

¿Subsidios o Seguridad Social?

EL NO PAGO DE LA PORCIÓN SOCIAL DEL SALARIO

Félix León Martínez Martín

Bogotá, Diciembre de 2005

Para introducir el tema, una referencia del profesor Oscar Rodríguez sobre el concepto de ciudadanía y la construcción del Estado de Bienestar que permitió en Europa la consolidación de los derechos socialesⁱ:

“...Teniendo en cuenta que la producción no es un asunto exclusivo del sector privado, toda vez que de su desenvolvimiento depende la vida de la sociedad, este tipo de Estado tomó a su cargo el establecimiento de relaciones más equitativas entre el capital y el trabajo; así, en la contraprestación a la subordinación del trabajo quedaron comprendidas la remuneración en salario nominal y la garantía de mejores condiciones de trabajo y de vida para los trabajadores y sus familias. Esta regulación, que permitió el acceso a la salud, educación, protección social y a las normas de seguridad industrial, dotó a los trabajadores y por su intermedio a toda la sociedad de los derechos sociales, los cuales sumados a los derechos civiles y políticos conforman lo que Bruno Lautierⁱ denomina la plena ciudadanía”

La mirada de la protección social permite repensar el problema de cobertura de la seguridad social desde la perspectiva del enorme costo social, para las familias y para el Estado, del **no pago de la porción social del salario**ⁱⁱ a gran número de trabajadores en nuestro país.

Señalaba FEDESALUD en 2003ⁱⁱⁱ 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 Subsidiado³.

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^{iv}.

¹ Director del Centro de Investigaciones –IEDES- de la Universidad de Paris I.

² “Porción Social del Salario”, es un 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.

³ La ley 100 de 1993, que dio origen el Sistema General de Seguridad Social en Salud, estableció dos regímenes, el Contributivo, basado en aportes de patronos y trabajadores, para quienes tienen capacidad de pago y el Subsidiado para quienes no tienen capacidad de pago.

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%.”

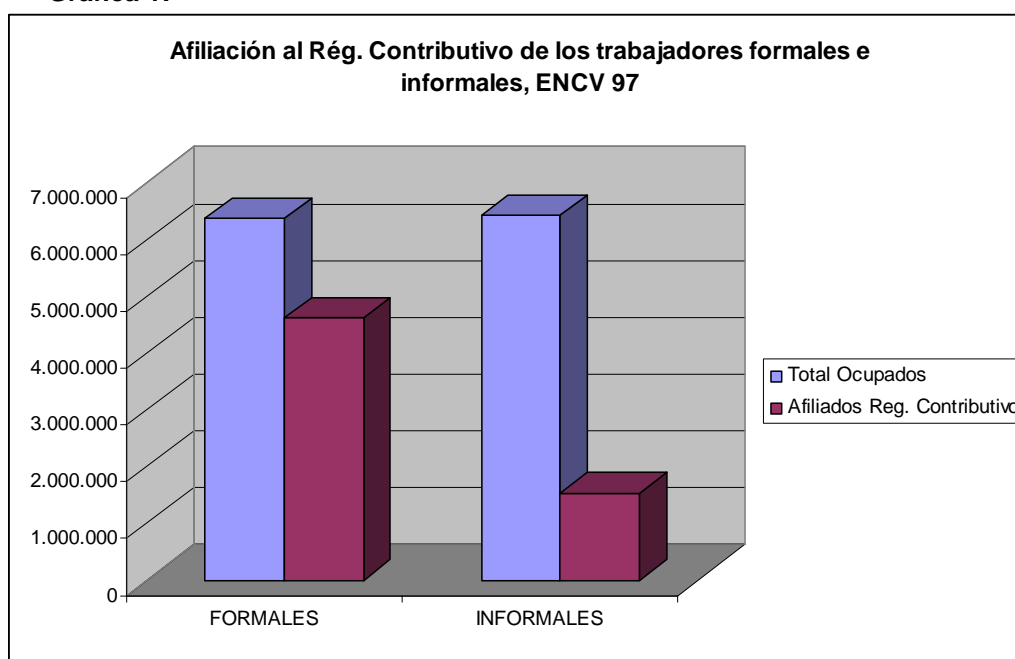
“En porcentaje de la población ocupada, los trabajadores independientes, que incluyen los trabajadores por cuenta propia y los patronos, aumentaron del 32.8% al 42.7% sobre el total de la población ocupada entre 1993 y el año 2000.”

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 informales⁴ habían logrado dicha afiliación en salud. (Gráfica 1)

Gráfica 1:



Fuente: FEDESALUD, con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1997. DANE.

