

Escasas garantías



La modificación que ha sufrido la protección social tiende a la privatización del sistema de salud y pensiones y a la fragmentación de los programas de asistencia social en una serie de ayudas focalizadas dirigidas a poblaciones específicas. El acceso a la seguridad social depende cada vez más de lo que se pague por ella, lo cual le resta todo su fundamento de derecho y contradice el principio de igualdad de la ciudadanía.

Escuela Nacional Sindical
Corporación Región¹

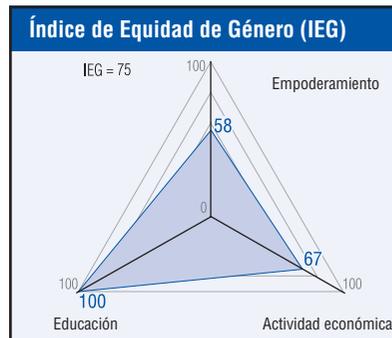
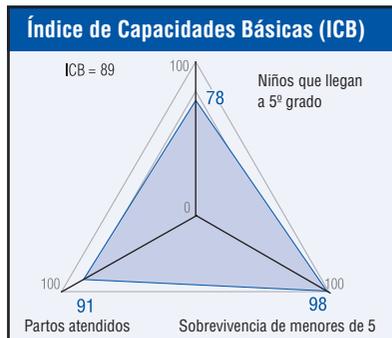
En 1990 el país incorporó un nuevo modelo económico basado en las corrientes del libre mercado como motor para lograr el desarrollo y sobre estos principios realizó una serie de cambios estructurales tanto en lo normativo como en lo institucional.

El sistema de protección social en Colombia opera bajo esta lógica y tiene dos grandes componentes: el sistema de seguridad social integral (salud, pensiones y riesgos profesionales) y el sistema de asistencia social (subsídios y auxilios en nutrición o en dinero). Las leyes que regulan ambos permiten que los agentes privados operen en la administración de salud y pensiones. A la vez, se creó la asistencia pública en salud por medio de un régimen subsidiado.

Acceso a la seguridad social condicionado por el mercado

En pensiones se establecieron los fondos privados basados en el principio de la capitalización individual, pero se mantuvo el sistema anterior, basado en el reparto simple y la administración pública de los recursos. En el caso de la salud, se permitió la participación del sector privado modificando el sistema de aseguramiento y se dejó de financiar el sistema hospitalario (subsidio a la oferta) mediante un subsidio a los pobres para el pago de la atención de la salud. Los hospitales y demás entidades de salud pasaron a financiarse mediante la venta de servicios.

Con el transcurrir de los años la legislación ha presentado más retrocesos que avances en materia de acceso, modificándose en favor del mercado. En 2001 se reformó constitucionalmente el sistema de transferencias², creando el actual sistema general de participaciones y distribución de competencias. La protección social registró cambios como: la concepción, manejo y organización institucional de la política social; la adaptabilidad del mercado



laboral a las nuevas tendencias, con el objetivo de reducir el pasivo pensional del país; una reedición del asistencialismo social; la creación del Sistema de la Protección Social (SPS).

La nueva concepción de la política social acoge las últimas propuestas del Banco Mundial sobre el manejo social del riesgo, bajo el argumento de que el SPS puede asistir a las personas y comunidades a manejar bien el riesgo y articular el desarrollo económico y la protección de la población más vulnerable en extrema pobreza (Rodríguez, 2006).

Las modificaciones introducidas por la Ley 1122, aprobada en enero de 2007, sigue privilegiando a las empresas privadas y recargando a los contribuyentes y a los entes territoriales, que deberán destinar mayores recursos para incrementar la cobertura del Régimen Subsidiado y disminuyendo la proporción correspondiente al gobierno nacional. Además, queda excluida la población entre 19 y 24 años soltera, desempleada y no estudiantil y el nivel III del Sistema de Selección de Beneficiarios de Subsidios Sociales (SISBEN)³.

Sumado a lo anterior, el Congreso desligó de manera definitiva el Sistema General de Participaciones de los ingresos corrientes de la Nación, lo que recorta a las entidades territoriales cerca de COP 52 billones (USD 27 millones) en los próximos 11 años en los rubros educación, salud, saneamiento básico y programas de nutrición y la atención a la tercera edad.

Fragmentación de la asistencia social

El primer gobierno del presidente Álvaro Uribe no alcanzó a cumplir con las metas propuestas en su Plan de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario" en materia de protección y seguridad social. Esto impidió asistir y restablecer integralmente a la población desplazada por la violencia, establecer un sistema de tarifas mínimas para la prestación de servicios de salud y lograr aseguramiento universal en salud. En este segundo período se propone ingresar a siete millones de colombianos al régimen subsidiado de salud e incorporar 300 hospitales al Programa de Modernización y Reestructuración.

