo en 2002 menciona que si bien a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993 creció el número de afiliados a los fondos de pensiones, la cobertura no se ha ampliado porque los nuevos cotizantes no compensan el crecimiento de la PEA ni el incremento en el número de desempleados. Señala además, que de los 8.6 millones que aparecían como afiliados a la seguridad social a mediados del año 2001, menos de la mitad estaba aportando su cotización.

Otra de las formas de des-laboralización que propiciaron las reformas de los 90, es la creación de empresas multifamiliares, denominadas *microempresas*, que buscan mecanismos de contratación para la producción de bienes por fuera de la legislación laboral, desarrollando trabajo por cuenta propia, asumiendo los servicios y costos laborales, cumpliendo jornadas extenuantes, sin garantías, ni prestaciones sociales. En

³³ El Ministerio de Salud propició desde finales de la década de los 90 la reestructuración de los hospitales públicos del país, política que tuvo como eje central el saneamiento financiero, y como instrumento fundamental la reducción de los costos laborales, mediante la eliminación de los trabajos asalariados y su sustitución por contratos de prestación de servicios o contratos indirectos a través de Cooperativas. Años después de transformado en Ministerio de la Protección Social reversa dicha política a finales del 2006 (dados sus compromisos como Ministerio de Trabajo con la OIT), pero tan sólo formalmente, pues este tipo de contratación sigue predominando en los hospitales públicos (Empresas Sociales del Estado).

Colombia el 51% de las Pymes son informales. Entre 1990 y 2000, la informalidad en las Pymes urbanas se elevó de 50% a 60,9%.

Los trabajadores y empresarios informales se caracterizan por su alto nivel de vulnerabilidad, debido a la falta de normalización y regulación legal de sus actividades, por consiguiente, reciben poco o ninguna protección jurídica o social, así como tampoco pueden establecer contratos ni asegurar sus derechos de propiedad. *“Es raro que puedan organizar una representación eficaz o hacer oír su voz para que se reconozca y proteja su trabajo. Tienen que confiar como pueden en acuerdos institucionales informales, con frecuencia explotadores, para obtener información, acceso a los mercados, créditos, formación o seguridad social. Dependen en gran medida de las actitudes de las autoridades públicas, así como de las estrategias de las grandes empresas formales, su empleo es generalmente muy inestable y sus ingresos muy bajos e irregulares”.* (OIT 2002)

La actividad informal es a menudo la respuesta de operadores que no son capaces de cumplir las difíciles, irrelevantes o prohibitivamente costosas normas y reglamentos, o la de aquellos que no tienen acceso a las instituciones del mercado. Las normas y reglamentos que tienen influencia en las actividades económicas determinan los costos de transacción. Cuando esas normas y reglamentos son eficaces en cuanto a los costos, son predecibles y proporcionan la información comercial indispensable, las personas son más propensas a cumplirlas y a pagar por ellas.

Las normas mal concebidas resultan complicadas y obligan a hacer frente a la corrupción y a procesos burocráticos ineficaces que incrementan los costos de transacción, desaniman al cumplimiento, dificultan la participación económica y favorecen la corrupción endémica, impidiendo de este modo que los empresarios participen en la economía formal. Algunas de las reformas a la legislación laboral se dirigieron a ampliar el rango de situaciones exentas, parcial o totalmente, de protección legal del empleo. Para extender las exclusiones, se crearon modalidades de empleo temporal y ocasional u otros contratos específicos no protegidos, o bien eliminaron o redujeron las restricciones que limitaban la utilización de modalidades ya existentes; también se establecieron “zonas francas” y de “maquilas”, no protegidas por las leyes de trabajo generales sino reguladas por una legislación específica menos rigurosa.

Además de crear exclusiones a la protección general frente al despido, se reformaron las normas que regulan el propio despido, redefiniendo entre otros aspectos, las causas justas de despido, la existencia o monto de la indemnización y los requisitos para obtenerla, y la estabilidad en el empleo (derecho a la reincorporación).

En los países donde se puso a disposición de las empresas un variada gama de contratos flexibles, que implican un costo laboral más bajo o una posibilidad de manejo más discrecional de la mano de obra, o donde ese tipo de contratos ya existía pero se facilitó o agilizó su uso (contratos temporales en Argentina, Colombia y Perú; maquilas en Ecuador), la desprotección se tradujo en una intensificación de los despidos y en una sustitución del personal permanente por trabajadores temporales, tal como describe Marshall (1994)^{xiviii}

Respecto a esas nuevas transformaciones registradas en el mercado laboral, en cuanto a creación de nuevas formas de contratación y vínculos legales que unen al trabajador con la empresa, Candia (1996, p. 57)^{xlix} señala las siguientes: “a) *la continua expansión del*

trabajo por cuenta propia, b) el aumento del subcontratismo y de la maquila, a través de la ocupación en el hogar y de los talleres domiciliarios; y c) el crecimiento del empleo en relación de dependencia bajo nuevas condiciones contractuales...autorizan periodos de prueba que pueden llegar a un año de duración y el trabajador puede ser despedido sin causa y sin indemnización, se establecen contratos a tiempo parcial y por periodos determinados y los llamados convenios de "fomento de empleo", se legalizan los contratos de aprendizaje..."

Según la autora, este conjunto de factores incrementa el trabajo informal y la ocupación en condiciones precarias, además de alterar profundamente el mercado laboral y modificar el comportamiento político de las fuerzas sociales. La caída relativa del trabajo en relación de dependencia frente al notable crecimiento de autoempleo y de las ocupaciones a destajo; la expansión del subcontratismo y del trabajo domiciliario y en general la presencia cada vez más extendida de modalidades de contratación que le quitan protección a la fuerza laboral.

Como bien señala la OIT, la flexibilización es una herramienta necesaria para ser competitivos al insertar la economía en el mercado mundial, sin embargo esta debe conjugarse con una protección social adecuada para aumentar la eficiencia económica, incrementa el bienestar social, sin embargo en América Latina la flexibilidad laboral ha significado una creciente desregulación del mercado laboral, generando empleos "atípicos o divergentes" y aumentando la vulnerabilidad de los trabajadores lo que en otras palabras se agrupa bajo la conceptualización de *precariedad laboral*.

Una definición más precisa y exacta es proporcionada por Guerra (1994), citado por Yáñez (1999, p.9): *"Se entiende por empleo precario a aquél que cumple con todas o algunas de las siguientes características: 1) La ausencia de un contrato de trabajo indefinido sustituyéndolo por contrataciones a plazo fijo, por obra y servicio, de temporada o eventuales. Esto es la perspectiva de la "inestabilidad", es decir, el empleo puede interrumpirse en cualquier momento; 2) El empleo tiene bajo o nulo acceso a la seguridad social (previsión, salud) y no representa un respaldo de la legislación laboral (despido, derecho de afiliación sindical y negociación colectiva, etc.). Eso es la perspectiva de la "inseguridad"; 3) El empleo es insuficiente en términos de remuneraciones, por ejemplo, en el caso de trabajo a tiempo parcial. Eso es la perspectiva de la "insuficiencia"."*

Las necesidades a las que se encuentra sujeta esta población en particular por sus niveles de educación, necesidades básicas insatisfechas, posición social, edad, género y puesto que ocupa al interior del hogar, las convierten en un punto fácil y vulnerable de la sociedad que se somete a las arbitrariedades de otros agentes, que aprovechan el desmonte de la estructura de protección social a los trabajadores y generan plazas de trabajo en malas condiciones, improductivos y en casos pagados por menos de lo que exige la ley, lo que se refleja en altos índices de pobreza e inequidad que generan un círculo vicioso donde cada vez la situación de inestabilidad laboral produce mayor pobreza y esta a su vez mayor inestabilidad.

En Colombia, de acuerdo con la Constitución Política, el derecho al trabajo es un derecho fundamental de todas las personas que debe ser garantizado por el Estado. Adicionalmente, en el estatuto de trabajo expedido por éste, se garantiza la igualdad, la seguridad social, protección a la mujer y al menor de edad y asevera que textualmente que "los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".

Estas disposiciones concuerdan con los tratados internacionales de los que Colombia es parte, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sin embargo, esta investigación demuestra el alto porcentaje de asalariados por rama de actividad económica que no cuenta con la doble condición de contrato formal de trabajo y afiliación al Régimen Contributivo de Seguridad Social en Salud, que se establecen en esta investigación como condición plena de protección en salud por parte del patrono.

Un estudio realizado por la Anif³⁴, afirma que aunque el Dane reporta una cifra del 31.2% en la tasa de subempleo en el año 2005, la existencia de otro tipo de reportes que citan ingresos inadecuados,³⁵ reduce significativamente la tasa de subempleo antes mencionada a tan solo un 10.7%. Pero irónicamente, cuando se examina la relación existente entre el número de cotizantes activos al régimen de pensiones respecto a la Población Económicamente Activa (PEA) para determinar el grado de formalidad de la economía, como sinónimo de acceso al régimen de seguridad social, el porcentaje encontrado es del orden del 24.4% al corte de septiembre de 2005, lo que permite concluir que cerca del 75.6% de la PEA no puede acceder a este.

El Código Sustantivo de Trabajo, establece los elementos necesarios para la existencia de un contrato de trabajo y no deja de serlo por la razón o nombre que se le dé, ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen³⁶. Sin embargo, en la actualidad, la desregularización del trabajo permite acudir a formas jurídicas simuladas que estimulan otros vínculos sustitutos para negar el laboral, en virtud de las cuales el contrato a término, el trabajo a domicilio, el teletrabajo, las agencias de colocación de empleo y el servicio temporal o también llamado trabajo temporal, que han contribuido a flexibilizar las relaciones de trabajo. También se vienen dando otras modalidades que buscan descentralizar la prestación de servicios, haciendo énfasis, ya no en la relación laboral sino en la comercial o civil, la llamada tercerización o outsourcing, a través de variadas formas como las cooperativas, empresas asociativas de trabajo, los contratistas independientes o los prestadores de servicios.

Según Alonso (2007), *“Este tipo de relación salarial ha tomado también, desde ámbitos del derecho de trabajo en Europa, el nombre de “parasubordinación”, un concepto elaborado desde el campo jurídico para expresar la realidad que vivimos (Lebaube 2000)³⁷. Se trata de dar un nombre a una de esas zonas grises que proliferan en el empleo, en todos los niveles jerárquicos entre el trabajo asalariado propiamente dicho y la venta de servicios profesionales a las empresas; espacios imprecisos, donde se desvanecen las referencias tradicionales cuando ya el desarrollo de los empleos precarios o atípicos ha roto todos los demás esquemas”.*

³⁴ <http://www.anif.org/includes/scripts/open.asp?ruta=/images/dynamic/articles/1864/mar2.pdf>

³⁵ Hacen alusión a la insuficiencia horaria, al inadecuado uso de las capacidades laborales e insatisfacción con los ingresos generados para el trabajador de acuerdo a una metodología implementada a nivel internacional según comenta el autor.

³⁶ Tal cual se cita en el Código Sustantivo de Trabajo.

³⁷ Citado por Alonso 2007: Lebaube A. (2000) *“Un nouveau droit du travail” en VV.AA. Questions Économiques et sociales*, París, La Decouverte.

Desde sus inicios los modelos de seguridad social tuvieron como propósito primordial el cuidado físico e intelectual de la fuerza de trabajo asalariada y su familia, y por esta razón la seguridad social es concebida como una variante controlada del proceso de industrialización y una figura propia del capitalismo. El financiamiento era aportado generalmente de manera tripartita y las prestaciones se conceden en función de necesidades, independientemente del aporte individual. (Mesa-Lago y otros, 1990)ⁱ.

Como señalan Támez y Moreno (De la Garza (C) 2000): *“En su versión integral, la seguridad social protege por lo general a casi toda la población, independientemente de su inserción laboral y condición económica, y la cubre contra todos los riesgos sociales; depende de una gran diversidad de recursos financieros, incluyendo los de carácter tributario; otorga beneficios más homogéneos, y unifica y coordina los servicios que ofrecen programas, entre ellos la asistencia social. Las prestaciones son universales e integrales, y el esquema se complementa con prestaciones asistenciales del Estado en caso de falta de ingresos a causa de desempleo, discapacidad o indigencia”*.

Las relaciones laborales no son meramente relaciones jurídico-formales entre los individuos; se trata de relaciones colectivas que surgen mediante la creación de un poder social por parte de los trabajadores y como medio de contrapeso al poder normativo y decisorio del empresario. Por tanto, por medio de las normas negociadas, de las costumbres y hábitos se genera el derecho vivo, que constituye un contrapeso del derecho formal. En la práctica de las relaciones laborales, este derecho vivo, tiene un carácter dinámico, que depende de la interacción entre empresarios y representantes de los trabajadores, pero también de la intervención de los grupos informales.

A continuación se destacan aquellos aspectos que los trabajadores consideran importantes para lograr una “seguridad socioeconómica”, derivada de empleos de calidad, es decir, para eludir la precariedad de estas plazas de trabajo y mejorar las condiciones de bienestar y movilidad social. (Standing 2002)ⁱⁱ

- *“Seguridad del mercado de trabajo. Oportunidades de trabajo fundadas en unos niveles de empleo altos garantizados por la política macroeconómica.*
- *Seguridad del empleo. Protección contra el despido arbitrario y estabilidad del empleo compatible con el dinamismo económico.*
- *Seguridad profesional. Un puesto de trabajo encuadrado en una profesión o ‘carrera’, lo que lleva consigo la delimitación de atribuciones, la salvaguardia del nivel profesional, el respeto a los límites de la profesión y a las calificaciones propias del trabajo, etcétera.*
- *Seguridad en el trabajo. Protección contra los accidentes y enfermedades del trabajo sustentada en normas relativas a la salud y seguridad y en límites a la jornada laboral, al trabajo en horas intempestivas, al trabajo nocturno de las mujeres, etcétera.*
- *Seguridad de formación profesional (desarrollo de las calificaciones profesionales). Posibilidades amplias de adquirir, conservar y renovar la capacitación profesional por medio del aprendizaje, la formación en el trabajo y otros métodos.*
- *Protección contra la pérdida de ingresos mediante sistemas de fijación de salarios mínimos, indización salarial, seguridad social integral, tributación progresiva, etcétera.*

- *Seguridad de representación. Protección de la representación colectiva en el mercado de trabajo sustentada en sindicatos de trabajadores y asociaciones de empleadores de carácter independiente y en otras entidades capaces de representar los intereses de los distintos sectores de la población trabajadora”*

Es muy poco lo que se ha logrado en Colombia para proteger el derecho de los trabajadores y comprometer a los empresarios, sino moral al menos legalmente, así lo demuestran las cifras sobre el empleo, en especial las condiciones laborales en algunas ramas de la actividad económica, como lo demuestra la presente investigación. Un estudio realizado por Racieco (1996, p. 43)ⁱⁱⁱ concluye que: *“La legislación laboral colombiana no regula lo relativo a las condiciones de trabajo en el sector no estructurado de la economía. En efecto, excluye su aplicación a unas limitadas relaciones de trabajo, como por ejemplo al trabajo familiar, a los trabajos ocasionales y a los talleres de artesanos....se observa que en Colombia está operando lo que podríamos denominar una desregulación de facto, pues no obstante que la normatividad excluye unas pocas relaciones de trabajo, el Código no se aplica a un gran porcentaje de la población que trabaja, como es precisamente al sector informal, que representa el 50% de la fuerza laboral”*.

Llama la atención el hecho de que, aun conociendo la magnitud de estas cifras, se insista en crear programas de desarrollo que refuerzan el trabajo informal a través de la microempresa o la tercerización. *“La educación, investigación, aplicación de conocimientos, el capital físico y humano, el crédito popular y el apoyo al emprendimiento son los pilares de competitividad justificados por el Gobierno para aumentar el ingreso y mejorar la distribución para que las familias logren eludir las trampas de pobreza en las se encuentran sumergidas”*.ⁱⁱⁱⁱ Siguiendo el plan actual de desarrollo, el Ministerio de Protección Social, con el apoyo de la OIT, promoverá y consolidará la promoción de cooperativas y precooperativas de trabajo asociado y sector solidario en general, asimismo impulsará la creación de fondos de desarrollo local, dirigidos a apoyar el establecimiento de unidades productivas a través de capacitación, crédito para capital semilla y asistencia técnica a los nuevos empleadores.