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. (Tabla 1)

⁴ 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

Tabla 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.

Nota: Datos expandidos con proyecciones demográficas de población, estimados con base en los resultados del censo 1993.

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%⁵, es decir se elevaron a más del triple del valor previo.⁶*

⁵ Porcentaje resultante del incremento del 200% de la base mínima de cotización más el incremento del 171% de la tasa de cotización.

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, tesis que se desarrolla en este artículo .

La tabla siguiente, producto de un estudio contratado por el Ministerio de Salud^v 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. (Tabla 2)

Tabla 2.- Distribución porcentual de la Población Ocupada afiliada al SGSSS por tipo de Régimen según Posición Ocupacional. 2000

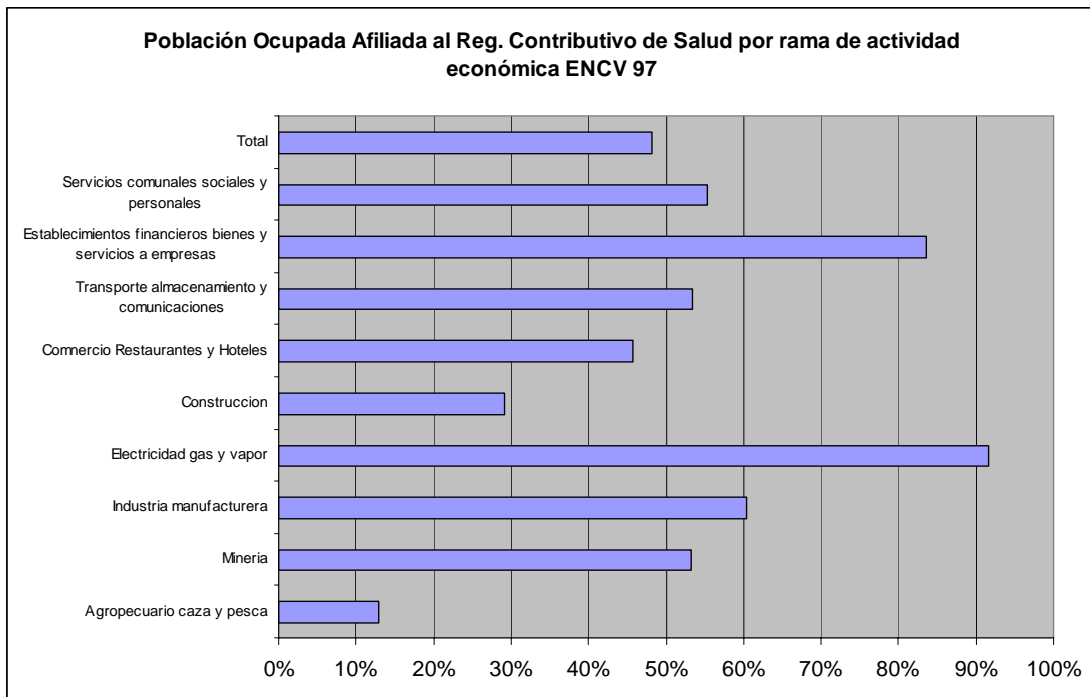
Posición Ocupacional	Total Población Ocupada	% de distribución según Tipo de Régimen				
		Contributivo	Subsidiado	De Excepción	NS / NR	No Afiliado
Asalariado Particular	5,883,547	50.5%	12.4%	1.2%	0.1%	35.9%
Asalariado del Gobierno	992,145	63.1%	3.1%	27.9%	0.0%	6.0%
Empleado Rural (Público/Privado)	484,742	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. (Grafica 2)

Gráfica 2.