Uno de los mecanismos a usar es la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza. Durante su segundo mandato, el gobierno incorporará al sistema 1,5 millones de familias (7,4 millones de personas) en situación de pobreza extrema, mediante programas de asistencia pública (CONPES, 2006). El nuevo modelo de gestión social incorpora el acompañamiento de gestores sociales (entre ellos el Ejército Nacional, autoridades locales, iglesia y ONG) que deberán recopilar y sistematizar la información de los beneficiarios, construir "Un Plan de Vida" a cada familia y controlar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones por ellas adquiridas con el Estado.

Crecimiento económico sin generación de empleo

El primer Plan de Desarrollo de Uribe se propuso crear 2,2 millones de nuevos empleos en cuatro años. Para ello se confiaba en el impacto positivo que la recuperación de la economía y la aprobación de una reforma laboral tendría sobre el empleo. Los objetivos de la reforma eran "dictar normas para

1 En la elaboración de este trabajo participaron los profesionales Héctor Vásquez Fernández, José Fernando Gutiérrez, Rubén Fernández y Antonio Javier Jaramillo.

2 Las transferencias representan, en promedio, 67% de los presupuestos departamentales y 46% de los presupuestos distritales y municipales (excepto Bogotá) y constituyen la principal fuente de financiación del gasto social; 53% se destina a educación, 23,5% a salud, 10% a saneamiento básico y el 13,5% restante a programas de nutrición, tercera edad y promoción del empleo. Como porcentaje del PBI su comportamiento es descendente desde 2002.

3 El nivel III del SISBEN incluye la población con ingresos familiares que corresponden a tres canastas básicas de alimento, lo cual equivale aproximadamente a un salario mínimo mensual vigente para una familia que según el promedio nacional hallado en la encuesta realizada por PROFAMILIA es de 4,1 personas.

apoyar el empleo y ampliar la protección social". No obstante, se suprimió el pago de 35% adicional por trabajo nocturno entre las 18 y las 22 horas, se recortó en 25% el pago por trabajo los domingos y días festivos y se redujeron a la mitad las tablas de indemnización por despido sin justa causa.

La reforma se aprobó cuando el país comenzaba a recuperarse de la peor recesión económica de la historia nacional, donde la tasa de crecimiento económico cayó más de cuatro puntos y el desempleo llegó a niveles cercanos a 20%. Su implementación coincidió con una coyuntura internacional extraordinariamente favorable.

A su vez, la emigración masiva de colombianos y colombianas produjo un incremento del flujo anual de remesas, quintuplicadas entre 1996 y 2005, que desde 2004 ya representaban la tercera fuente de divisas del país, superada sólo por las exportaciones de petróleo y carbón (Khoudour-Cásteras, 2006).

Estos indicadores explican en buena medida la recuperación del empleo y el crecimiento del PBI. La Tabla 1 registra un crecimiento de la tasa de ocupación en los cuatro primeros años y un descenso de la tasa de desempleo en esos mismos años.

Sin embargo, a cuatro años de implementación de esta reforma y tras alcanzar una tasa de crecimiento cercana a 7%, el nivel de empleo está muy lejos de las metas del Plan de Desarrollo, y ni siquiera hemos recuperado los niveles anteriores a la crisis de 1999⁴.

Falta de trabajo decente y protección social

Precariedad del empleo. Una característica de los últimos años es el carácter precario del trabajo, determinado por su duración, los ingresos y los derechos que garantiza. Sin embargo, la proporción de trabajadores afiliados a los fondos de cesantías (21%) y a las cajas de compensación familiar (27,5%) son un indicativo de cierta estabilidad laboral.

Limitado acceso a la seguridad social. La cobertura de salud, riesgos profesionales y pensiones de los trabajadores están garantizados por ley. Sin embargo, sólo están afiliados 40,7% de los trabajadores al régimen de salud, apenas 32% al sistema de riesgos profesionales y a pensiones sólo 26%. Los demás están completamente al margen de la protección social, deben demostrar que son muy pobres para lograr la afiliación al SISBEN en salud o tienen que pagar por su propia cuenta la seguridad social.

Falta de libertad sindical y diálogo social. En Colombia existe una violencia sistemática contra el sindicalismo, con más de 2.500 asesinatos de sindicalistas y afiliados a sindicatos en los últimos 20 años; una cultura antisindical de las elites gobernantes y empresariales (para el presidente Uribe los derechos laborales son "privilegios"); sindicatos que tienen que fundarse en la clandestinidad; y un Código Laboral obsoleto que no recoge los Convenios Internacionales de la OIT y sólo aplica al trabajador con contrato de trabajo.