Lo cierto el Estado promueve esas políticas de empleabilidad a sabiendas del vacío normativo que presentan y sus efectos negativos en materia de cobertura de la protección social; pues no reducen la vulnerabilidad de los hogares frente a eventuales caídas de ingresos, ya que *“por las razones históricas, jurídicas y prácticas los sistemas de seguridad se construyeron alrededor del contrato laboral.”* Como cita Guerrero (2006, p. 4)^{liv} *“Hay personas que no participan del mercado laboral y hay otras que sí quisieran trabajar pero están desempleadas. También hay quienes trabajan por su cuenta y, por ser independientes, no tienen una relación de dependencia con ningún patrono. Por último, hay personas que realizan sus actividades en el sector informal, sin cumplir con las obligaciones tributarias ni las asociadas a la seguridad social”*.

También se ha señalado en la presente investigación que aunque esas actividades generen ingresos, no avalan el pleno acceso a los mecanismos de seguridad social asociados al contrato laboral, agudizando aún más su situación e impulsándolos a acudir a programas asistenciales, lo que supone la transferencia de una obligación inicial del empleador al Estado. Por lo tanto, el gran desafío es replantear mecanismos de transferencia y garantizar un financiamiento adecuado y estable que complemente (y no que sustituya) la protección de origen laboral, ya que las distintas reformas aplicadas en

los noventa no lograron resolver los problemas de financiamiento y cobertura de los sistemas de protección social. Manchinea (2006)^{IV}.

“La legislación laboral opera como un incentivo a la incorporación al mercado del trabajo, ya que en general es exclusivamente el trabajo asalariado el que permite tener acceso a un amplio espectro de beneficios sociales. Sin embargo, aun si nos concentramos en los asalariados, el régimen laboral raras veces es de alcance universal... al definir el campo de acción de las leyes protectoras quedan caracterizados también los sectores excluidos, aquellos que no podrán obtener algunos o todos los beneficios legales” (Marshall 2000)^{VI}

Es indudable el gran reto que representa para el país afianzar su modelo de Protección Social, máxime si se tiene en cuenta que éste debe estar acorde con las nuevas formas de contratación laboral, con la dinámica económica que implica la internacionalización del comercio y con el conjunto general de políticas internas a implementar en los diferentes ámbitos y esferas sociales. Sobre los retos y las reformas a introducir a nivel de Protección Social, muchos autores han estudiado y recomendado posibles alternativas, como una respuesta a la insostenibilidad e inequidad que implica mantener un modelo de carencias sistemáticas y jurídicas como el actual.

En la esfera jurídica, urge la necesidad de plantear la simplificación del marco jurídico y la codificación estatutaria; esto es, que cada situación que pueda calificarse como laboral exige una condición necesaria que el ordenamiento le asocie efectos jurídicos concretos y eficaces. Recordando Jáuregui, Moltó y otros (2004) la regulación de la actividad de la empresa por el Derecho Laboral no debe limitarse ya al empresario como sujeto del contrato de trabajo bilateral sino a la integración de los trabajadores a la empresa con los derechos de participación que la Constitución garantiza. Significa que la empresa como unidad organizada y productiva es un objeto de regulación material por el derecho al trabajo y que sus derechos y obligaciones como unidad integrada son relevantes y dignos de protección jurídica en el ámbito específico del Derecho Laboral.

Esto último permitirá, considerar a los desempleados como sujetos de derechos sociales y no como objeto de obligaciones. El marco jurídico mínimo de la ley laboral debe atender a la seguridad jurídica de la actuación profesional de los sujetos contractuales y los derechos de los trabajadores ocupados en la ejecución de actividades interrelacionadas con base en los principios de:

- La libertad de empresas y la descentralización productiva como una realidad que debe ser objeto de regularización.
- La garantía de los derechos de los trabajadores que participan en actividades en un mismo proyecto empresarial con independencia de la titularidad jurídica de su empresa.

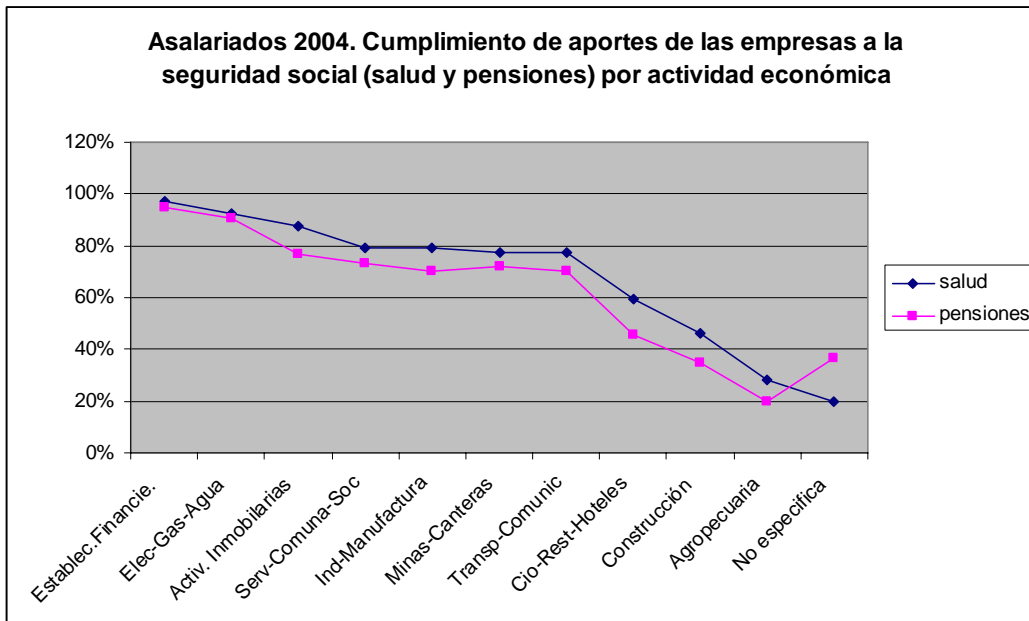
Estos objetivos se alcanzan con regularización completa e integrada del contrato de empresa con carácter general y con la especialidad del contrato de empresa en los diferentes sectores de la actividad económica, por entender que tienen especialidades relevantes que afectan a los derechos laborales de los trabajadores de las empresas concurrentes. El complemento consecuente con la regulación del contrato de empresa es la determinación de los efectos laborales que implica el funcionamiento de los grupos de empresa y la estructura de las organizaciones empresariales en red; esto implica una regulación más precisa de los supuestos de cesión de trabajadores, de utilización de empresas de Trabajo Temporal y alteraciones organizativas.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Investigar el problema de cobertura de la seguridad social, no sólo desde la perspectiva de la evasión como ha sido lo tradicional, sino desde la perspectiva del costo social para las familias y para el Estado del **no pago de la porción social del salario**, arroja importantes resultados.

Evidencia, sin lugar a dudas, que la seguridad social está íntimamente ligada a la calidad de la relación laboral, y que, cuanto más débil es dicha relación, más débil resulta la afiliación a la seguridad social.

La presente investigación cuantificó en primer lugar el ahorro de cada rama de la actividad sector económico en pagos a la seguridad social de sus asalariados. En total, lo dejado de pagar en 2004 por las empresas, en los distintos sectores, alcanza los cinco billones de pesos, dos billones en salud y tres billones en pensiones, pero con grandes diferencias entre las distintas ramas de actividad económica.



Las notorias diferencias en las relaciones laborales y en el cumplimiento de las obligaciones patronales entre las distintas ramas de la actividad económica, evidencian la urgente necesidad de construir políticas en protección y seguridad social que tomen en cuenta tales diferencias e individualicen soluciones para los sectores críticos, como la agricultura o la construcción, pero también como el transporte y el comercio.

Por otra parte, la investigación abre una primera puerta al mostrar diferencias importantes en la acumulación de activos de largo plazo, en las familias cuyo jefe de hogar cuenta con

seguridad social, respecto a familias con similar ingreso donde el jefe de hogar no cuenta con seguridad social.

Al analizar estos activos fijos, para los distintos grupos de ingreso, se observa una diferencia relevante entre la posesión o no de activos fijos en los hogares con y sin seguridad social, diferencia que es mucho más notoria en los hogares de menores ingresos.

Por supuesto, sería necesaria una encuesta específica para estudiar las pérdidas de activos o la dificultad de acumular activos y el empobrecimiento de las familias con y sin seguridad social completa,³⁸ como consecuencia de distintas crisis como enfermedad, invalidez, vejez o muerte. Las cifras obtenidas preliminarmente llaman a dirigir la investigación en este campo, para medir el impacto de la exclusión de la seguridad social sobre los trabajadores y las familias afectadas. Por supuesto este enfoque debe contemplar específicamente el ciclo de vida del trabajador colombiano.

La investigación realizada, por otra parte, permitió aproximarse a la medición del costo social de las formas de contratación laboral sin seguridad social, en las distintas ramas de la actividad económica. Si se puede utilizar el término externalidades, como en los daños generados por la producción al medio ambiente, se podría medir efectivamente el beneficio social de la actividad económica contra el costo de las externalidades que genera.

Al comparar el ahorro que hacen las empresas con el gasto social en protección social realizado por el Estado, para cubrir el déficit de seguridad social de las familias de los trabajadores sin pago de la porción social del salario, se encuentra un saldo negativo absoluto para la sociedad y el Estado de la rama de actividad agropecuaria. La actividad económica de la construcción apenas compensa con sus impuestos el gasto que hace asumir al Estado por la desprotección social de sus asalariados.

Este hallazgo permite, en consecuencia, confirmar que los subsidios en salud y otros programas sociales se convierten en realidad en un subsidio indirecto del Estado hacia ciertas actividades económicas.

Llaman los anteriores resultados a una urgente revisión de las políticas de protección y seguridad social hacia los trabajadores agropecuarios y de la construcción, pues los beneficiados finalmente por el no pago de la porción social del salario pueden ser grandes propietarios agrícolas, compañías constructoras, en la medida que las empresas obtengan mayor utilidad por no asumir los costos de la seguridad social de sus trabajadores. Pero también pueden serlo incluso los compradores de vivienda de estratos altos (4, 5 y 6) cuando obtienen un precio menor de la vivienda por la misma razón.

Como señala Cárdenas (2005) *“Las pérdidas de bienestar imputables a los proyectos de inversión realizados por los agentes privados, que se relacionan con la exclusión social, la pobreza y la marginación del ciclo económico, que en adelante serán denominados costos de exclusión, no han sido explicadas con suficiencia en cuanto a su origen, ni contabilizadas e imputadas a sus generadores en el ciclo económico. El origen de este fenómeno se da en tanto se contempla el trabajo solo como un insumo que interviene en*

³⁸ Al menos cubiertos por enfermedad general, maternidad, incapacidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez y muerte.

la relación tecnológica del sistema productivo, lo que origina que el ingreso a este llamado “factor de producción” solo sea involucrado en virtud de su remuneración como tal. De manera general, se puede afirmar que la responsabilidad social del capital se ha limitado a transferir un porcentaje de las ganancias obtenidas a la sociedad, vía el sistema impositivo y proveer la ocupación del trabajo en el sistema productivo. Sin embargo, no se le pregunta sobre la eficiencia que imprime al uso de los activos que involucra en su proceso productivo, ni los efectos en términos de bienestar vía inclusión o exclusión de ingresos que genera a los pobladores de los territorios donde opera. Este error se origina de concebir a la población solo en tanto termino de recurso productivo y no involucrar a los individuos en tanto poseedores de derechos económicos, que se encuentran definidos por fuera del mercado.”

Por supuesto, es posible argumentar que algunas ramas de la actividad económica como la agropecuaria, si bien no aportan excedentes económicos al Estado, realizan su aporte en forma indirecta a la economía y la sociedad, y se constituyen en el soporte para el resto del funcionamiento social y económico, razón por la cual la mayoría de los países desarrollados subsidian esta actividad. Sin embargo, si subsidiar la producción agropecuaria es una decisión de la sociedad y el Estado, esta debe ser explícita, para sopesar el beneficio de los subsidios otorgados a los empresarios versus el beneficio recibido por los trabajadores del campo, pues no resulta equitativo que se subsidie ampliamente a los primeros y al mismo tiempo se mantenga en la miseria, sin derechos ni protección social a los segundos. De hecho, recientemente el Gobierno ha girado cientos de miles de millones en subsidios a los exportadores agrícolas afectados por la revaluación de la moneda (hecho que hace más negativo el balance arrojado en la investigación) y mantiene otros subsidios y exenciones en el sector.

Igual sucede con la rama económica de la construcción, especialmente la construcción de vivienda. Es bien sabido que este sector ha sido uno de los sectores líderes del desarrollo económico en Colombia, desde el Plan de Desarrollo 70-74³⁹, denominado “Las cuatro estrategias”.^{lvii} *“El énfasis en el desarrollo urbano, concentrando recursos en la industria edificadora, tanto de viviendas como de servicios complementarios, es la primera estrategia que conducirá no solamente a la producción de bienes esenciales que urgentemente son requeridos por vasos núcleos sociales, sino que generará gran cantidad de empleo adicional, que de inmediato contribuirá al ensanche del mercado interno, elevando el nivel del consumo y facilitando entonces, con su demanda, incrementos en producción industrial y agrícola del país, sin deterioro en los ingresos reales de los productores.”*

Explícito o no en los planes de desarrollo consecutivos, los periodos de mayor crecimiento del PIB en Colombia han sido jalonados por la construcción desde la década del 70, curiosamente un sector cuyos trabajadores continúan mayoritariamente sin protección ni seguridad social. Quiere decir lo anterior que el desarrollo del país se ha apoyado en los hombros de estos trabajadores y ellos continúan sin los derechos que hoy constituyen el pleno ejercicio de la ciudadanía. Al mismo tiempo, las crisis económicas han significado repetidas veces la pérdida del empleo de los trabajadores de la construcción, no calificados en su mayoría.

El cuadro resulta paradójico y cruel, dado el trato que la sociedad y el Estado permiten para estos trabajadores de un sector considerado líder del desarrollo. Más aún si se tiene

³⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974* Gobierno de Misael Pastrana Borrero

en cuenta que “el mercado de las viviendas es fruto de una construcción social, a la que el Estado contribuye decisivamente mediante la elaboración de la demanda”^{lviii}, a través de la regulación de créditos especiales (UPAC, UVR), dirigidos a favorecer a los ciudadanos y a los constructores, exenciones de impuestos, ayudas estatales para vivienda de interés social, además de condiciones jurídicas propicias y de valorización. El Estado define por tanto casi todas las variables en que se basa la operación del mercado de vivienda, al tiempo que muestra un desinterés absoluto por la situación de los trabajadores de este sector. Se podría suponer que todo es parte del mismo ordenamiento económico y social. Dos caras de la misma moneda.

¿Por qué es posible que un número muy importante de trabajadores y sus familias en estos sectores no participen de los derechos sociales que constituyen la plena ciudadanía? El hecho de que los jornaleros del campo reciban trato de peones, de ciudadanos de segunda, de trabajadores sin derechos, es lo normal en nuestro país. La sociedad y el Estado aceptan implícitamente que estos asalariados no tengan derecho a un pago en la incapacidad o la invalidez o a una pensión por vejez. Igual sucede con algunos trabajadores urbanos, como los de la construcción, con trabajadores de la minería o con el servicio doméstico.

Se tiene, a partir de lo señalado, una apertura investigativa que, por una parte, puede dar luces a la orientación de la política de protección y seguridad social a partir del análisis detallado del **no pago de la porción social del salario**, en las distintas ramas de la actividad económica y, por otra, permite medir el impacto de la exclusión de la seguridad social sobre los trabajadores y las familias afectadas, e igualmente lograr una primera evaluación del costo de esta no protección para la sociedad⁴⁰ y el Estado.

Esta apertura obliga igualmente a visualizar los efectos a largo plazo para las familias de los trabajadores colombianos de la no protección social de millones de asalariados, en una sociedad que envejece aceleradamente. El envejecimiento sin ahorro pensional, sin seguros de invalidez y muerte reducirá seriamente los ingresos de las familias colombianas y al no garantizar estabilidad en el ingreso y consumo de las familias^{lix}, frenará sin duda el crecimiento económico.

“En Colombia, como en el resto de países, nos encontramos con una disminución del asalariamiento, de manera que por esta vía no se puede construir la cobertura universal para la salud y la seguridad social en general. El aseguramiento como instrumento para alcanzar una cobertura universal se dio bajo la condición que el asalariado se extendiera como forma de relación social dominante, que es la base de la construcción de un sistema de cotización, y dicho proceso arrastró a otras categorías sociales tales como artesanos, comerciantes, campesinos, profesionales independientes, que fue el caso de los países desarrollados por lo menos hasta la primera mitad de la década del 70” (Castel 1998, 144-145) (citado por Giraldo 2007).