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

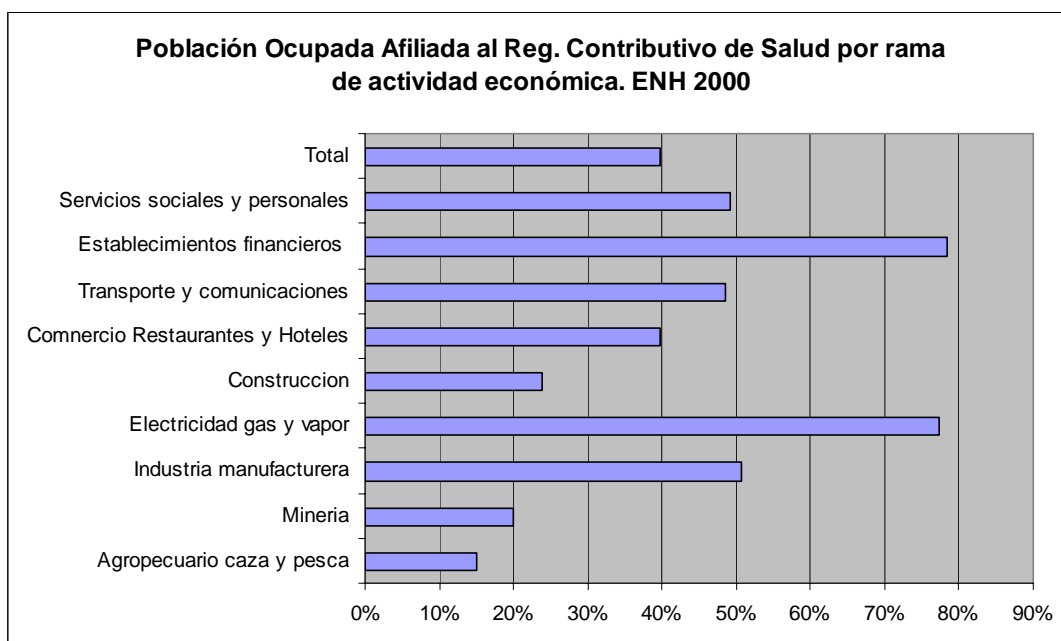


Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1997. Cálculos del Estudio

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. (Gráfica 3)

Gráfica 3

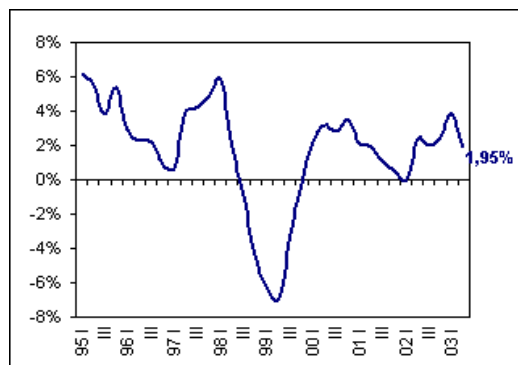


Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares 2000. Cálculos del Estudio

Por rama de la actividad económica se observa un descenso muy preocupante (de 50 a 20%) para los trabajadores de la minería, mientras que la industria manufacturera, por ejemplo, presenta una caída del 10% en los dos y medio años transcurridos desde la Encuesta de Septiembre de 1997.

Pero dado que este resultado de Marzo del 2000 podría reflejar el efecto de la crisis económica del año 1999 (Gráfica 4), habría que continuar la indagación en encuestas posteriores.

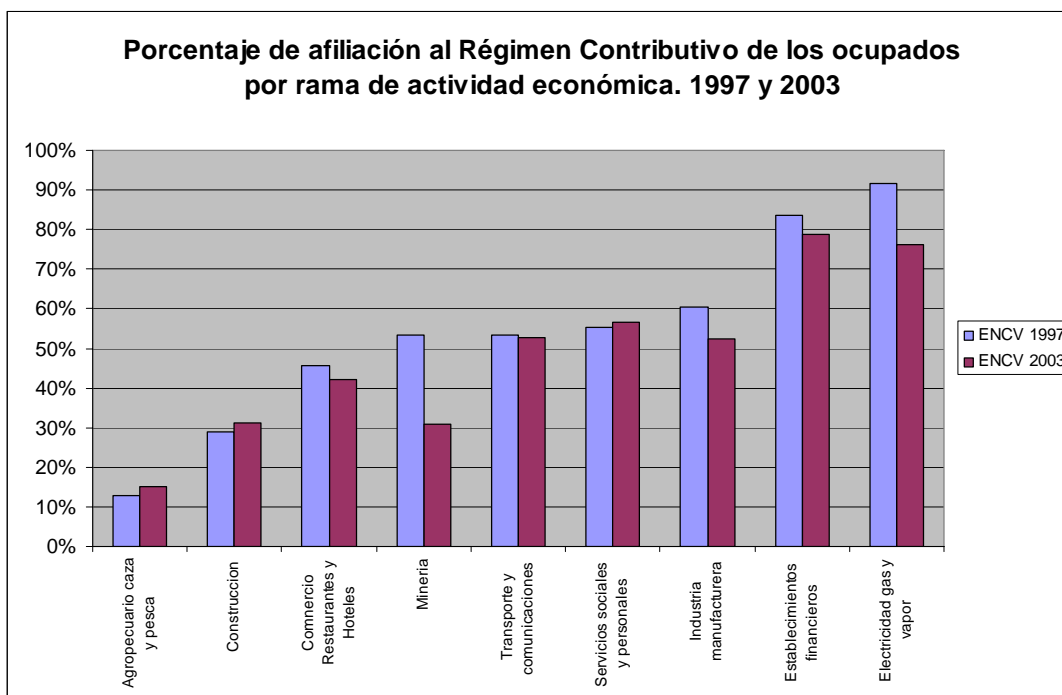
Gráfico 4
Producto interno bruto trimestral
Crecimiento anual^{1/}



1/ Con respecto al mismo trimestre del año anterior.
 Fuente: DANE.