Todos estos factores explican que menos de 5% de los trabajadores estén afiliados a un sindicato,

4 En 2006, con un crecimiento de 6,8% del PBI, la tasa de ocupación bajó 4,3 puntos porcentuales, el desempleo se incrementó más de un punto, y la tasa de subempleo aumentó 4,5 puntos.

TABLA 1. Indicadores del mercado de trabajo

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tasa de crecimiento económico PBI	1,9	3,9	4,9	4,7	6,8	
Tasa de ocupación	52,8	54,8	53,4	54,6	50,3	49,6
Tasa de desempleo	15,1	13,1	12,1	10,2	11,4	12,8
Tasa de subempleo	33,1	33	31,4	31,6	36,1	
Tasa de ocupación varones	65,9	67,6	67,3	68,2	64,9	
Tasa de ocupación mujeres	41,0	43,4	40,7	42,4	37,4	
Tasa de desempleo varones	12,4	10,2	9,0	7,8	8,9	
Tasa de desempleo mujeres	18,7	16,8	16,2	13,5	14,9	
Trabajo informal	61,3	60,6	58,6	58,7	58,5	
Población ocupada	17.065.785	18.092.892	18.004.879	18.804.843	17.667.878	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE, Balance del mercado laboral por trimestres. Ver: www.dane.gov.co.

que sólo se acuerden anualmente menos de 400 convenios colectivos laborales (cuando a la Superintendencia de Sociedades reportan información financiera más de 3.000 empresas cada año) y que la contratación colectiva sólo beneficie a menos de 1% de la población ocupada.

Estado débil, cultura de ilegalidad del empresario. A la omisión de los empresarios se suma la debilidad del Estado en la labor de inspección. Si bien Colombia ratificó los Convenios Internacionales 81, de 1947, y 129, de 1969, relativos a la inspección del trabajo, excluyó de su aplicación la inspección relativa a la actividad del comercio, justamente uno de los ramos que mayores problemas presenta. En segundo lugar, en contraposición a lo estipulado por el Convenio 81, el número de inspectores del trabajo resulta completamente insuficiente en relación al grave problema de ilegalidad y evasión, tal como lo informa el propio Ministerio de la Protección Social⁵.

Conclusión

Algunos indicadores, sin embargo, han mejorado en los últimos años, en particular los de acceso a la seguridad social, pues la acción del sindicalismo y las denuncias de que es objeto el Estado colombiano ante organismos internacionales lo han presionado a ser más exigente con los empresarios (por ejemplo, en relación a la afiliación a la seguridad social, a las cajas de compensación familiar y los aportes parafiscales).

A 14 años de haber comenzado la reforma a la seguridad social (Ley 100 de 1993) que promovía la universalidad de la protección, la cobertura en salud llega sólo a 62% de la población. En el área de las pensiones la situación es similar a la de 1993, con una cobertura de 28%. En seguros por riesgos profesionales, la exclusión del sector informal no ha permitido mayores avances en la cobertura. Entre

5 Como pudo constatar directamente la Escuela Nacional Sindical (30 de septiembre de 2004) el grado de incumplimiento de las normas laborales por parte de numerosos empleadores es tal que en una sola oficina (la Regional del Trabajo de Antioquia) se recibieron en un año 69.000 reclamaciones individuales, de las cuales 45.000 fueron verbales, 24.000 escritas y otras 700 reclamaciones colectivas presentadas por organizaciones sindicales.

las 'ganancias' de este sistema de aseguramiento se cuenta que el carné del régimen subsidiado da sentido de pertenencia a la población vulnerable, y cualquier intento de suprimir la afiliación enfrenta un férreo rechazo de los afectados. ■

Referencias

- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (2006). Documento Social No. 102.
- Khoudour-Cásteras, D. (2006). "Las remesas: ¿beneficio o costo para Colombia?" en *Observar*, Observatorio para la equidad y la integración social en Medellín y Antioquia. Medellín: Comfama, Diciembre. No. 16.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). "Trabajo decente para todos". Disponible en: <www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/WhatsDecentWork/lang-es/index.htm>.
- PROFAMILIA (2005). *Salud sexual y reproductiva en Colombia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. Bogotá: PROFAMILIA.
- Rodríguez, O. (2006). "Protección social y ciudadanía: visión alternativa de las políticas sociales". Periódico UN, No. 100, Diciembre.