⁴⁰ Hay un costo que no se ha mencionado, y que la presente investigación tampoco pudo abordar, aquel en que incurren las familias cuando asumen directamente el costo de la desprotección social, para suplir las ausencias del Estado en este sentido. Es el cuidado que hacen las familias de las personas que no tienen capacidad de generar ingresos por su condición de vejez, enfermedad, discapacidad, invalidez, desempleo, o cualquier riesgo de naturaleza social. La solidaridad familiar reemplaza los vacíos de la política pública, y esa solidaridad tiene un costo que puede ser estimado. Este es otro campo de investigación que requiere ser abordado.

De tal forma que persistir en la flexibilización laboral significa deteriorar los regímenes contributivos, con lo cual aumenta la carga para la sociedad para suplir esa falencia a través de impuestos generales, lo cual a su vez lleva a un deterioro de las prestaciones, porque las prestaciones adquieren un carácter asistencial, y por tanto dejan de ser un derecho exigible y universal. Igualmente, y especialmente en términos de déficit de ahorro pensional, cabe preguntar si es sostenible que se incremente la financiación por vía impuestos generales y se siga separando la seguridad social del trabajo.

El efecto económico a largo plazo de la flexibilización laboral y del no ahorro para el futuro, de una población que se envejece, debe sopesarse frente al presunto eficientismo de corto plazo. La desprotección social de la mayoría de los asalariados significa que la sociedad y el Estado no asumen hoy el costo de la previsión social necesaria mañana, para de esta forma embargar el futuro económico y social. Es necesario por tanto sopesar la “eficiencia estática” versus la “eficiencia dinámica” de las instituciones laborales para el crecimiento económico sostenido, según los términos de algunos representantes de la escuela regulacionista (Boyer 1992)^{lx}

Un problema cultural, además de económico y social

La pobre cultura sobre seguridad social que existe en Colombia permite que fenómenos como la evasión y la elusión al sistema se conviertan en una regularidad, tal y como se ha analizado en la presente investigación⁴¹. Es preciso reconocer, de un lado, que uno de los aspectos favorables de la Ley 100 de 1993 fue poner sobre el tapete de la discusión la relevancia de estar afiliado y, de otro, que el uso de tutelas para acceder a los servicios puede ser un indicador de que la población está tomando conciencia de la importancia de estar afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Interesa explorar por qué en nuestro país se produce este comportamiento en los diferentes actores partícipes del sistema, ya que ello, en últimas, repercute en la desfinanciación, es decir, en pérdidas de recursos y, sobre todo, en las condiciones de protección social para la población afiliada, ya sea porque se disminuyen sus montos pensionales, o porque en riesgos profesionales queda desprotegido frente a un eventual accidente o una enfermedad profesional derivada del ejercicio de la actividad económica.

Se podrían lanzar varias hipótesis acerca de esta débil cultura: la primera estaría asociada a razones de tipo histórico, la segunda con el comportamiento del mercado de trabajo, la tercera sobre los criterios de ciudadanía y la cuarta con los niveles de exclusión social. El sistema colombiano se estructuró con los parámetros de la propuesta bismarckiana, pues sólo cobijaba a quienes tenían contrato de trabajo; además nace fragmentado: una institución para los trabajadores públicos (CAJANAL) y otra para los trabajadores privados (ICSS), según la Ley 90 de 1946. Para el momento en que se expide la Ley 100 de 1993 existían en el país 1024 entidades de seguridad social, cada una con diferentes formas de acceso, ya sea en salud o en pensiones, situación que lo tornó inequitativo. Con esta clase de construcción, que alejaba de la universalidad y de la equidad a la mayoría de la población, el sistema se visualizó como un “privilegio” para un sector de la población.

⁴¹ En algunos países -como por ejemplo Canadá- el carné de afiliación al SSS reviste tanta importancia que puede ser utilizado como documento de identidad

Con relación al comportamiento del mercado de trabajo se puede observar que la informalidad, el trabajo precario y la alta rotación laboral repercuten en la débil cobertura en materia pensional, ya sea para quienes están afiliados al sistema público o a los fondos privados de pensiones, pero lo más preocupante es que la cobertura de protección, o sea los mayores de 60 años que “gozan” de una pensión, no llega al 18%. Estas características, asociadas con la cobertura del régimen subsidiado (en diciembre del 2007 estaban afiliadas 21.606.812 colombianos), hacen que los ciudadanos en vez de percibir la afiliación como un derecho la conciben como un favor del gobierno de turno.

La anterior condición conduce al tercer elemento: el tipo de ciudadanía que se construyó no sólo en Colombia sino en América Latina. La forma como en el continente se ha legislado sobre los derechos sociales, la débil extensión de la relación salarial y el incumplimiento de las leyes, han hecho que la subordinación del trabajo al capital no esté ligada al ejercicio de los derechos sociales. Las garantías jurídicas sólo cubren algunos segmentos de los trabajadores mientras otros quedan al margen; es el caso de las normas de protección social que tienen carácter obligatorio para los trabajadores inmersos en relaciones salariales y voluntario para otro tipo de acuerdos laborales.

De manera adicional, en el sector formal de la economía (dada la violencia de la relación laboral, acompañada por el alto índice de desempleo e informalidad) los mecanismos de evasión y elusión a los sistemas de protección social limitan el ejercicio de los derechos sociales e inducen a la aceptación tácita del dominio del empleador. Más relevante es el caso de la informalidad, pues allí los trabajadores están dotados de derechos civiles y políticos pero no de derechos sociales. En este segmento de los trabajadores, los derechos sociales aparecen como derechos individuales, dada la ausencia de una relación de trabajo dependiente y la falta de conocimiento de contraprestación entre capital y trabajo. Esta individualización de los derechos sociales conduce a que el productor se margine de su reivindicación, la cual tiene una naturaleza colectiva, y se circunscriba a la lucha por mejores condiciones de vida. De contera el tipo de ciudadanía que se ha venido construyendo en el país está más asociada con una ciudadanía patrimonial, circunstancia que procura el terreno abonado para que aparezcan fenómenos como el nepotismo, la corrupción, el clientelismo y el gamonalismo, trastornando así los mecanismos de regulación estatal. Estos ingredientes, sumados al incumplimiento de las leyes, generan una apropiación privada de los elementos públicos y un ejercicio privado de los asuntos sociales. De allí que los factores correspondientes a los derechos sociales sean percibidos como privilegios para aquéllos que puedan vincularse con este tipo de poderes.

Por último estaría la exclusión social. Los niveles de pobreza ya sea por su extensión o por su profundización (indigencia) crean las condiciones adecuadas para que los pobres estén en disposición de pedir “colaboración” a las instituciones estatales para lograr los servicios del SSS. El acceso al sistema de salud se presenta como una dádiva o generosidad del Estado hacia los más pobres, quienes por su parte tienen que declararse como tales para tener derechos en el campo de lo social. El estigma social hace parte de las políticas basadas en la focalización, así como la inequidad, la sociedad tolera que exista un sistema de salud para el sector formal de la economía y otro para pobres (subsidiado) con paquetes de beneficios diferentes. Con en este conjunto de limitantes se logra explicar la limitada cultura en seguridad social que tiene la población colombiana.

Un camino necesario

La investigación ha demostrado que una norma en protección y seguridad social igual, para ramas de la actividad económica tan diferentes en su comportamiento laboral, no parece razonable ni ha resultado útil.

Intentar resolver el problema del **no pago de la porción social del salario** a través de controles administrativos y sanciones tiene resultados limitados. Cuando se presenta un fenómeno de evasión es porque el costo de la cotización es considerado lo suficientemente alto por los agentes económicos para correr el riesgo implícito de incumplir la ley. El costo de ser sancionado (que depende de la probabilidad de ser descubierto) es menor al de la cotización, y a medida que las cotizaciones son aumentadas, hecho que sucede en la actualidad, la diferencia de costos aumenta, y por tanto los estímulos a la evasión. Este es un principio económico que siempre se ha cumplido, por encima de las regulaciones y las sanciones, y este caso no es la excepción.

La normatividad diferencial, que se hace necesaria, debe tomar en cuenta el nivel de negociación de derechos, de formalización de contratos, de continuidad en el trabajo y de cobertura de la seguridad social en cada rama de la actividad económica, para estimular la formalización y los derechos de los trabajadores y sus familias a la seguridad social. Ello puede implicar cambios en las cotizaciones obrero-patronales en estos sectores críticos o incluso disminución para estimularlas, o bien regreso a las cotizaciones tripartitas en condiciones específicas de tamaño de las empresas en activos y número de trabajadores.

Igualmente es necesario proponer nuevas formas y mecanismos de mutualización de trabajadores a destajo, así como toda clase de fórmulas imaginativas que conlleven a lograr la cobertura de los derechos a la seguridad social a estos trabajadores y sus familias y garantizar un financiamiento adecuado y estable de la seguridad social, que complemente (y no que sustituya) la protección de origen laboral. Claro está, tales propuestas debe ir de la mano con una política de trabajo decente, de acuerdo a la normatividad de la OIT^{lxii}, la cual Colombia suscribió.

Las fórmulas deben dirigirse igualmente a lograr el recaudo de parte de los cinco billones de pesos de 2004 dejados de aportar en la actualidad por los patronos para estos asalariados. Ello puede significar que el Estado subsidie parcialmente el costo de la afiliación a la seguridad social plena de los trabajadores de cierto tipos de empresas (como las microempresas), y de algunos sectores económicos (agricultura, construcción), a través de la mutualización obligatoria de sus trabajadores. Es preferible plantear de nuevo la vieja fórmula de la financiación tripartita en estos casos (es decir subsidiar parcialmente la cotización al Régimen Contributivo), que seguir por el camino de desresponsabilizar totalmente a los patronos y dejar todo el peso de la seguridad social en manos del Estado. De esta forma los trabajadores y sus familias podrán contar con una protección adecuada que los libere de la trampa de la pobreza.

La alternativa anterior, en lugar de concederles subsidios parciales en salud directamente a los trabajadores y sus familias, subsidios que no garantizan la estabilidad del ingreso de las familias por la mínima protección contra el conjunto de los riesgos de enfermedad, incapacidad, invalidez, vejez y muerte. Subsidios que en última instancia benefician más a las empresas que a los trabajadores y sus familias. Subsidios que los ratifican como ciudadanos de segunda categoría o ciudadanos sin derechos, en una economía de mercado, "ciudadanía invertida" o "ciudadanía asistida", (Fleury y Molina 2000) que

consiste en que los ciudadanos plenos deben comprar en el mercado los bienes sociales, mientras que el Estado remunera el fracaso social. Esto invierte los parámetros con los que históricamente se ha construido la ciudadanía social, lo cual nos debe llevar a repensar con seriedad y responsabilidad las tendencias de nuestro Sistema de Protección Social.

Esta propuesta permitiría adicionalmente aliviar la presión fiscal sobre los Sistemas de Protección Social, puesto que, en lugar de entregar un seguro de salud financiado un 100% por el Estado, permitiría recaudar parte de los costos de la seguridad social a través de cotizaciones y, sobre todo, eliminar el incentivo de la dependencia económica a través de los programas asistenciales. Igualmente permitiría generar una cultura de la cotización y la previsión, es decir de la seguridad social, que es la única forma de hacer viable la Protección Social a futuro y garantizar la universalidad. De lo contrario, cada vez serán más quienes quieran vivir de las ayudas del Estado y menos quienes consideran que deben contribuir al financiamiento; cada vez más los que toman y menos los que ponen, hecho que conduce necesariamente a la inviabilidad financiera y finalmente política de la Protección Social.

Tal es la perspectiva, de no modificarse el camino asistencialista trazado en la actualidad, especialmente reforzado por la Ley 1122 que, además de aumentar la responsabilidad del Estado (y disminuir la de los patronos en consecuencia), ensanchó la brecha entre los regímenes Contributivo y Subsidiado de Salud, y la abrió definitivamente entre la seguridad social en salud y la seguridad social en pensiones o riesgos profesionales. Adicionalmente, los subsidios tienen un carácter asistencialista, que si bien a corto plazo alivian la situación de las personas, se convierten a mediano y largo plazo en favores rodeados de prácticas clientelistas (Rodríguez Oscar 2002), que sustituyen el derecho a la seguridad social del trabajador y la familia, derecho que debe estar íntimamente ligado a la relación laboral.

En síntesis, resulta absurdo pretender que el Estado brinde seguridad social completa a dos tercios de la población, con recursos derivados de impuestos generales. Ni los países ricos pueden hacerlo, pues el costo de la seguridad social supera fácilmente el 20% del PIB. Resultará de esta pretensión una cobertura tan parcial de la seguridad social como la que proporciona el Régimen Subsidiado en Salud o un esquema de subsidios de pensiones tan pobre y de baja cobertura como el ejemplo mostrado de Prosperar, analizado colateralmente (ver Anexo 1).

Dadas las razones expuestas, cabe señalar finalmente que resulta perentorio reabrir el debate nacional sobre los Sistemas de Protección Social y Seguridad Social, con el propósito de revisar a profundidad sus posibilidades reales de financiación mediante fuentes desligadas del salario y la relación laboral, calcular así mismo las implicaciones económicas y sociales a mediano y largo plazo de la baja cobertura de los regímenes contributivos, y estimar los efectos de la actual desviación hacia el asistencialismo. Redibujar las perspectivas posibles, frente a una población que se envejece a pasos acelerados, permitirá colocar en justo término el debate entre el aseguramiento y la asistencia, así como construir alternativas que garanticen un mejor futuro económico y social para las familias colombianas y para el país mismo.

Anexos

Anexo 1

EL RÉGIMEN SUBSIDIADO EN PENSIONES – PROSPERAR

Una muestra de la imposibilidad e incapacidad del Estado para asumir la seguridad social cuando no existen derechos previsionales ligados a la relación laboral

En atención a los principios de universalidad y solidaridad en la Ley 100 de 1993 se creó el régimen subsidiado en pensiones. Con este sistema se cubriría a los trabajadores asalariados e informales del sector rural, los trabajadores del sector urbano que no cuenten con suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción.

Se estableció, además, que el subsidio sería parcial para reemplazar los aportes del empleador y del trabajador, o de éste último en caso de que tuviera la calidad de trabajador independiente siempre y cuando devengue hasta un salario mínimo. Los beneficiarios del subsidio podría escoger la afiliación entre el régimen solidario de prima media con prestación definida (RPM) y el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAI)

El aporte de los subsidios, según lo estipuló la Ley, se haría a través de Fondo de Solidaridad Pensional creado como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al, entonces, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y cuyos recursos serían administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector solidario, o por administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías del sector social solidario. Dicho fondo contaría con un consejo asesor integrado por representantes de los gremios de la producción, las centrales obreras y la confederación de pensionados.

Para la administración de los recursos del Fondo se creó el consorcio PROSPERAR. En 1995 el consorcio estaba integrado por: Fiduciaria La Previsora S.A., Fiduciaria del Estado S.A., Fiduciaria Central S.A. (Fiducentral), Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (Fiducagraria), Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. (Fiducoldex), Sociedad Fiduciaria Industrial S.A. (Fiduifi). A excepción de Fiducoldex, las fiduciarias del consorcio eran de economía mixta. En el contrato de 2001 se crea el Consorcio Prosperar Hoy, que en la actualidad está bajo el control de cuatro fiduciarias: La Previsora (33,33%), Fiduagraria (37,04%), Fiducoldex (18,52%) y Central (11,11%).

1. Estructura del Fondo de Solidaridad Pensional

Este Fondo se compone de dos subcuentas: Solidaridad y subsistencia. La primera está dirigida a grupos de población que por sus características y condiciones no tienen acceso a los sistemas de seguridad social. La segunda, que se creó con la Ley 797 de 2003 en reemplazo del sistema de servicios sociales complementarios, está destinada a la protección de los adultos mayores en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio monetario no superior al 50% de un salario mínimo.