Por esta causa se prefirió en este análisis la comparación de la cobertura entre las encuestas de calidad de vida de 1997 y 2003. (Gráfica 5)

Gráfica 5

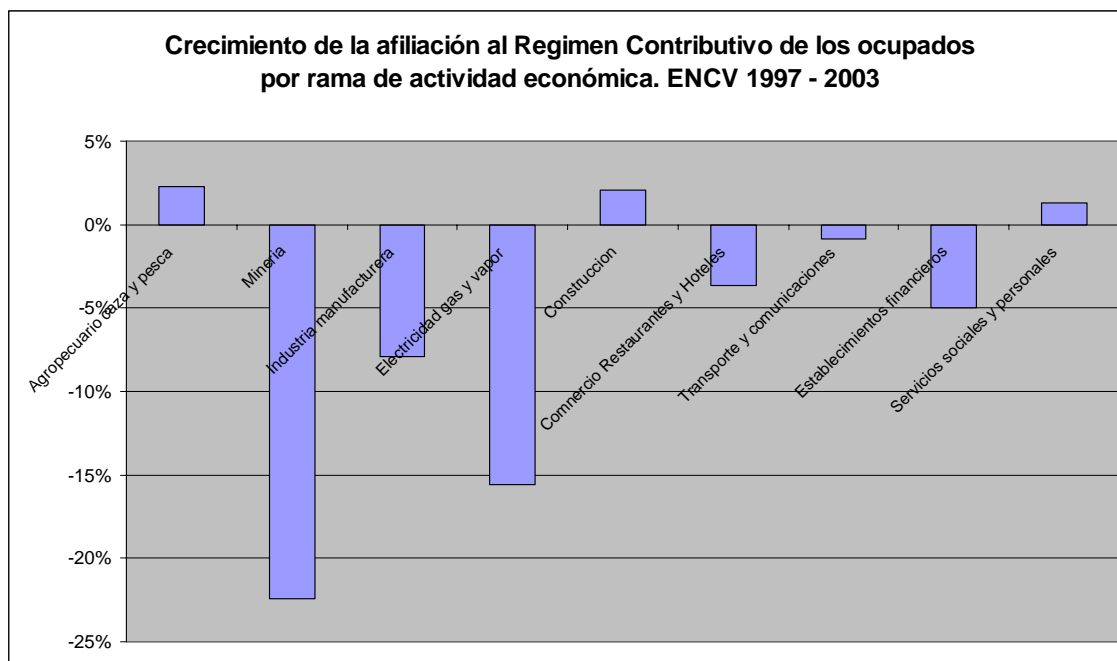


Fuente: DANE. Encuestas Nacionales de Calidad de Vida de 1997 y 2003. Cálculos del Estudio con el apoyo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional.

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).

La tendencia negativa del crecimiento de la afiliación de los ocupados al Régimen Contributivo en los seis años se observa en la Gráfica 6.

Gráfica 6



Fuente: DANE. Encuestas Nacionales de Calidad de Vida de 1997 y 2003. Cálculos del Estudio con el apoyo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional.

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.