La Ley 100 de 1993 le otorgó al Fondo los siguientes recursos:

- La cotización adicional del 1% sobre el salario, a cargo de los afiliados al Régimen general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Los aportes del presupuesto nacional, que no podrían ser inferiores a los obtenidos anualmente por concepto de las cotizaciones adicionales hechas por los afiliados al sistema pensional.
- Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados
- Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título
- Las multas a las administradoras de fondos de pensiones y a los empleadores

Con la reforma introducida en la Ley 797 de 2003 se repartieron los recursos entre las dos cuentas así:

| Subcuenta de Solidaridad | Subcuenta de subsistencia |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• 0,5% del aporte de afiliados con más de 4 SMLV• Recursos de entes territoriales o de agremiaciones para planes de extensión de cobertura• Donaciones y rendimientos financieros de excedentes de liquidez• Multas a administradoras y empleadores | <ul style="list-style-type: none">• 0,5% del aporte de afiliados con más de 4 SMLV. De 16 a 17 SMLV el 0,2%; entre 17 y 18 SMLV el 0,4%; entre 18 y 19 SMLV el 0,6%, entre 19 y 20 SMLV el 0,8% y superior a 20 SMLV el 1%• Aportes del presupuesto nacional• Mesadas de los pensionados entre 10 y 20 SMLV el 1% y más de 20 SMLV el 2% |

Las tareas del Consorcio Prosperar hoy consisten en recaudar los aportes de los trabajadores asalariados en los porcentajes señalados en el cuadro anterior, identificar y afiliar los beneficiarios de los subsidios, hacer el traslado de los subsidios, administrar el portafolio de inversiones y realizar el seguimiento de los beneficiarios del Fondo.

2. La focalización del gasto como base del régimen subsidiado

Entre los enfoques sobre el cual se expide la reforma a la Seguridad y se crea el Fondo de Solidaridad Pensional está la política de protección agenciada por la corriente estándar, la cual tiene como base la focalización del gasto social y la provisión de subsidios a la demanda. Tal estrategia, además de renunciar a una perspectiva universalista, conduce a discriminar entre pobres que ameritan ser beneficiarios de

programas de ayuda social y otros que, según la tecnocracia, no reúnen las cualidades para acceder a los subsidios estatales⁴² lxxii.

En el período de las reformas estructurales en América Latina, los representantes del Banco Mundial reconocían que la política económica durante los ajustes estructurales generaría pobreza, pero tenían confianza en que una vez que la economía se encaminara por el sendero del crecimiento económico ésta se reduciría.

Para el Banco Mundial [1987]^{lxxiii}, la política conducente a superar la pobreza durante los ajustes estructurales debía comportar dos características. Primera, ser complementaria y subordinada a los programas de ajuste estructural, pues del éxito de tales programas dependería el desarrollo social futuro, de ahí que el objetivo fuera proteger a los que transitoriamente no pudieran incorporarse o fueran excluidos del proceso de crecimiento económico. Segunda, ser ejercida mediante gasto público social.

En este escenario, el Estado debía reasignar el gasto social para aumentar su eficiencia social y técnica. Por ello se debían focalizar o concentrar los recursos en aquellos que más lo necesitaban, es decir, ciertos estratos de ingresos, zonas geográficas, grupos de edad o género, entre otros, privilegiando además ciertas actividades de los servicios sociales que se consideran más necesarias para ellos, tales como la medicina preventiva, la educación básica, la vivienda popular, entre otros. Los recursos públicos sociales debían destinarse a los más pobres; los menos pobres debían esforzarse por pagar los servicios que demandaran, fueran públicos o privados.

Esta propuesta se traduce en un abandono de la universalización como criterio de la protección social brindada por el Estado.

Dado que el apoyo estatal no podría en ningún caso entorpecer el libre funcionamiento del mercado, buscado con las reformas estructurales, el subsidio debería ser concedido a la demanda y no aportado a través de la oferta de servicios. Entre las críticas que se hacían a la universalización con recursos de oferta se encontraban: a) no es posible su realización debido a los cuantiosos recursos que exigiría; b) posee un carácter injusto al favorecer por igual a personas que tienen necesidades y recursos muy diferentes; c) no estimula la productividad ni el esfuerzo de las gentes; y d) no se ajusta a los cambios en los requerimientos de demanda [Gurrieri, 1993]^{lxxiv}.

Varios son los supuestos que respaldan la focalización del gasto y los subsidios a la demanda, en particular que los agentes responden (en la dirección esperada) a los incentivos definidos en las política y que estos por supuesto están de acuerdo con las posibilidades de cambio de comportamiento de los agentes. Un ejemplo de ello es la creencia de que con una política de esa naturaleza se pueden cumplir múltiples propósitos: llegar a los más pobres, resolver los problemas de equidad horizontal y vertical, incrementar la autonomía y la responsabilidad de los agentes, evaluar y premiar en función del rendimiento, estimular diversas fuentes de aprovisionamiento, evitar que se

⁴² La Protección Social es entendida por el Banco Mundial, como un conjunto de dispositivos públicos destinados a suministrar a la población una garantía de ingresos [Holzman et al 2003].

dejen de usar los servicios públicos, responder más fácilmente a las necesidades de los usuarios, mejorar la sostenibilidad del servicio y reducir los niveles de corrupción⁴³ lxx .

Otro supuesto importante es que la política social es un asunto de asignación de recursos. El proceso de focalización reside en el principio de costo-efectividad para garantizar la provisión de un servicio público, es decir, se trata de maximizar los beneficios de erradicación de la pobreza a partir de cierto volumen de costos.

Este tipo de aproximación deja de lado cualquier consideración sobre los efectos sociológicos o antropológicos que comporta la pobreza. Más allá de este principio “todo sistema de subsidios en que la gente debe ser identificada como pobre y al que se considere una beneficencia especial para quienes no pueden valerse por sí mismos tendería a producir ciertos efectos tanto en su autoestima de la persona como respeto con el que otros lo tratan” [Sen 2003. 557]^{lxvi} .

2.1 La focalización y el sistema pensional

La focalización del gasto aplicada al sistema pensional conduce a fortalecer la idea de que la protección para la vejez debe ser un asunto individual y no social, y genera una dualidad respecto a los preceptos constitucionales.

La Constitución, al consagrar la República como un Estado social de derecho y la seguridad social como un servicio público, elevó la protección al nivel de derecho. Sin embargo, la focalización del gasto al privilegiar el mérito de la pobreza como mecanismo para acceder a los subsidios sitúa la protección al nivel de la “gracia” y no del derecho. Es decir, se obtiene en virtud de la voluntad del gobierno y no por su categoría de ciudadano.

En Europa la extensión de la ciudadanía al conjunto de la población tiene su origen en el reconocimiento de los derechos sociales a los asalariados y su fundamento reside en un sistema de derechos y deberes. En el pacto salarial se establece una relación de subordinación de los trabajadores hacia los empresarios, que se manifiesta en el orden económico, y existe una contraprestación por parte de los empresarios, expresada en la remuneración y el cumplimiento de la legislación laboral. En este sentido el salario no agota el cumplimiento de los derechos del trabajador y no expresa la equivalencia con la subordinación, en tanto esta última no tiene medida y su confrontación con una cantidad de moneda, mediación puramente simbólica, no es una relación de equivalencia.

Como lo afirma Lautier [1995: 36]^{lxvii}: *“Lo que denominamos Estado-Providencia puede entonces ser interpretado como intervención del Estado dentro de la génesis -en términos de derechos sobre el mismo- de las contrapartidas de deberes de los asalariados hacia los empleadores, dentro de las situaciones donde el salario no se representa como una contrapartida completa de esos deberes”*⁴⁴. Así, la definición del estatus social de la

⁴³ Esta complementariedad entre las instituciones sociales y el clientelismo sobre la cual se fundaba la legitimidad del Estado se modifica a partir de la reestructuración del modelo que se instaura con las reformas inspiradas por la lógica neoliberal de la década de los noventa. Véase Jaime Marques Pereira [1993]

⁴⁴ La existencia misma de los Estados de Bienestar supone un compromiso “Keynesiano” mediante el cual los representantes del movimiento obrero (partidos comunistas o socialdemócratas) reconocen la existencia de un

población trabajadora se expresa en tres niveles de derechos: civiles, políticos y sociales, es decir, una ciudadanía plena, generalizada y garantizada por el Estado.

En otras palabras, el empleado ya no está solo ante el empleador, ya no se trata de una relación unívoca; la intervención del Estado social afianza el cierre de una relación triangular por la cual los derechos sociales conferidos y garantizados por el Estado compensan deberes y derechos a todos los niveles. Lo notable es que esta relación entre el individuo y el Estado no se implementó en el terreno de lo político, sino sobre la base de la relación salarial, relación eminentemente asimétrica, desigual e incompleta en términos de derechos y deberes mutuos entre empleados y empleadores.

Este planteamiento es fundamental a la hora de examinar por qué en América Latina la ciudadanía social no experimentó un desarrollo similar al europeo. El tipo de “cierre triangular” y grado de efectividad de éste son distintos y se traducen por otras formas de ciudadanía, salarial y no salarial. En América Latina la forma como se ha legislado sobre los derechos sociales, la débil extensión de la relación salarial y el incumplimiento a las leyes han hecho que la subordinación del trabajo no esté ligada al ejercicio de los derechos sociales.

De una parte, las garantías jurídicas cubren algunos segmentos de los trabajadores mientras otros quedan al margen, tal es el caso de las normas de protección social que tienen carácter obligatorio para las relaciones salariales y hasta hace muy poco se fue voluntario para otro tipo de acuerdos laborales.

De otro lado, en el sector formal de la producción los mecanismos de evasión y elusión a los sistemas de protección social limitan la garantía de los derechos sociales e inducen a la aceptación tácita del dominio del empleador. Más significativo aún es el caso del productor independiente, quién está dotado de derechos civiles y políticos pero no de derechos sociales.

En este segmento de los trabajadores los derechos sociales aparecen como derechos individuales, dada la ausencia de una relación de trabajo dependiente y la falta de conocimiento sobre la contraprestación entre el capital y el trabajo. Esta individualización de los derechos sociales, que en principio tienen una naturaleza colectiva, conduce a que el productor se margine de su reivindicación y se circunscriba a la lucha por mejores condiciones de vida.

Al establecerse, en Colombia, un régimen de subsidio exclusivo para grupos de la población en los que no se reconocen relaciones de subordinación se abre el camino para desligar del mundo del trabajo el derecho a la protección. En este sentido, aunque la labor se desarrolle en beneficio de otro, ese otro no queda obligado a participar en la protección de quien laboró a su favor. Si a esta condición se le agrega la de bajos ingresos, se llega a un mecanismo que en su formulación da lugar a la exclusión, no por su limitado alcance sino porque la protección está definida por las características de su ocupación o de su nivel de ingreso.

contrato de trabajo jerarquizada y como contrapartida los partidos burgueses y en especial el gobierno orientan el presupuesto a gasto social que garantiza calidad de vida y equidad.

Estas circunstancias, sumadas a la estrategia de focalización del gasto, desembocan en que el derecho no esté verdaderamente garantizado sino condicionado a la disponibilidad de recursos para otorgar el subsidio. Un riesgo, adicional, que se corre al sujetar los derechos a un sistema de subsidio a la demanda es la emergencia de prácticas clientelistas. En países en los que la ciudadanía no se ha construido sobre la base del ejercicio de los derechos sociales cualquier mecanismo para acceder a recursos estatales se convierte en un instrumento de clientelismo.

En contrapartida, las formas de reconocimiento de los derechos y los factores correspondientes al ejercicio de los derechos sociales son percibidos como privilegios, tanto por aquellos que están marginados como por quienes agencian políticas de individualización de la protección social^{45 lxviii}.

2.2. El SISBEN. Instrumento de selección de beneficiarios

Los regímenes subsidiados previstos en la reforma al sistema de seguridad social, consagrada en la Ley 100 de 1993, se construyen a partir de la identificación de la población pobre como base para focalizar el gasto público. El instrumento utilizado para este propósito es el Sistema de identificación de beneficiarios de políticas públicas - Sisben, creado en 1994, aplicado a partir de 1997 y transformado en 2003.

Aunque el Sisben fue creado como fuente para la asignación de subsidios estatales en diferentes campos de la política social, hasta el presente el Sisben ha sido utilizado prioritariamente para determinar la afiliación al sistema de seguridad social, en particular salud⁴⁶. Este instrumento, que consiste en una encuesta sobre condiciones de la vivienda, de educación e ingresos de la familia, otorga un puntaje a cada uno de los criterios evaluados y la sumatoria de ellos determina el estrato en el cual queda clasificado el hogar, es decir su nivel de pobreza^{47 lxiix}.

⁴⁵ Este mensaje es enviado por las políticas neoliberales en el campo de lo social cuando focalizan el gasto público o al introducir reformas a la política social; la relación salarial y la estabilidad en el trabajo se presentan como un privilegio para el conjunto de la población [Valier 1995]

⁴⁶ Por ejemplo, el Acuerdo 23 de 1995 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud determinó que la población que “ameritaba” pertenecer al RS estaba constituida por los pobres y vulnerables, que no tienen capacidad de pago y que la “identificación de los beneficiarios del régimen subsidiado se hará en los municipios categoría 1 a 4 mediante la aplicación del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben) y en los municipios categorías 5 y 6 definidos por la Ley 136 de 1994 a través de un listado censal que contiene nombre, documento de identidad en caso de existir, edad, sexo, ocupación y lugar de residencia” [Fresneda, 2002: 69].

⁴⁷ Los puntajes definidos en este mecanismo han sido utilizados como indicador. El índice Sisben ha sido utilizado: como medida de pobreza, como índice de bienestar y como medida del estándar de vida. La primera fue con la que se construyó el indicador y ha sido abandonada paulatinamente por los responsables de la política económica; la segunda estima que el Sisben es un índice de utilidad y una medida de bienestar (welfare). A partir de considerar un conjunto de variables demográficas y relacionadas con el consumo de bienes durables, dotación de capital humano e ingreso corriente, por su contenido y forma de construcción cumple con las condiciones de este tipo de índices en la teoría económica. La tercera, siguiendo a Sen interpreta el índice Sisben como medida de estándar de vida en términos de capacidades. A diferencia del anterior enfoque el índice más que expresar recursos o ingresos “se aproxima a las realizaciones y capacidades.” y tiene la ventaja de que evalúa satisfacción de necesidades y no preferencias. “Más que un índice de pobreza, el I-Sisben (índice Sisben) es un índice de estándar de vida, porque informa, de manera directa, sobre las realizaciones y las capacidades.” (Sarmiento y otros, 1999, p. 108).

Para valorar los resultados obtenidos en la “focalización” la información es aún insuficiente, la más completa se presentó el proyecto del CID de la Universidad Nacional [Arévalo y Martínez 2002] y se revisó posteriormente por el grupo de protección social⁴⁸^{lxx}. Tres tipos de errores se pueden presentar en la identificación de beneficiarios: incluir a los no pobres, excluir a los pobres y situar a los individuos en un estrato que no corresponde a su verdadero grado de pobreza.

En 1997, según la encuesta de calidad de vida –ECV, la proporción de no pobres afiliados al régimen subsidiado en salud era de 27.4% (1.920.000 “colados”) y en el año 2001 llegaba a 39.2%; para este mismo año en la encuesta nacional de hogares –ENH se registraban 2.780.000 “colados”. Estas cifras ilustran la tendencia a un progresivo y rápido deterioro de los niveles de precisión en la “focalización”, a pesar de que, en los últimos años, se ha generalizado el uso del Sisben. La aplicación del Sisben ha conducido a errores de exclusión que parecen demasiado elevados. Tomando como referencia los estratos 1 y 2 de Sisben se encuentra que, según la ECV de 1997, el 25% de pobres fue clasificado como no pobre; si se toman los estratos 1 a 3 este porcentaje desciende a 15% [Fresneda 2002]^{lxxi}.

Respecto a la aplicación del nuevo sisben se puede concluir que: a) el error estimado de exclusión del nuevo índice Sisben (porcentaje de pobres no clasificados en los niveles 1 y 2) es de 22.1%, sin embargo, se reduce considerablemente frente al anterior índice calculado en 53.1%; b) se aumenta el error de inclusión (porcentaje de no pobres que pueden recibir subsidios), pasa de 10%, con el antiguo índice, a 26,7%, con el actual; c) la clasificación provista por los puntajes del nuevo índice Sisben guarda relación con los niveles de ingresos, no obstante, la asociación entre las dos variables es limitada: 12% de las personas con más bajos ingresos (decil 1) se encuentran clasificadas en el nivel 3 del Sisben y 9,5% de las personas con mayores ingresos (decil 10) se clasifican en los niveles 1 y 2 del Sisben

Como sistema de identificación de beneficiarios el Sisben adolece de grandes fallas. Manifiesta dificultades de naturaleza técnica que se reflejan en el tipo de preguntas por las que se indaga en el cuestionario aplicado a la población y la manera como se determinan los límites de cada nivel. En general, su implementación muestra problemas de cobertura y de actualización, con los primeros se acrecientan los efectos de exclusión sobre los pobres, y con los segundo se corre el riesgo de incrementar los errores de inclusión y exclusión y, en todo caso, a dejar indeterminada su evaluación.