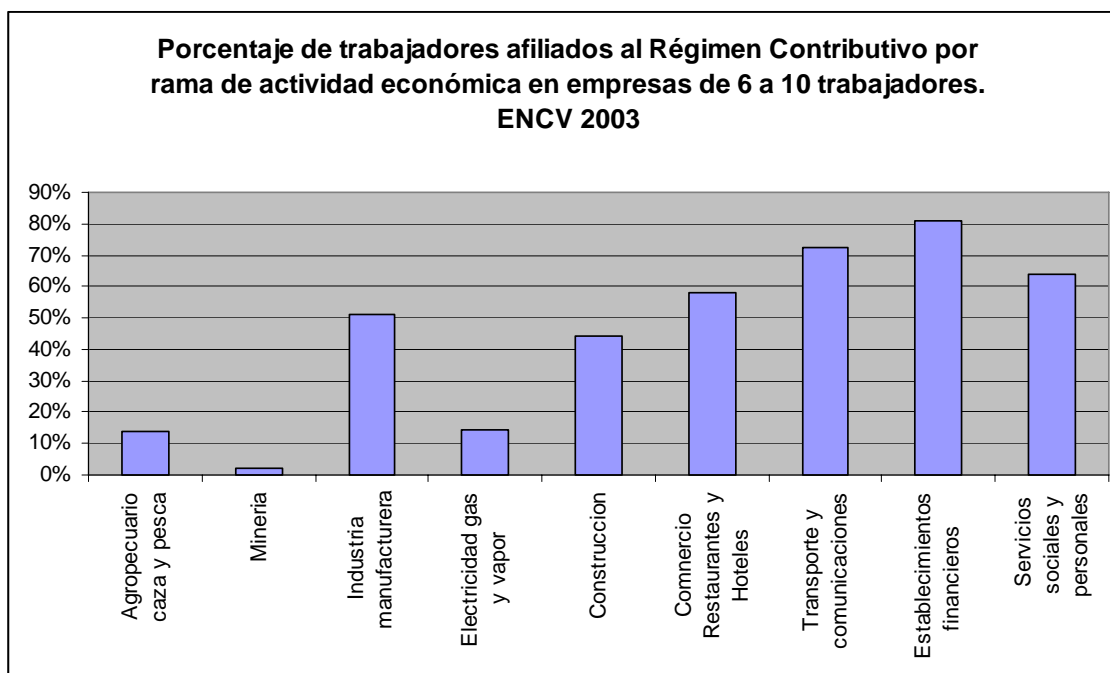
Se había señalado que la definición de informalidad, relacionada únicamente con el tamaño de la empresa, no parece adecuada ni suficiente para el análisis. De hecho otros países definen informalidad precisamente por la no incorporación del trabajador a la seguridad social.

Según una revisión realizada por Galart,^{vi} *“La definición del sector informal, proveniente de una corriente de investigación y reflexión en la OIT, y en el caso de América Latina, en PREALC⁷, 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)^{vii}. Incluye a la mano de obra autoempleada (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.*

⁷ Programa Regional de Empleo para América Latina. OIT

Considerados estos puntos de vista, cabe señalar que la relación entre el tamaño de la empresa y la afiliación de los ocupados al Régimen Contributivo varía significativamente entre las distintas ramas de la actividad económica. Mientras en ramas como el comercio y los servicios financieros, las empresas de más de seis trabajadores pueden ser consideradas grandes y mostrar buena rentabilidad (además suelen garantizar la afiliación a la seguridad social); en ramas como la minería o la agropecuaria las empresas menores de diez trabajadores generalmente se consideran pequeñas y no suelen generar mayor rentabilidad (en la mayoría de los casos no afilián a los trabajadores a la seguridad social). Lo señalado se evidencia en la Gráfica 7.

Grafica 7



Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2003. Cálculos del Estudio con el apoyo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional.

Para mayor comprensión sobre la especificidad de cada sector, 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 vinculados⁸.

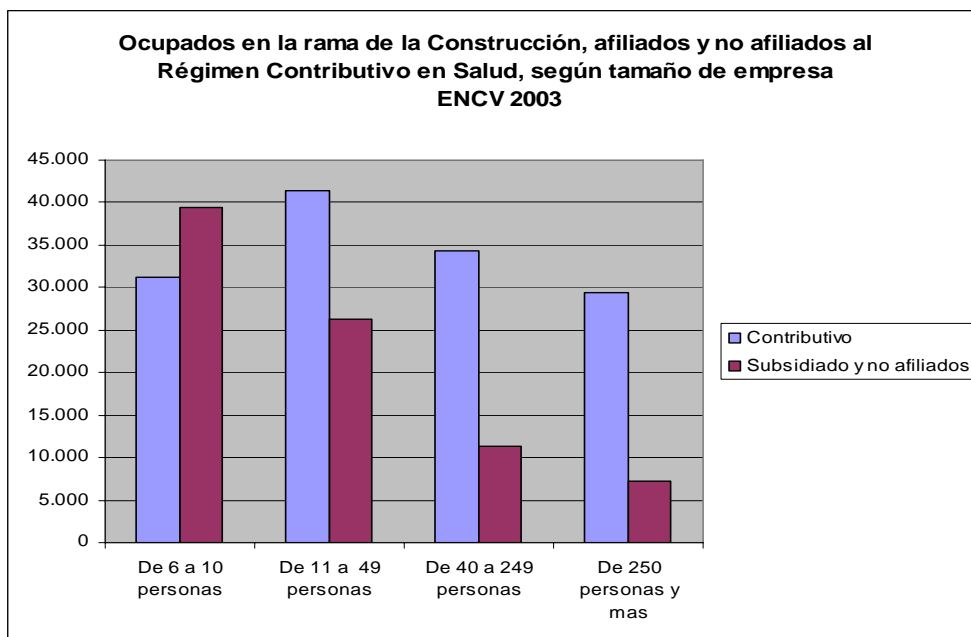
La mayoría de las empresas constructoras de vivienda, dadas las formas de contratación usuales, no asumen **el pago de la porción social del salario**, por lo que

⁸ “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.