Otros rasgos de la situación son: la falta de integración con otras fuentes de información, en particular la afiliados al régimen subsidiado; la imposibilidad de atender nuevas afiliaciones sobre los seleccionados como elegibles; las limitaciones en la disponibilidad recursos físicos, financieros y humanos en el manejo del Sisben; la debilidad en los programas de capacitación y asistencia técnica para los funcionarios que operan el programa; y la alta rotación de quienes están encargados de aplicar el instrumento (esta situación es perfectamente compatible con la inestabilidad laboral que opera en el conjunto de la economía).

⁴⁸ El ejercicio sobre el nuevo sisben fue realizado por Oscar Fresneda y sus resultados fueron publicados en el artículo “Avances y dificultades del sistema de salud para los pobres”, del libro ¿Ha mejorado el acceso en salud? Evaluación de los procesos del régimen subsidiado en salud, segunda edición, elaborado por el grupo de Protección Social del Cid.

Además de las distorsiones de información, la aplicación del Sisben ha dado cabida al juego de intereses de sectores políticos o grupos de presión, que promueven su interés particular y no el de la colectividad en el manejo de “bienes públicos”, como son los recursos del sistema de seguridad social en salud. Esta situación ha abierto un espacio para conductas que pueden clasificarse en el campo de la corrupción⁴⁹.

3. Capacidad de expansión del régimen subsidiado en pensiones. Subcuenta de solidaridad

Como se mencionó previamente, el Fondo de solidaridad intenta poner en funcionamiento el principio de solidaridad, a través de la cofinanciación de la afiliación al sistema pensional de los sectores de trabajadores sin capacidad de pago y del otorgamiento de un subsidio monetario a la población indigente. Toda vez que la protección social quedó sujeta a la normatividad que dictamine el gobierno, en la afiliación al régimen pensional subsidiado se conjugan dos dinámicas: en la primera, se cubren aquellos grupos o sectores sociales que gracias a cierto nivel de presión logran articularse al grupo de beneficiarios de los recursos del Fondo de solidaridad; en la segunda, se insertan poblaciones que de acuerdo con el Ministro de turno, y en una relación de tipo clientelista, son seleccionados.

3.1. Condiciones de la afiliación

El subsidio que se ofrece en la legislación es parcial y de carácter temporal, con el fin de que, durante un período definido previamente y según un porcentaje determinado para cada grupo poblacional (tabla 1), los afiliados puedan completar la cotización del 13% sobre la base de un salario mínimo. A su vez, el beneficiario se compromete a consignar el porcentaje complementario en una entidad financiera de la red de recaudo del ISS.

Cuadro No. 1 Fondo de Solidaridad Pensional. Requisitos y Beneficios por Grupo de Población

| Grupo Poblacional | Condiciones | Beneficios | |
|---|--|---|------------------------------------|
| Sector informal urbano y formas asociativas de producción urbanas | Edad Hombres >=40 y <65 Mujeres >=35 y <65 | Tiempo de subsidio (semanas) Hasta 500 semanas | Porcentaje del subsidio 70% |
| Sector Informal rural (2) y formas asociativas de la producción rurales | Hombres >=35 y <65 Mujeres >=30 y <65 | Para hombres y mujeres con régimen de transición (3) 480. Sin régimen de transición 600 | 90% |
| Trabajadores | >=20 y <65 | Con régimen de transición | |

⁴⁹ Como todo programa que focaliza en América Latina y que por ende renuncia a buscar la universalización el régimen subsidiado en pensiones está permeado por prácticas clientelistas⁴⁹. En un estudio realizado para el FSP en el 2003 en el cual se aplicó una encuesta de beneficiarios y potenciales beneficiarios, del Fondo de Solidaridad Pensional, se detectó cómo *los líderes políticos que recogían los formularios de los afiliados se dedicaron a pedir contraprestaciones electorales* a las personas.

| | | | |
|--|--|---|-----|
| discapacitados | | 480 Sin régimen de transición 800 | 95% |
| Madres comunitarias | Cualquier edad con uno o más años de servicios | Con régimen de transición 480 Sin régimen de transición 600 | 80% |
| La Ley 797 de 2003 homogenizó los requisitos y beneficios para todos los sectores: se necesitan 650 semanas de cotización; la edad se eleva a 55 años si la afiliación es con el ISS y a 58 años si es con un AFP, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima; y el subsidio es por 500 semanas. | | | |

Fuente: Documento CONPES 2989 de 1998 y Ley 797 de 2003

La verificación del nivel de ingreso de los beneficiarios es realizada por el consorcio fiduciario que administra el FSP, a través de mecanismos como el cobro tarifario de los servicios públicos y la zona de residencia, entre otros. Además, se les exige a los beneficiarios estar afiliados al régimen de seguridad social en salud, por lo tanto, son personas a las cuales ya se les ha aplicado el Sisben.

De otra parte, el derecho se pierde por varias causas: registrar una mora superior a cuatro meses consecutivos en la parte del aporte que le corresponde al afiliado (Decreto 2414 de 1998), multifiliación, traslado al régimen contributivo, retiro del ejercicio de funciones como madre comunitaria, ingreso al servicio doméstico y falsedad en la documentación.

3.2. Cobertura de afiliación y morosidad en los aportes

De acuerdo con el Informe de Gestión del 2003 del Consorcio PROSPERAR^{lxxii} la situación para este año muestra cómo la política contemplada en la Ley 100 de 1993 para poner en funcionamiento el régimen subsidiado en Pensiones tiende al fracaso. A noviembre del 2001 se contaba con 336.108 afiliados: 57% pertenecía al grupo de trabajadores informales urbanos, 35% a trabajadores informales rurales y 9% al resto de grupos beneficiarios (madres comunitarias y discapacitados).

En diciembre del 2003 esta cifra era de 234.879, lo que significa una pérdida del 30% de los afiliados. Si se toma como referencia el número de trabajadores independientes que ganan menos de un salario mínimo y tienen entre 22 y 55 años de edad, se encuentra que la cobertura del FSP para el 2003 escasamente llegó al 7%.

En el 2004 el FSP reportó un total de 234.199 afiliados, de los cuales 144.467, (62%), eran trabajadores independientes del sector urbano; 76.765, (33%), laboraban como independientes en el sector rural, 8.217 ejercían las labores de madres comunitarias y 4.750 estaban discapacitados. Para mayo de 2007 el número de afiliados había descendido a 192.202, de los cuales el 94,8% eran trabajadores independientes; existían 5878 madres comunitarias cubiertas y 4155 de los afiliados era discapacitado; al observar la cobertura según zona se encuentra que la zona urbana participa con el 64,6% de la afiliación.

Según el “Estudio de factores influyentes en el retiro de beneficiarios PSAP”, realizado en mayo de 2005 por la dirección de planeación del Consorcio Prosperar Hoy, la principal razón por la cual las personas afiliadas al programa se retiran se debe a la falta de recursos económicos (53%); el 12,4% se retiró por haber hecho el trámite de la pensión, el 3% ingresó a una empresa y otro porcentaje igual no envió su talonario de pago

Entre las dificultades que afronta el funcionamiento del FSP se encuentra la fidelidad de la cotización, que se refleja en las moras de los afiliados para cancelar los aportes que les corresponden. En julio de 2001 se registraron 456.389 afiliados al Fondo, sin embargo en el mes siguiente la afiliación disminuyó a 318.302. Según el CONPES 60 [Mayo 23 del 2002] esta drástica reducción se debe al retiro forzoso de 161.736 afiliados quienes estaban en mora de pagar su porcentaje de cotización durante más de 30 meses⁵⁰. Hacia finales del 2001, un 52% de los afiliados debió haberse desafiliado por presentar una mora superior a cuatro meses consecutivos (Tabla 2). En 2003 el porcentaje de morosos permanece igual que en años anteriores, sólo 134.154 afiliados se encontraba al día en los pagos.

Cuadro No. 2.- Afiliados al FSP según período de morosidad. Período de deuda en Meses. Corte a 30 de noviembre del 2001

| Grupo Poblacional | Cero | Entre 1 y 4 | Entre 5 y 9 | Entre 10 y 14 | Entre 15 y 19 | Entre 20 y 24 | Entre 25 y 29 | 30 o más | Total más de 4 | Total Afiliados |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|-----------------|
| Trabajadores Independientes Urbanos | 60.609 | 42.730 | 13.986 | 9.953 | 7.742 | 10.229 | 12.577 | 34.864 | 89.351 | 192.690 |
| Trabajadores Independientes rurales | 30.411 | 18.443 | 6.866 | 5.510 | 4.141 | 6.856 | 8.975 | 34.932 | 67.280 | 116.134 |
| Madres Comunitarias Urbanas | 2.191 | 2.349 | 1.288 | 1.134 | 927 | 1.512 | 1.954 | 4.400 | 11.215 | 15.755 |
| Madres Comunitarias rurales | 401 | 619 | 432 | 409 | 405 | 576 | 884 | 1.696 | 4.402 | 5.422 |
| Discapacitados Urbanos | 2.636 | 1.013 | 288 | 157 | 155 | 214 | 256 | 771 | 1.841 | 5.490 |
| Discapacitados Urbanos | 241 | 84 | 28 | 18 | 18 | 43 | 40 | 145 | 292 | 617 |
| TOTAL | 96.489 | 65.238 | 22.888 | 17.181 | 13.388 | 19.430 | 24.686 | 76.808 | 174.361 | 336.108 |
| Participación % | 29 | 19 | 7 | 5 | 4 | 6 | 7 | 23 | 52 | 100 |

Fuente: ISS Informe de morosidad a noviembre del 2001

Como se puede observar en el cuadro anterior más del 52% de los afiliados registra moras superiores a cuatro meses y un 23% de los beneficiarios del FSP tiene más de dos años y medio de atraso en el pago de la cuota que les corresponde. En el sector rural el 81% de las madres comunitarias registra más de cuatro meses de mora, contra el 58% de los trabajadores independientes de este mismo sector. Según los cálculos realizados por Planeación Nacional, desafiliar a las personas con más de cuatro meses de mora –como lo ordena el decreto 2414- significaría disminuir la cobertura de un 16% a sólo un 8% de la población potencial, la cual se estima en alrededor de dos millones de personas (tabla 3)

Cuadro No. 3.- Trabajadores Informales con menos de 1 smlv, por zona de residencia y género. 2000

| Grupos de edad | Total Nacional | | | Cabecera | | | Resto | | |
|----------------|----------------|-----------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|---------|
| | Total | Hombre | Mujer | Total | Hombre | Mujer | Total | Hombre | Mujer |
| Total | 4.109.270 | 2.227.956 | 1.881.314 | 2.217.075 | 976.048 | 1.241.027 | 1.892.195 | 1.251.908 | 640.287 |
| 12-14 | 70.344 | 43.937 | 26.407 | 34.608 | 19.844 | 14.764 | 35.736 | 24.093 | 11.643 |

⁵⁰ En el Documento Conpes Social 70 del 28 de Mayo del 2003 hace referencia que por causa de la morosidad en 199 se presentaron 113.000 retiros, 161.000 en el 2001, y 187.000 en el 2002

| | | | | | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|---------|
| 15-19 | 315.538 | 195.913 | 117.625 | 168.430 | 93.554 | 74.876 | 145.108 | 102.359 | 42.749 |
| 20-24 | 397.743 | 221.899 | 175.844 | 209.206 | 95.077 | 114.129 | 188.537 | 126.822 | 61.715 |
| 25-29 | 414.701 | 207.458 | 207.243 | 244.763 | 97.444 | 147.319 | 169.938 | 110.014 | 59.924 |
| 30-34 | 468.886 | 228.617 | 240.289 | 263.591 | 99.899 | 163.692 | 205.295 | 128.718 | 76.577 |
| 35-39 | 515.436 | 247.098 | 268.338 | 303.936 | 114.347 | 189.589 | 211.500 | 132.751 | 78.749 |
| 40-44 | 434.790 | 214.902 | 219.888 | 253.535 | 100.890 | 152.645 | 181.255 | 114.012 | 67.243 |
| 45-49 | 357.080 | 178.980 | 178.100 | 198.911 | 79.827 | 119.084 | 158.169 | 99.153 | 59.016 |
| 50-54 | 333.789 | 186.126 | 147.663 | 179.934 | 84.278 | 95.656 | 153.855 | 101.848 | 52.007 |
| 55-59 | 253.289 | 140.581 | 112.708 | 126.154 | 52.447 | 73.707 | 127.135 | 88.134 | 39.001 |
| 60-64 | 207.998 | 129.956 | 78042 | 100.061 | 53.374 | 46.687 | 107.937 | 76.582 | 31.355 |
| 65 y más | 341.676 | 232.489 | 109.187 | 133.946 | 85.087 | 48.879 | 207.730 | 147.422 | 60.308 |
| Beneficiarios potenciales del FSP por zona y sexo | | | | | 370.816 | 677.368 | | 612.480 | 403.948 |
| Beneficiarios potenciales del FSP Total Nacional | | | | | 2.064.612 | | | | |

Fuente. Cálculos DNP con base en ENH septiembre del 2000

Entre las razones que se aducen para explicar la morosidad de los afiliados se encuentran, en primer término, los inconvenientes de carácter operativo para cancelar los aportes, tales como la negativa de los bancos comerciales a recaudar las cotizaciones del régimen subsidiado en pensiones y a la excesiva movilidad de los afiliados, que impide que los talonarios (formularios) lleguen al beneficiario. En segundo lugar, el bajo nivel de ingresos de los afiliados, asociado con el incremento de la pobreza a partir de la recesión económica de los años 1999 y 2000. El tercer referente está ligado a la baja fidelidad de cotización que revela esa población, circunstancia que responde, en gran parte, además de los problemas inherentes de la pobreza, a la ausencia de mecanismos que promuevan la permanencia en el sistema.

Este escenario de baja cobertura, alto nivel de mora y baja fidelidad en la cotización se contrapone con los objetivos que se le fijó al FSP en su creación. Existe una baja probabilidad de obtener una pensión por parte de los afiliados al no alcanzar los períodos mínimos de semanas cotizadas establecidas en el sistema de pensiones.

3.3. Evolución de la financiación de la subcuenta de solidaridad

El sistema manifiesta ineficiencia en la aplicación de los recursos, una proporción considerable se queda en las reservas del FSP sin lograr llegar a la población objetivo. Según el Consorcio Prosperar a 2002 el valor del FSP asciende a 1.1 billones de los cuales \$525.000 millones cubren el pasivo futuro generado por los afiliados; los restantes 585.000 son fruto de las desafiliaciones obligatorias que hace el FSP [Conpes Social 70. Mayo del 2003]^{lxiii}.

En la tabla 4 se pueden observar las fuentes de financiación del FSP en la subcuenta de solidaridad. El principal recurso de esta subcuenta proviene de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización es igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes; esta partida representó para el primer año en consideración el 58%, en el 2001 el 63% y en el 2003 esta participación fue del 62%. La otra cuenta importante -y que indica como este fondo hace parte de la dinámica de financiarización por la que atraviesa la economía colombiana- está constituida por los excedentes financieros que en promedio para el período representan el 37.8% y que para 1999 alcanzó al 41.7%.

Cuadro No. 4 Fuentes de Financiación FSP. 1999, 2001 y 2003

| Fuente de Financiación | 1999* | 2001* | 2003* |
|----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Aportes del 1% | 164.430.086 | 162.230.253 | 155.159.635 |
| Aportes del Presupuesto Nacional | 0 | 0 | 0 |
| Multas y Sanciones | 9.170 | 26.504 | 37.805 |
| Intereses moratorios | 8.316 | 161 | 6.728 |
| Excedentes financieros | 117.957.059 | 93.669.665 | 87.870.031 |
| Total | 282.404.631 | 255.926.584 | 248.450.121 |

*Miles de pesos constantes del 2003

Fuente. Conpes Social No 70. Mayo del 2003

En la financiación del FSP sobresale la falta de compromiso del gobierno, en la Ley 100/93 se había previsto la participación de los distintos niveles del gobierno en el sostenimiento del Fondo, sin embargo, este fenómeno no se ha producido. Como en el pasado el gobierno ha modificado la legislación para descargarse de sus responsabilidades, en la Ley 797 de 2003, ya no existe contribución alguna del gobierno nacional y los entes territoriales participarían con aportes cuando se trate de planes de extensión de la cobertura en sus respectivos territorios o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados. En los registros de balance financiero del Consorcio se encuentra que entre 2004 y 2006, no hubo ni un solo giro de los entes territoriales al fondo, de modo que el financiamiento reside en los aportes de 0,5% y los rendimientos financieros.

Cuadro No. 5.- Evolución de ingresos y gastos de la subcuenta Solidaridad, 2004-2006.

| | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Ingresos | 295.640.783.869 | 253.800.905.714 | 266.579.278.753 |
| Aporte del 0,5% | 31,93% | 41,61% | 42,07% |
| Rendimientos financieros | 61,72% | 58,37% | 57,88% |
| Multas y sanciones | 0,01% | 0,02% | 0,04% |
| Intereses de mora | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Reintegro subsidios ISS | 6,33% | 0,00% | 0,00% |
| Egresos | 125.222.220.000 | 122.000.000.000 | 134.000.000.000 |
| Subsidio por aporte a pensión | 90,57% | 89,44% | 90,16% |
| Nómina Ley 418 | 0,01% | 0,01% | 0,04% |
| Comisiones fiduciarias | 9,32% | 10,41% | 9,66% |
| Auditoría externa | 0,10% | 0,14% | 0,13% |
| Balance | 170.418.563.869 | 131.800.905.714 | 132.579.278.753 |

Fuente: Consorcio Prosperar Hoy. Dirección general. Informes al Ministerio de la Protección Social

Como sucede en el sistema pensional contributivo, la inversión de los recursos del FSP se hace en Títulos de Tesorería –TES. En la interventoría que el CID de la Universidad Nacional le hizo al FSP, por solicitud del Ministerio de Trabajo, se encontró que en enero del 2002 las inversiones en Renta Fija (Títulos emitidos por la Nación, por el Banco de la República, por las Entidades públicas Nacionales y por establecimientos de crédito) alcanzaban la cifra de \$629 mil millones, que equivale al 59% de las inversiones realizadas por el Fondo. En el Informe de Gestión del 2003 del Consorcio Prosperar se registra que para ese año 1.2 billones estaban representados en títulos emitidos por la Nación, lo que representa el 95.6% del total de activos del Fondo, mientras que para diciembre del 2002 alcanzaban la suma de \$867 mil millones.

El balance de la evolución financiera de la subcuenta de solidaridad muestra los efectos conjuntos de la imposibilidad de los afiliados de mantenerse en el sistema y la inoperancia

del esquema para lograr una mejor asignación de los recursos, toda vez que la porción de intermediación de las fiduciarias duplica la que reciben las administradoras de fondos de pensiones. Con lo cual lo que está sucediendo es simplemente utilizando el ahorro de los trabajadores que devengan más de cuatro salarios mínimos para fortalecer la circulación financiera.

4. La protección al adulto mayor en condición de indigencia. Subcuenta de subsistencia

La entrega de subsidios a este grupo poblacional había estado bajo la responsabilidad de la Red de Solidaridad Social (RSS), a través de los programas Revivir y Atención Integral al Adulto Mayor. La Ley 100 de 1993 estableció un programa de auxilios para los ancianos indigentes mayores de 65 años, que consistía en un aporte económico que podría llegar hasta el 50% de un smlv, financiado con recursos tomados del Presupuesto General de la Nación y con cofinanciación de las entidades territoriales. Es decir, se trata claramente de un efecto de redistribución de ingresos por intermedio del sistema impositivo, mecanismo propio de un sistema asistencialista.

El modelo institucional para llevar a cabo una política de asistencia social para los ancianos se basó en el Programa REVIVIR (1994-1998) y PAIAM (Programa de Atención al Adulto Mayor), ambos ejecutados por la Red de Solidaridad Social. Esta institución fue creada en 1994 como una entidad pública de orden nacional y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tiene sus antecedentes remotos en la Secretaría de Integración popular (1982-1986) y en el Plan Nacional de Rehabilitación (1986-1994).

A partir de 1999 y dentro del marco de la Ley 387 de 1997, la Red fue encargada por el Gobierno Nacional de ejercer la coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia. Como funciones generales la Ley 368 estableció:

- Ejecutar programas de política de inversión focalizada, definidos por el Presidente de la República y contemplados en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo;
- Adelantar y coordinar programas cuya finalidad es promover derechos constitucionales y contribuir a la satisfacción de las personas y grupos vulnerables por razones tales como la violencia, condiciones económicas, discapacidades físicas y mentales, o en virtud de la edad sexo como la niñez, la juventud, la tercera edad, la mujer y la familia;
- Realizar programas de desarrollo social e institucional de las comunidades donde se presenten mayores problemas de pobreza, marginamiento, discapacidad y necesidades básicas insatisfechas;
- Fortalecer los procesos de participación comunitaria.

En el 2002 el programa PAIAM otorgó subsidios en dinero y especie a cerca de 63.000 ancianos indigentes en casi todo el país, por medio de proyectos presentados por Municipios y Departamentos (tabla 6). Este programa asistencial contempla la prestación de servicios básicos (alimentos, servicios de salud no POS, habitación vestuario, dinero en efectivos y otros) y servicios sociales complementarios (educación, recreación, cultura, turismo, deportes, y ocio productivo).

Cuadro No. 6.- Resultados de Ejecución del PAIAM 1998-2002

| Aspectos | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-------------------------------|--------|---------|--------|--------|--------|
| Beneficiarios | 84.081 | 142.000 | 70.200 | 89.622 | 62.837 |
| Municipios | 1.700 | 400 | 408 | 491 | 405 |
| Proyectos | 1.215 | 330 | 623 | 541 | 436 |
| Recursos RSS.(Miles de \$) | 40.700 | 34.700 | 20.300 | 21.200 | 27.000 |
| Cofinanciación. (% del Total) | 28% | 51% | 51% | 54% | 63% |

Fuente: Red de Solidaridad Social. Informes de gestión

Entre las dificultades que tiene este programa para aumentar la cobertura está la renuncia del gobierno a incrementar el presupuesto. Sólo una proporción pequeña de los ancianos indigentes ha sido atendida por el programa; además, el monto de los subsidios es muy reducido. Durante el período de 1999-2001 el subsidio fue equivalente a un 24% del smlv, mientras que la línea de indigencia se incluye a las personas que tienen por debajo de un 32% del smlv [Conpes Social 70 Mayo del 2003].

Con la reforma adelanta en 2003 se extendió el número de beneficiarios. En abril de 2007 el programa de protección al adulto mayor tenía un total de 212.620 cupos asignados, y en mayo se hizo una ampliación de cupos hasta 405.481, que significó un incremento de \$75.665 millones.

4.1. Requisitos y beneficios

Al igual que en el caso del régimen subsidiado en pensiones, la atención a los adultos mayores en indigencia depende de la selección hecha a través de Sisben. Los nuevos requisitos que deben cumplir quienes aspiran a beneficiarse con los programas se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 7.- Esquema de protección a la población para garantizar ingresos durante su vejez. Ley 797 del 2003 – Fondo de Solidaridad Pensional

| Cuenta de Subsistencia | | | |
|---|---|--------------------------------|-------------------|
| Población Objetivo y requisitos | Edad | Tiempo de Subsidio | Monto de Subsidio |
| Personas clasificadas en los niveles 1 y 2 del Sisben | Como requisito tres (3) años menos de la edad exigida para obtener la pensión | Mientras cumpla los requisitos | 32% smlv |
| Cobertura | | | 14% |
| a. Meta | | | 125.000 |
| b. Potenciales | | | 911.000 |

Fuente: Conpes Social No 70 Mayo del 2003

Teniendo en cuenta que la población a beneficiar son los adultos mayores en estado de indigencia o miseria, el Estado determinó que el subsidio en dinero debía ser por lo menos igual al ingreso mínimo que permita al beneficiario salir de esta situación. Este nivel de ingreso corresponde a la línea de indigencia (LI) medida con base en el valor de una canasta que cubre los requisitos nutricionales mínimos diarios y que supuestamente debe respetar los hábitos alimentarios de la población. Los requisitos para ser beneficiarios de la cuenta de subsistencia son:

- Ser colombiano.

- Como mínimo tener tres años de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez del sistema general de pensiones.
- Estar clasificado en los niveles 1 y 2 del Sisben y cuyos ingresos personales sean iguales o inferiores a un 32% del smlmv
- Residir en los últimos diez años en el territorio nacional.

El nuevo programa “Protección Social al adulto mayor” (PPSAM) es ejecutado bajo la responsabilidad del Ministerio de Protección Social, realizado a través del ICBF (Instituto de Bienestar Familiar) y administrado por el consorcio Prosperar. El subsidio económico a los adultos mayores pobres tiene dos modalidades una directa y otra indirecta.

La primera está dirigida a los beneficiarios que no reside en los Centros de Bienestar del Anciano, se compone de dos partes: efectivo y servicios sociales complementarios⁵¹. El efectivo puede oscilar entre \$35.000 y \$75.000 mensuales y el componente en servicios sociales complementarios es equivalente a \$31.000. La suma se fijó tomando como referencia la línea de indigencia (\$ 106.000), por lo tanto, el valor del subsidio para el 2003 fue del 32% del smlmv, que se distribuyó en los dos componentes mencionados anteriormente.

La modalidad la indirecta se orienta al beneficiario que reside en los Centros de Bienestar del Anciano e igualmente se compone de servicios sociales básicos y entrega de efectivo. El primero puede oscilar entre \$35.000-\$75.000 y el componente en efectivo es del orden de \$3.100 mensuales.

En el 2003 sólo con los recursos de la subcuenta de subsistencia se benefició a 125.000 personas, distribuidas en el 95% de los municipios. Sin embargo, quedaron excluidos los indígenas por cuanto el Conpes Social No. 70 asignó los recursos de acuerdo con el número de ancianos clasificados en los niveles 1 y 2 del Sisben y dado que los indígenas no se les aplica la esta encuesta, no fueron tenidos en cuenta en la asignación. El total asignado para este mismo año fue de \$9.644.763.360 lo que en promedio representó para cada uno de los beneficiarios la suma de \$77.158, es decir menos del 20% de un salario mínimo.

4.2. *Financiamiento de la subcuenta de subsistencia*

El más importante componente en la financiación de esta subcuenta, definido por la ley es el aporte de los trabajadores, la contribución del presupuesto nacional se hizo a partir de 2005 y es equivalente al 17% de los aportes provenientes de los asalariados. Si embargo, en los registros derivados de los balances presentados por el Consorcio Prosperar Hoy se encuentra que en 2004 y 2005 cerca del cincuenta por ciento de los ingresos proviene de las devoluciones por subsidios no otorgados, circunstancia, que sin duda es una muestra de la inoperancia del sistema.

⁵¹ Son servicios que dependen de los conocimientos, las capacidades, habilidades y las expectativas de la población participante del programa. Comprende el desarrollo de actividades de educación, recreación, cultura, turismo, deporte y proyectos productivos, que permiten la ocupación, distracción y mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor. Estas actividades pueden incluir el apoyo al cierre del ciclo de vida del beneficiario, mediante la financiación de gastos funerarios [Conpes Social No 78 mayo del 2004]

Cuadro No. 8.- Evolución financiera de la subcuenta de subsistencia, 2004-2006

| | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Ingresos | 265.875.287.456 | 390.217.771.522 | 195.108.885.761 |
| Aportes del 0,5% | 35,43% | 28,72% | 57,43% |
| Aportes diferenciales | 3,77% | 4,09% | 8,18% |
| Aportes pensionados | 5,98% | 5,57% | 11,14% |
| Rendimientos financieros | 4,80% | 6,73% | 13,47% |
| Intereses de mora | 0,01% | 0,02% | 0,05% |
| Presupuesto de la nación | 0,00% | 4,87% | 9,74% |
| Devolución subsidios no cobrados | 50,00% | 50,00% | 0,00% |
| Egresos | 89.129.300.000 | 127.871.580.000 | 134.000.000.000 |
| Subsidios | 93,47% | 92,92% | 90,72% |
| Comisiones fiduciarias | 2,11% | 3,12% | 9,16% |
| Comisiones bancarias | 4,28% | 3,91% | 0,00% |
| Auditoría externa | 0,14% | 0,05% | 0,11% |
| Balance | 176.745.987.456 | 262.346.191.522 | 61.108.885.761 |

Fuente: Consorcio Prosperar Hoy, Dirección General. Informes al Ministerio de la Protección Social

A observar los resultados de los ejercicios financieros del Consorcio se aprecia la misma tendencia de lo que sucede en la subcuenta de solidaridad, los rendimientos financieros obtenidos equivalen a cerca del 23% de lo que aportan los asalariados, y las comisiones representan más del 10% de esos mismos aportes. Por último, a diferencia de lo que podría suceder en la subcuenta de solidaridad, aquí resulta incomprensible que existan excedentes de tan elevada magnitud cuando el sistema está muy lejos de lograr la cobertura de la población de adultos mayores en condiciones de indigencia.

Conclusiones

En el caso del régimen subsidiado y el programa de asistencia para adultos mayores en condición de indigencia, la falta de compromiso financiero por parte del Estado, los bajos registros en la fidelidad de la cotización y las crecientes desvinculaciones de afiliados originadas en las moras en sus pagos, han conducido a una baja cobertura con relación a la población potencial.

Las razones por las cuales estos mecanismos complementarios no tienen éxito están situadas fundamentalmente en las características de la organización económica y en el perenne incumplimiento del Estado. La tendencia manifiesta a la informalización de la economía genera un contingente cada vez mayor de trabajadores que, potencialmente, serían objeto de subsidio, pero parejo a ello no existe manera de garantizar la fidelidad de la cotización.

En la medida que el subsidio es temporal y parcial, a él solo acceden quienes se ven abocados a pérdidas de ingreso de manera coyuntural aunque habitualmente pueden contar con algunos ingresos, pero es completamente inoperante en condiciones permanentes de bajos ingresos de esos grupos poblacionales o de elevadas interacciones entre desempleo y empleo, como le sucede a un conjunto importante de los trabajadores informales. Además, el desempeño económico de los últimos años ha provocado un incremento significativo en los niveles de indigencia, que ha afectado de manera notoria a los adultos mayores, razón por la cual la cobertura de los programas de atención a este segmento de la población ha disminuido.

De otro lado, dejar el funcionamiento de los dispositivos de solidaridad a merced de la legislación y no contar con un ordenamiento constitucional al respecto, permite que el gobierno circunscriba su compromiso financiero a la disponibilidad de recursos fiscales, limitando de esta manera las garantías sociales. Además, ampara la tendencia a que el Estado abandone su compromiso presupuestal con una política asistencial y traslade la responsabilidad a algún grupo de la sociedad.

El esquema de financiamiento seleccionado para el otorgamiento de subsidios no cumple con la misión de proteger a la población objetivo, pero si obstaculiza la expansión de la cobertura de afiliación al sistema pensional, toda vez que desvía recursos del aseguramiento hacia el asistencialismo.

En esta dirección una política de universalización que tenga como fundamento la expansión con base en cotizaciones adicionales de los asegurados de ingresos superiores, y que además se realice a través de un sistema de focalización del gasto, difícilmente puede constituirse en un verdadero apoyo a ese propósito. El fortalecimiento de los nexos de solidaridad no puede sustentarse en acciones puntuales de financiamiento, sino que debe trascender al ámbito social y político a través de los cuales la sociedad defina mecanismos que garanticen una ciudadanía plena a todos los habitantes.