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 (Gráfica 8).

Gráfica 8



Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2003. Cálculos del Estudio con el apoyo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional.

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)⁹ y las familias de gran parte de los 260.000 trabajadores no afiliados.

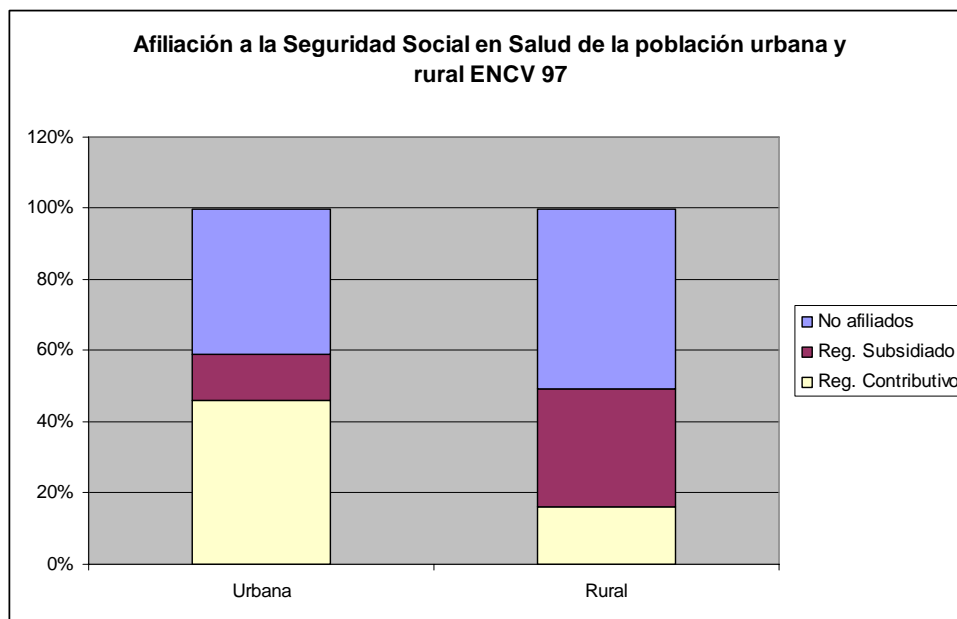
Por supuesto este subsidio no garantiza la continuidad del ingreso familiar ante la incapacidad, la invalidez o la muerte. Ni siquiera la atención en salud para muchas contingencias no incluidas en el POS-S.

⁹ 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.

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 (Gráfica 9).

Gráfica 9

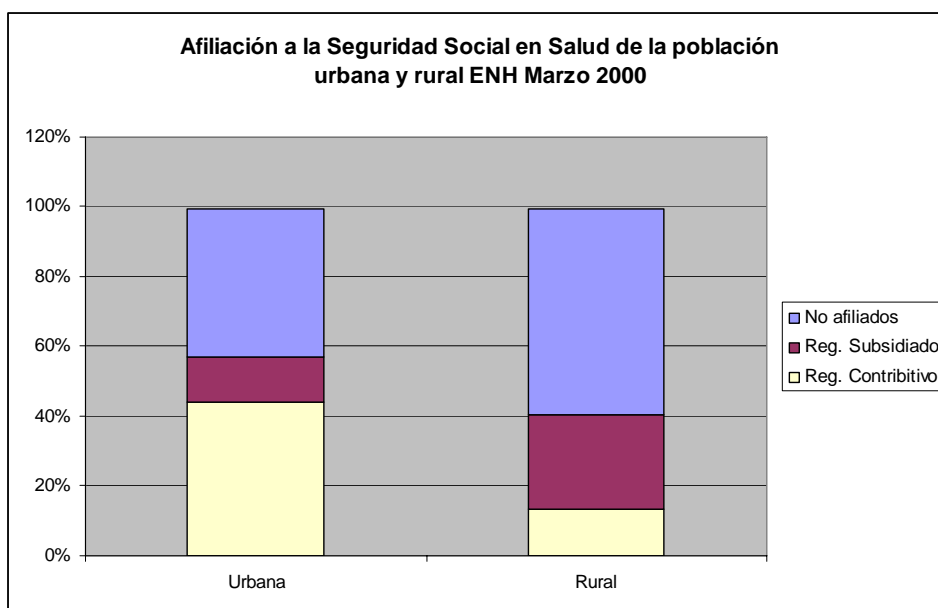


Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1997. Cálculos del Estudio

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 10).

Gráfica 10

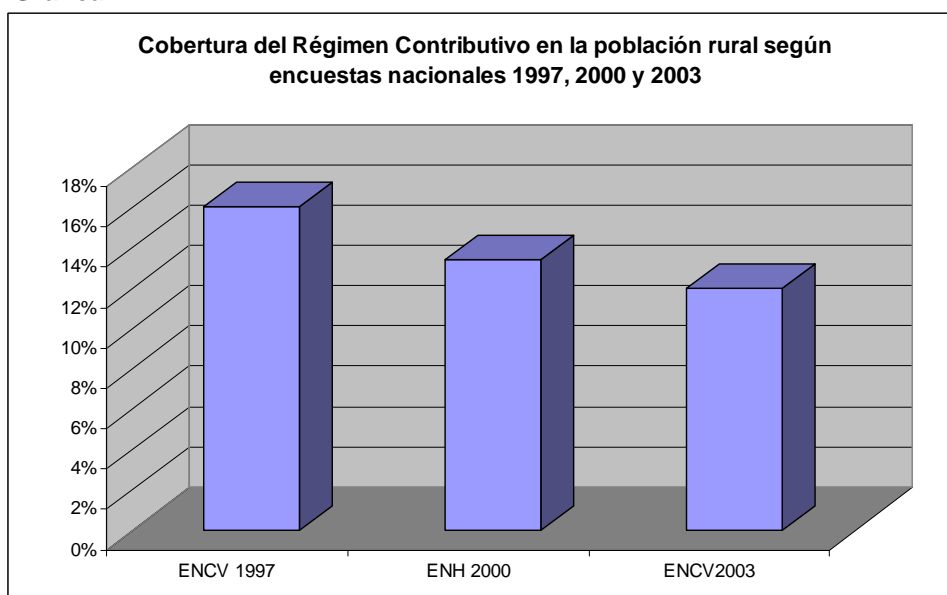


Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares 2000. Cálculos del Estudio

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. (Gráfica 11).

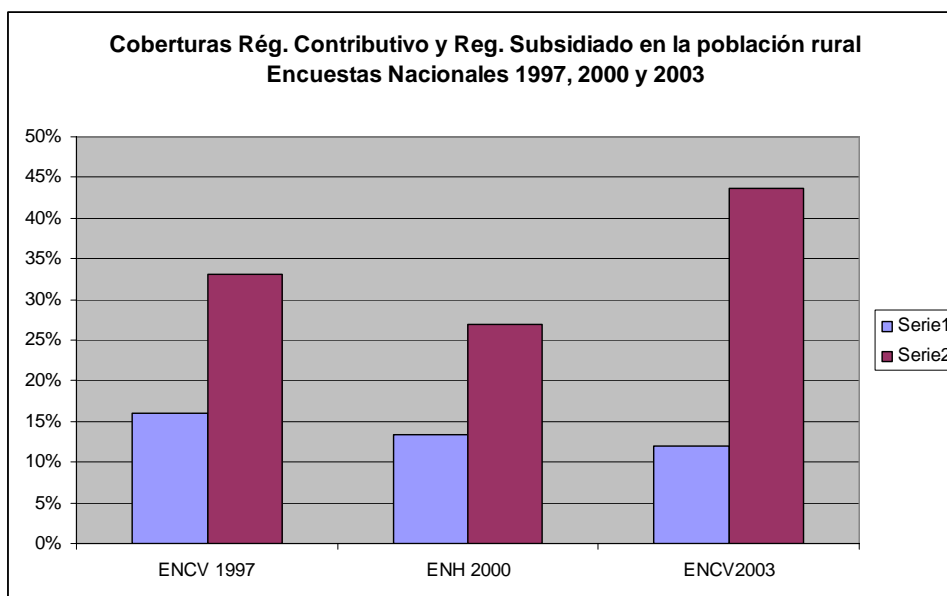
Gráfica 11



Fuente: DANE. Encuestas Nacionales de Calidad de Vida de 1997 y 2003, Encuesta Nacional de Hogares del 2000. Cálculos del Estudio.

Este decrecimiento del Régimen Contributivo debe observarse junto con el crecimiento del Régimen Subsidiado en el mismo período (Gráfica 12).