CUADRO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN LABORAL COLOMBIANA

| | |
|--------------------------------|---|
| Trabajadores Independientes | <p>Definición: El CST define como contratistas independientes, a las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o prestación de servicios en beneficios de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva.</p> <p>Obligaciones según la Ley: "Para el cálculo de la base de cotización, el Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunciones de ingreso con información sobre el nivel de educación, experiencia laboral, actividades económicas, región de operación y patrimonio de los individuos. Así mismo, la periodicidad de la cotización para estos trabajadores podrá variar dependiendo de la estabilidad y periodicidad de sus ingresos. La cotización en salud será del 12% y dependiendo de sus características y condiciones socioeconómicas se encuentran amparados por el Fondo de Solidaridad pensional." <i>Ley 100 de 1993</i></p> <p>"Será facultad del Gobierno Nacional diseñar un régimen de estímulos para los trabajadores independientes, con el fin de promover su afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, respetando el principio de equilibrio financiero entre los beneficios concedidos y los recursos recaudados y las normas Constitucionales en materia de derechos fundamentales, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre control a la evasión".<i>Ley 789 de 2002</i></p> <p>"Afiliación obligatoria al Sistema General de Pensiones. Base de Cotización: Un salario mínimo o por el valor del contrato, los aportes pueden ser realizados por terceros sin que implique relación laboral. Durante la vigencia o duración del contrato los pagos deben ser realizados por afiliados, empleadores y contratistas. Si perciben ingresos inferiores a un salario mínimo serán beneficiarios del Fondo de Solidaridad pensional para completar su cotización hasta un smimv. El fondo de solidaridad pensional subsidiará a la población que por sus condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados." <i>Ley 797 de 2003</i></p> |
| Trabajadores Ocasionales | <p>El CST define al trabajo ocasional, accidental o transitorio, como aquel de corta duración y no mayor de un mes, que se refiere a labores distintas de las actividades normales del empleador. Estos trabajadores están excluidos del pago de las prestaciones por accidente de trabajo, auxilio monetario por enfermedad no profesional, calzado y vestido de labor, gastos de entierro, cesantía y pensiones.</p> |
| Trabajadores Temporales | <p>El trabajo temporal es aquel que no tiene la condición de ser indefinido. Los trabajadores temporales tienen derecho a percibir todas las prestaciones sociales en proporción al tiempo servido al empleador</p> |

Contrato de trabajo con extranjeros

“Cuando el trabajador extranjero celebra un contrato en Colombia, queda sujeto al régimen salarial y prestacional mínimo contemplado en la ley del país. Todo empleador debe exigir la cédula de extranjería e informar al DAS sobre su vinculación, dentro de los 30 días calendario siguientes a la iniciación de labores, con excepción de contratistas de espectáculos públicos, culturales o deportivos. Toda empresa donde laboren más de 10 trabajadores debe tener no menos del 90% de trabajadores ordinarios colombianos, y no menos del 80% en el personal de dirección, confianza y manejo. Para afectar los mínimos, es necesario obtener autorización del Ministerio de Protección Social. En las empresas productoras de petróleo la proporción puede ser del 80% y 70% respectivamente”. *CST*

“Toda empresa colombiana de aviación deberá ocupar trabajadores colombianos en proporción no inferior al 90%. Esta misma norma se aplicará a empresas extranjeras que tengan establecida agencia o sucursal en Colombia, con respecto al personal adscrito a éstas. Dicho porcentaje no se aplicará a trabajadores extranjeros procedentes del país que ofrezca reciprocidad a trabajadores colombianos”. *Código de Comercio*.

Enganche Colectivo

Definición: “Consiste en la contratación de diez o más trabajadores para que se trasladen de una región a otra para que presten sus servicios personales a un empleador determinado (el empleador responde por el traslado del trabajador). Puede ser:

Enganche dentro del país: Para esta modalidad no existe solemnidad, a menos que se trate de más de 200 kilómetros del domicilio del trabajador. En ese caso, la contratación debe constar por escrito, debe obligarse a cubrir los gastos de traslado de ida y regreso y se debe tramitar y obtener la autorización del funcionario de trabajo competente en la región (inspectores), o de la primera autoridad política del lugar (alcaldes municipales).

Enganche colectivo en el exterior: La contratación debe constar por escrito, debe existir aprobación por el Ministerio de Protección Social, el visado por parte del Consulado del país donde se prestará el servicio. Los gastos de transporte del trabajador, los de su familia y todos los que se originen en el cumplimiento de las disposiciones sobre migración están a cargo exclusivo del patrono o contratista, que debe otorgar una caución bancaria o prendaria al ministerio del ramo, para garantizar que cubrirá por su exclusiva cuenta todos los gastos de repatriación del trabajador y de su familia hasta el lugar de origen”. *CST*

Agentes colocadores de pólizas de seguros y títulos de capitalización

Definición: “Personas naturales que promuevan la celebración de contratos de seguro y capitalización y la renovación de los mismos en relación con una o varias compañías de seguros o sociedades de capitalización. Podrán tener el carácter de dependientes o independientes. Son agentes dependientes las personas que han celebrado contrato de trabajo para desarrollar esta labor, con una compañía de seguros o una sociedad de capitalización. Son agentes independientes las personas que, por sus propios medios, se dedican a la promoción de pólizas de seguros y títulos de capitalización, sin dependencia de la compañía de seguros o la sociedad de capitalización, en virtud de un contrato mercantil” *CST*

Colocadores de apuestas permanentes

“Podrán tener el carácter de dependientes o independientes. Son colocadores de apuestas dependientes los que han celebrado contratos de trabajo para desarrollar esa labor, con una empresa concesionaria. Son colocadores de apuestas independientes las personas que por sus propios medios se dediquen a la promoción o colocación de apuestas permanentes, sin dependencia de una empresa concesionaria, en virtud de un contrato mercantil. En este evento no se podrán pactar cláusulas de exclusividad”. *CST*

Representantes, Agentes Viajeros y agentes vendedores

“Hay contrato de trabajo cuando al servicio de personas determinadas, bajo su continuada dependencia y mediante remuneración se dediquen personalmente al ejercicio de su profesión y no constituyan por sí mismos una empresa comercial. Esos trabajadores deben proveerse de una licencia para ejercer su profesión, que expedirá el Ministerio de Desarrollo Económico”. *CST*

Intermediarios

“Son intermediarios: a) las personas que contraten servicios de otras para ejecutar trabajos en beneficio y por cuenta exclusiva de un empleador, b) cuando aparezcan como empresarios independientes, las personas que agrupan o coordinan los servicios de determinados trabajadores para la ejecución de trabajos en los cuales utilicen locales, equipos, maquinarias, herramientas u otros elementos de un empleador para el beneficio de éste y en actividades ordinarias inherentes o conexas del mismo. c). El que celebra contrato de trabajo obrando como intermediario debe declarar esa calidad y manifestar el nombre del empleador. Si no lo hiciera así, responde solidariamente con el empleador de las obligaciones respectivas”. *CST*

Trabajadores Agrícolas

Modalidad de salario a destajo: “El salario a destajo es una forma de salario variable. Los trabajadores con salario a destajo tienen la misma jornada laboral, prestaciones sociales y demás derechos laborales que los trabajadores con salario fijo. El salario no puede ser inferior al mínimo legal cuando el trabajador labora la jornada máxima legal de ocho (8) horas diarias, cuarenta y ocho semanales (48), para quienes laboran jornadas inferiores a la mencionada puede pagarse en proporción al número de horas trabajadas. La afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social es obligatoria para todos los trabajadores” *CST*

“Tienen derecho al pago del subsidio familiar en dinero los trabajadores cuya remuneración mensual fija o variable no sobrepase los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y cuando laboren al menos 96 horas al mes, y que sumados sus ingresos con los de su cónyuge o compañero (a), no sobrepasen seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. *Ley 789 de 2002.*

“ La obligación de los empleadores y trabajadores del sector agropecuario de afiliarse a los organismos encargados de prestar el servicio de seguridad social en salud regulado en esta ley, deberá cumplirse en el momento en que se disponga de la oferta de servicios en la respectiva región”. *Ley 1122 de 2007*

Artisanos { **Definición:** "Toda persona que ejerce libre actividad profesional creativa en torno a un oficio concreto en un nivel preponderantemente manual y conforme a sus conocimientos y habilidades técnicas y artísticas, dentro de un proceso de producción. Trabaja de forma autónoma, deriva su sustento principalmente de dicho trabajo y transforma en bienes o servicios útiles su esfuerzo físico y mental. El Instituto de Seguros Sociales establecerá los términos y condiciones necesarios para incluir dentro del régimen de Seguridad Social a las personas cuya actividad artesanal corresponda a alguna de las categorías de aprendiz, oficial, instructor y maestro artesano". *Ley 36 de 1984*

Construcción { Se consideran obras o actividades de construcción las que tiene por objeto construir cualquier clase de casas o edificios y las inherentes a esa construcción, excepto su conservación o reparación; y por valor de la obra o actividad, el valor de su presupuesto o su costo total estimado pericialmente. A los trabajadores de obras o actividades de construcción cuyo valor exceda de diez (\$10.000) se les reconocerá el auxilio de cesantía y las vacaciones, así: a). El auxilio de cesantía por todo el tiempo servido, a razón de tres (3) días de salario por cada mes completo de trabajo, siempre que se haya servido siquiera un mes, y debe pagarse a la terminación del contrato por cualquier causa, y b). Las vacaciones remuneradas de quince (15) días hábiles y consecutivos por cada año de servicios, y proporcionalmente por fracciones de año, cuando se haya trabajado por lo menos un (1) mes.

Contrato con trabajadores a domicilio { "Es un contrato de trabajo celebrado entre un trabajador que presta habitualmente servicios remunerados en su propio domicilio, solo o con ayuda de los miembros de su familia, por cuenta de un patrono. Debido a su naturaleza es difícil controlar la prestación personal del servicio, es por eso que la ley restringe el grupo ayudante al núcleo familiar. De esta manera, mientras la prestación personal no desborde la órbita del núcleo familiar, se seguirá entendiendo como un contrato de trabajo. El trabajador a domicilio tiene derecho a todas las prestaciones sociales que corresponden a un contrato de trabajo ordinario. Sin embargo, las personas pertenecientes a su grupo familiar y que ayudan en la ejecución del contrato no tienen derecho a reclamar estos derechos, a menos que fallezca el trabajador contratante". *CST*

Servicio doméstico { "Si el salario de la empleada corresponde al salario mínimo legal, la parte correspondiente al salario en especie no puede sobrepasar el treinta por ciento (30%) del total. Si el salario es superior al mínimo legal, no podrá exceder el cincuenta por ciento (50%). El periodo de prueba es de 15 días. Las empleadas del servicio doméstico están excluidas de la jornada máxima legal de trabajo. De esta manera, los trabajadores domésticos que residen en la casa del patrono no podrán tener una jornada superior a diez (10) horas diarias" *CST*

"El ingreso base de cotización no puede ser inferior al 50% del salario mínimo" *Ley 100 de 1993.*

"Todas las empleadas del servicio doméstico deben estar afiliadas a una EPS, en caso contrario, la empleadora deberá hacerse cargo de todos los gastos en caso de accidente o enfermedad. No podrán cotizar a salud sobre un valor menor a un (1) salario mínimo legal vigente. El aporte total para salud es del 12% del salario mensual, de los cuales el 8% estará a cargo de la empleadora y el 4% correrá por cuenta de la empleada. La cotización para pensiones se hará por el 15% del salario, del cual el 75% estará a cargo de la empleadora, mientras que el 25% restante corre por cuenta de la empleada. Al igual que en salud, las empleadas tienen el derecho de elegir su administradora de pensiones. Finalmente, los aportes a la ARP correrán por cuenta de la empleadora exclusivamente y ella elige la administradora de este sistema". *Ley 789 de 2002*

| | |
|-----------------------------------|--|
| Choferes de servicio familiar | <p>“Al contrato de trabajo se le aplican las disposiciones establecidas para trabajadores domésticos, pero la cesantía, las vacaciones remuneradas y el auxilio en caso de enfermedad no profesional se les liquidaran en la forma ordinaria. En los casos de terminación unilateral del contrato de trabajo el preaviso será de 7 días”. <i>CST</i></p> |
| Contrato con los menores de edad. | <p>“Si se estableciere una relación de trabajo con un menor sin sujeción a lo preceptuado en la ley de protección al menor, el empleador estará sujeto al cumplimiento de todas las obligaciones inherentes al contrato, pero el funcionario de trabajo puede, de oficio o a petición de parte, ordenar la cesación de la relación y sancionar al empleador con multas. Los menores de catorce años no pueden trabajar en las empresas industriales, ni en las empresas agrícolas cuando su labor en éstas les impida su asistencia a la escuela. Los menores de dieciocho años no pueden trabajar durante la noche, excepto en empresas no industriales y en el servicio doméstico y siempre que el trabajo no sea peligroso para su salud o moralidad. Los menores de dieciocho años no pueden trabajar como pañoleros o fogoneros, en los buques de transporte marítimo” <i>CST</i></p> |
| Estudiantes | <p>“Los estudiantes menores de 25 años y mayores de 16 años con jornada de estudio diaria no inferior a cuatro horas, que a su vez trabajen en jornadas hasta de cuatro horas diarias o jornadas flexibles de veinticuatro horas semanales, sin exceder la jornada diaria de seis horas, se regirán por las siguientes normas: a) Estarán excluidos de los aportes al ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar, siempre que no representen más del 10% del valor de la nómina de la respectiva empresa; b) Sus empleadores deberán efectuar los aportes para pensiones, salud y riesgos profesionales, en las proporciones y porcentajes establecidos en las leyes que rigen el Sistema de Seguridad Social, y su base de cotización será como mínimo un salario mínimo mensual legal vigente”. <i>Ley 789 de 2002</i></p> |
| Contrato de aprendizaje | <p>Definición: “Persona natural que desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, por un tiempo no superior a 2 años, y recibe un apoyo de sostenimiento mensual, que no constituye salario del 50% del smmlv en la fase electiva, del 75% en la fase práctica y si el aprendiz es estudiante universitario del 100% del smlv.</p> <p>Obligaciones: Durante la fase práctica estará afiliado en riesgos profesionales. En salud, durante las fases lectiva y práctica, el aprendiz estará cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud, conforme al régimen de trabajadores independientes, y pagado plenamente por la empresa patrocinadora.</p> <p>Modalidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Las prácticas con estudiantes universitarios, técnicos o tecnólogos exigidas en el programa curricular para afianzar los conocimientos teóricos. b) Estudiantes de los 2 últimos grados de educación secundaria; c) El alumno matriculado en los cursos dictados por SENA; d) El aprendiz de capacitación de nivel semicalificado. <p>Empresas de menos de 10 trabajadores podrán voluntariamente tener un aprendiz de formación del SENA. Los obligados a cumplir la cuota de aprendizaje podrán en su defecto cancelar al SENA una cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios, por un smlv” <i>Ley 789 de 2002.</i></p> |

Cooperativas de trabajo asociado

“Las sociedades cooperativas deben a sus trabajadores las mismas prestaciones que las empresas; y se tendrá como capital para graduarlas el valor de su patrimonio, según certificación de la Superintendencia del ramo” *CST*

“En las cooperativas de trabajo asociado en que los aportantes de capital son al mismo tiempo los trabajadores y gestores de la empresa, el régimen de trabajo, de previsión, seguridad social y compensación, será establecido en los estatutos y reglamentos de esta y, por consiguiente, no estará sujeto a la legislación laboral. Solo en forma excepcional y justificada, podrán vincular trabajadores ocasionales o permanentes no asociados; en tales casos, estas relaciones, se rigen por las normas de la legislación laboral vigente. En las cooperativas que no sean de trabajo asociado, el régimen laboral ordinario se aplicara totalmente a los trabajadores dependientes y a los trabajadores que a la vez sean asociados. Las compensaciones por el trabajo aportado y el retorno de los excedentes se hará teniendo en cuenta la función del trabajo, la especialidad, el rendimiento y la cantidad de trabajo aportado”. *Ley 79 de 1988*

Empresas asociativas de trabajo

“Las empresas asociativas de trabajo son organizaciones económicas productivas, cuyos asociados aportan su capacidad laboral por tiempo indefinido y algunos además entregan al servicio de la organización una tecnología o destreza u otros activos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la empresa. La redistribución de los aportes adicionales en ningún caso podrá ser superior a la cuarta parte de lo que se asigne a la totalidad de los aportes de carácter laboral. Los asociados tienen una relación típicamente comercial con las empresas asociativas de trabajo, por lo tanto, los aportes de carácter laboral no se rigen por las disposiciones del CST, sino por las normas del derecho comercial”. *Ley 10 de 1991*

Pymes

“Subsidio temporal de empleo dirigido a las pymes, que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar desempleados, que devenguen un smlv y paguen todos los aportes a seguridad social de sus trabajadores, además accederán a microcréditos. Tendrán prioridad en la asignación de recursos las zonas rurales, que presentan problemas de desplazamiento y conflicto campesino.”. *Ley 789 de 2002 y Ley 905 de 2004.*

Madres comunitarias

“Las Madres Comunitarias del programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se afiliarán con su grupo familiar al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se harán acreedoras de todas las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del mismo. La cotización mensual como aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud será del (4%) de la suma que reciben por concepto de bonificación previstas por los reglamentos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”. *Ley 1023 de 2006*

Bibliografía

-
- ⁱ SALAMA Pierre (2006) “*De la flexibilidad a la cohesión social, pasando por las finanzas*” en “*Crecimiento equidad y ciudadanía. Hacia un Nuevo Sistema de Protección Social*”. Colección Estudios sobre protección social. Yves Lebonniec y Oscar Rodríguez Editores. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia. Servigraphic Ltda. Bogotá, Agosto de 2006. ISBN 958-701-727-7
- ⁱⁱ LAUTIER Bruno (2005). *Las condiciones políticas de la universalización de la protección social en América Latina*. en “*Crecimiento equidad y ciudadanía. Hacia un Nuevo Sistema de Protección Social*”. Colección Estudios sobre protección social. Yves Lebonniec y Oscar Rodríguez Editores. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia. Servigraphic Ltda. Bogotá, Agosto de 2006. ISBN 958-701-727-7.
- ⁱⁱⁱ NORTON, CONWAY y FOSTER (2001) “Social Protection Concepts and Approaches: Implications For Policy And Practice in International Development”. Overseas Development Institute, London.2 001
- ^{iv} BOYER, Robert (2000) The french welfare an institutional and historical analysis in european perspective. CEPREMAP, CNRS, E.H.E.S.S. París.. Documento preparado para la conferencia “The role of private and Public sector in the Social Security System” organizado por Shuzo Nishimura and Toshiaki Tachibanaki, Kyoto University, Japón, August 28-29. http://www.cepremap.cnrs.fr/couv_orange/co0007.pdf
- ^v ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2000). *Prólogo* al libro ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1996 {1998 reprinted}). *After the golden age? Welfare Estate dilemmas in a global economy*. en ESPING-ANDERSEN, Gøsta (edited by) *Welfare Estates in transition - national adaptations in global econmies*. URISD, Great Britain.
- ^{vi} FLEURY, Sonia; MOLINA, Carlos Gerardo (2000). *Modelos de protección social*. BID (INDES), Washington D.C. 31 págs.
- ^{vii} MARTÍNEZ Félix (2006) “*Subsidios o Seguridad Social. El no pago de la porción social del salario*”, en *Crecimiento equidad y ciudadanía. Hacia un Nuevo Sistema de Protección Social*. Colección Estudios sobre protección social. Yves Lebonniec y Oscar Rodríguez Editores. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia. Servigraphic Ltda. Bogotá, Agosto de 2006. ISBN 958-701-727-7
- ^{viii} MARTÍNEZ Felix, ROBAYO Gabriel y VALENCIA Oscar. (2003). *¿Por qué no se logra la cobertura universal de la seguridad social en salud?* Fedesalud. Bogotá. 2003. ISBN 958-33-4698-5
- ^{ix} MINISTERIO DE SALUD. 1994. “La Reforma de la Seguridad Social en Salud”.Tomo 1. 1ª. Edición. Editorial Carrera Séptima Ltda. Santafé de Bogotá.
- ^x MINISTERIO DE SALUD. (2002) Programa de Apoyo a la Reforma. “*Evaluación y Reestructuración de los Procesos, Estrategias y Organismos Públicos y Privados encargados de la Afiliación, Pago y Recaudo de Aportes al SGSSS*” Unión Temporal Bitrán & Asociados – Econometría S.A. –ESAP.
- ^{xi} GALLART, María Antonia “*Habilidades y competencias para el Sector Informal en América Latina*”. Centro de Estudios de Población (CENEP) Oraganización Internacional del Trabajo. www.ilo.org/public/english/employment/skills/informal/download/infw2.pdf.
- ^{xii} TOCKMAN, Victor, (1987). “*El imperativo de actuar: El sector informal hoy*”. Nueva Sociedad No. 90. PP 93-105. Caracas.
- ^{xiii} FORENSIS 2002. *Lesiones no intencionales, Muertes en Accidentes de Tránsito*. Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Bogotá 2003.
- ^{xiv} Fondo de Prevención Vial 2004. *Accidentalidad Vial Nacional* 2003. Bogotá 2004
- ^{xv} Giraldo Cesar, 2005 “*Sistema de Protección Social Colombiano*”. Ponencia en el Congreso Internacional sobre Protección Social, Grupo de Protección Social, Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional. Bogotá. Septiembre 2005.
- ^{xvi} CÁRDENAS Raul, (2005) *¿A quien estamos subsidiando?. La responsabilidad social del capital y el costo de oportunidad*”. en “*Crecimiento equidad y ciudadanía. Hacia un Nuevo Sistema de Protección Social*”. Colección Estudios sobre protección social. Yves Lebonniec y Oscar Rodríguez Editores. Centro de

Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia. Servigraphic Ltda. Bogotá, Agosto de 2006. ISBN 958-701-727-7

^{xvii} ARÉVALO Decsi y MARTÍNEZ Félix, (E) Rodríguez Oscar (D) 2002 “¿Ha mejorado el acceso en salud? Evaluación de los Procesos del Régimen Subsidiado”. Colección la Seguridad Social en la encrucijada, Tomo I, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia. Ministerio de Salud. Bogotá, ISBN 958-701-251-8

^{xviii} DNP; (2002); *Familias Colombianas: estrategias frente al riesgo*; Misión Social, páginas 1 – 13.

^{xix} AYALA, Ulpiano (1992). Introducción a la seguridad y a los seguros sociales. En RODRÍGUEZ Oscar y ARÉVALO Decsi. Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1946-1992. CID, Bogotá

^{xx} GIRALDO, César (2007). *¿Protección o desprotección social?*. Cesde - Desde Abajo, Bogotá.

^{xxi} BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Eve (1999) *Le nouvel esprit du capitalisme*. Gallimard, France

^{xxii} DE LA GARZA, Toledo (coordinador) (2000) *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. Fondo de Cultura Económica, México.

^{xxiii} PAUGAN, Serge (2000). *Le salaríé de la précarité*. PUF, París.

^{xxiv} CASTEL, Robert (2003). *L'insécurité sociale - Qu'est-ce qu'être protégé?*. Seuil, París.

^{xxv} LAUTIER, Bruno (2000). *Les politiques sociales au Mexique et au Brésil : l'assurance, l'assistance, l'absence*. Ponencia presentada al III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, 17 al 20 de mayo, Buenos Aires.

^{xxvi} ROSANVALLON, Pierre (1995). *La nouvelle question sociale - Repenser l'État providence*. Seuil, París.

^{xxvii} MONTAGUT, Teresa (2000). *Política social--una introducción*. Ariel, Barcelona.

^{xxviii} PÉCAUT, Dantil (1973). *Orden y Violencia en Colombia*. Siglo XXI, Bogotá.

^{xxix} LIPIETZ, Alain (1990). *Espejismo y milagros en el tercer mundo*. Tercer Mundo Editores - Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

^{xxx} RODRÍGUEZ, Oscar (2002). *Memoria institucional*. En ARÉVALO y MARTÍNEZ (editores) y RODRÍGUEZ (director del proyecto), “¿Ha mejorado el acceso en salud? Evaluación de los procesos del régimen subsidiado”. Tomo 1. Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas, CID. Bogotá.

^{xxxi} ANTUNES, Ricardo (2005). Ensayo sobre la Afirmación y la Negación del Trabajo. En el libro “los sentidos del trabajo”. Ediciones Herramienta.

^{xxxii} MARSHALL, Thomas Humphrey. (1998 -1950 1ª edición-). *Ciudadanía y clase social*. En T.H. MARSHALL y Tom BOTTOMORE *Ciudadanía y clase social*. Alianza Editorial, Madrid.

^{xxxiii} SALAMA, Pierre ; LAUTIER, Bruno (1995). *De l'histoire de la pauvreté en Europe a la pauvreté dans le tiers monde*. En *Revue Tiers Monde*, t. XXXVI, N° 142, abril-junio 1995, París.

^{xxxiv} OXHORN, Phillip (2001) *Desigualdad Social, Sociedad Civil y los Límites de la Ciudadanía en América Latina*. En: *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol III, Num. 9, 2001, pp. 153-195.

^{xxxv} ALONSO Luis Enrique (2007), “*La crisis de la ciudadanía laboral*”. Antrophos Editorial, Barcelona. 2007

^{xxxvi} MARTIN ARTILES, Antonio. *Teoría sociológica de las relaciones laborales*. Capítulo II del libro *Teoría de las relaciones laborales: Fundamentos*. / coord. por Josep M. Blanch Ribas, 2003, ISBN 84-8318-301-3 , pags. 149-264

^{xxxvii} JÁUREGUI ATONDO, Ramón; MOLTÓ GARCÍA, Juan Ignacio y otro. “*Un futuro para el trabajo en la nueva sociedad laboral*”. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia. 2004.

^{xxxviii} CASTEL, R. (1997) Entrevista realizada por Javier Ubieta para “*Rambla 12*” revista de la Asociación Promotora del Trabajo Social. Número 9. Septiembre de 1997

^{xxxix} OCAMPO, José Antonio; SÁNCHEZ, Fabio y TOVAR, Camilo Ernesto. (2000). “*Mercado Laboral y Distribución del Ingreso en Colombia en los años noventa*”. *Revista de la CEPAL*. Diciembre. N° 72 PG 53-78.

^{xl} BORJA Walden; CAMPOS, Jazmín y otros. (2003). *Hacia un sistema de protección social*. Contraloría General de la República. Evaluación de la Política Social 2003

^{xli} YÁÑEZ, Sonia (1999). *Consideraciones sobre flexibilidad laboral planteadas desde una mirada de género*. Santiago de Chile. Ensignia, J. y S. Yáñez, editores. pp. 97-110.

- ^{xlii} CHAVEZ RAMIREZ, Paulina Irma (2001). *Flexibilidad en el mercado laboral: Orígenes y concepto*. Revista Aportes Mayo-Agosto 2001 Vol. VI N° 017 Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla; México pp. 57-74
- ^{xliii} CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO. “Estabilidad y Flexibilidad del empleo en la década del noventa”. Observatorio de coyuntura Socioeconómica. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia. www.cid.unal.edu.co/observatorio/pdfs/boletin5.pdf
- ^{xliv} SANTAMARÍA S. Mauricio y ROJAS D. Norberto. (2001) “La participación laboral: ¿Qué ha pasado y que podemos esperar?”. Departamento Nacional de Planeación. Versión provisional, enero de 2001.
- ^{xliv} LOPEZ CASTAÑO, Hugo. (1997) “Elementos sobre la economía laboral colombiana”. FONADE. Bogotá.
- ^{xlvi} RAMÍREZ ROJAS, Manuel Álvaro y GUEVARA FLECHER, Diego Andrés (2006). *Mercado de trabajo, subempleo, informalidad y precarización del empleo: los efectos de la globalización*. Revista Economía y Desarrollo Vol. 5 N° 1 Universidad Autónoma de Colombia. Marzo. pp. 95-131. Bogotá.
- ^{xlvii} FARNÉ, Stefano (2003) Empleo y Seguridad Social en Colombia, 1993-2003. Diez años del Sistema de Seguridad Social Colombiano: Evaluación y Perspectivas. Universidad Externado de Colombia. Pgs 117-145
- ^{xlviii} MARSHALL, Adriana. (1996). “Protección del empleo en América Latina: Las reformas de los años 1990 y sus efectos en el mercado de trabajo”. *Estudios del trabajo*, pág 11.
- ^{xliv} CANDIA, José Miguel (1996). *Empleo precario y conflicto social ¿nuevas formas de organización popular?*. Revista Nueva Sociedad N° 142. Bolivia, Guatemala, Costa Rica y Ecuador. Marzo-Abril 1996
- ⁱ MESA-LAGO, Carmelo; CRUZ-SACO, María A. y ZAMALLOA, Lorena (1990). “Determinantes de los costos y la cobertura del seguro-seguridad social. Una comparación internacional enfocada en la América Latina”. El trimestre económico N° 225 Vol. 57 Ene-Mar.
- ^{li} STANDING, Guy (2002). De las Encuestas sobre la Seguridad de las Personas al índice de trabajo decente. Revista Internacional del Trabajo, vol. 121, n. 4, p.488.
- ^{lii} RACIECO, Martha. (1996). Proyecto Interregional sobre el sector informal urbano. Legislación Laboral y sector no estructurado. República de Colombia y OIT. Bogotá. Mayo 1996
- ^{liii} REPÚBLICA DE COLOMBIA. Plan Nacional de Desarrollo: Estado Comunitario, desarrollo para todos 2007-2011
- ^{liv} GUERRERO, Ramiro (2006). *El Concepto de la Protección Social. Cuadernos de Protección Social N° 3* Junio, Ministerio de la Protección Social, Bogotá-Colombia. P 4
- ^{lv} MACHINEA, José Luis (2006) Los desafíos de la protección social en América Latina y el Caribe. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL. Marzo. Montevideo
- ^{lvi} MARSHALL, Adriana. (2000) Efectos sociales y económicos de la legislación del trabajo: Debates y Evidencias, en DE LA GARZA, Toledo (coordinador) (2000) Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo, 2000
- ^{lvii} CURRIE Lauchlin. (1966) *Accelerating Development: the Necessity and the Means*, Ed. Mc. Graw-Hill, Nueva York, 1966.
- ^{lviii} BOURDIEU Pierre (2000). *Las Estructuras Sociales de la Economía*. Editorial Anagrama, Barcelona. 2003
- ^{lix} HOLZMANN, R; JORGENSEN, S; (2000); *Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá*; Documento de Trabajo No. 0006; World Bank: URL: www.worldbank.org
- ^{lx} BOYER Robert (1992) Instituciones laborales y crecimiento económico. Una mirada y una aproximación “regulacionista”. Paper presentado en la Cuarta conferencia anual de la Asociación Europea de Economía del Trabajo. Warwick. Inglaterra. 1.992
- ^{lxi} OIT (2006) “Trabajo decente para las Américas. Una agenda para el hemisferio 2006-2015. Reporte del Director General 2006”. OIT. Ginebra 2006. ISBN 92-2-118509-5.
- ^{lxii} HOLZMANN Robert, et al (2003). “Gestion du risque social: la banque mondial et la protection sociale dans un monde en voie de mondialisation”. En *Revue Tiers Monde* 175. *Prevoyance ou Providence*.
- ^{lxiii} BANCO MUNDIAL (1987). *Protección a la población pobre durante períodos de ajuste*. Washington
- ^{lxiv} GURRIERI, Adolfo; (1993) “Pobreza, Recursos humanos y estrategias de desarrollo ”; compilación “Pobreza: Un tema impostergable: Nuevas respuesta a nivel mundial”, Editorial fondo de Cultura Económica, D.F., México 1993

-
- ^{lxv} MARQUES-PEREIRA, J., (1993), "*Les limites de l'Etat en Amérique latine, Citoyenneté, intervention sociale et croissance économique*", Cahiers des Amériques latines, n° 15, Paris.
- ^{lxvi} SEN, Amartya (2003), *Sobre ética y economía*, Alianza Editorial, S.A.. ISBN 978-84-206-6735-5.
- ^{lxvii} LAUTIER, Bruno. (1995). « Citoyenneté et politiques d'ajustement » en B. Marques-Pereira e I. Bizberg. *La citoyenneté sociale en Amérique latine*. L'harmattan-CELA.IS. Paris.
- ^{lxviii} VALIER, Jacques. (1995). « Les politiques sociales libérales ». *Colloque de Villa de Leyva*, GREITD. Universidad Nacional de Colombia.
- ^{lxix} SARMIENTO, Alfredo y otros, 1999 Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999, Tercer. Mundo, DNP, PNUD.
- ^{lxx} GRUPO DE PROTECCIÓN SOCIAL (2007). "Avances y dificultades del sistema de salud para pobres", en *¿Ha mejorado el acceso a salud? Evaluación de los procesos del régimen subsidiado en salud*. Segunda edición. Ministerio de la Protección Social.
- ^{lxxi} FRESNEDA, Oscar (2002) "*Identifica el SISBEN a los pobres. El proceso de focalización en salud*", en ARÉVALO, D. y MARTÍNEZ, F. 2002. *¿Ha mejorado el acceso a salud? Evaluación de los procesos del régimen subsidiado en salud*. Primera edición. Ministerio de la Protección Social – Universidad Nacional de Colombia. Unibiblos, Bogotá.
- ^{lxxii} CONSORCIO PROSPERAR HOY. Dirección general. Informes al Ministerio de la Protección Social
- ^{lxxiii} DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. *Documentos CONPES* 2989 de 1998, *CONPES Sociales*, 60 de 2002, 70 de 2003 y 78 de 2004.