Gráfica 12

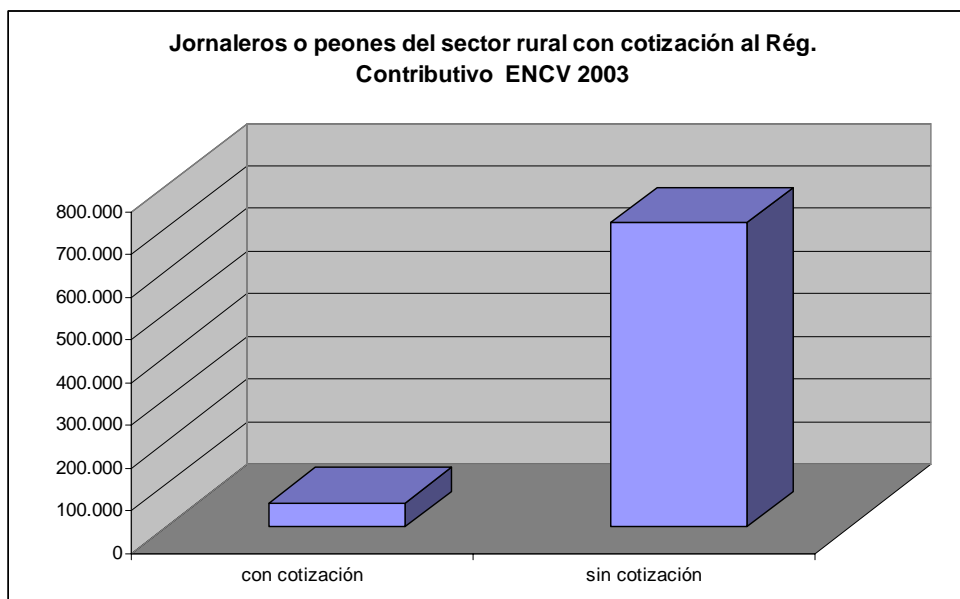


Fuente: DANE. Encuestas Nacionales de Calidad de Vida de 1997 y 2003, Encuesta Nacional de Hogares del 2000. Cálculos del Estudio.

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. (Gráfica 13)

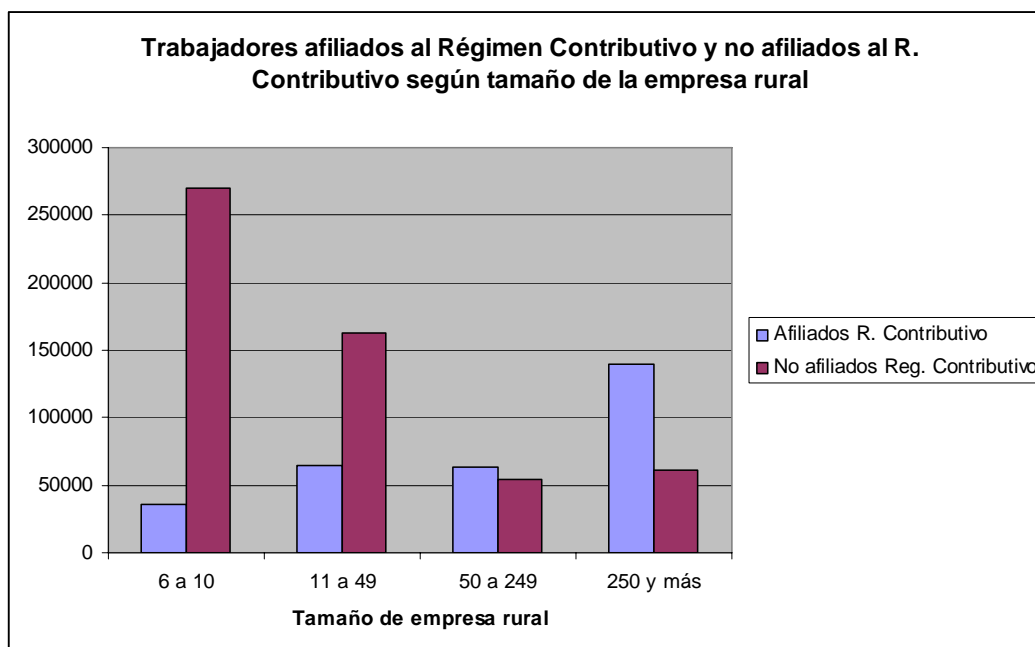
Gráfica 13



Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2003. Cálculos del Estudio

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. (Gráfica 14)

Gráfica 14



Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2003. Cálculos del Estudio con el apoyo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional.

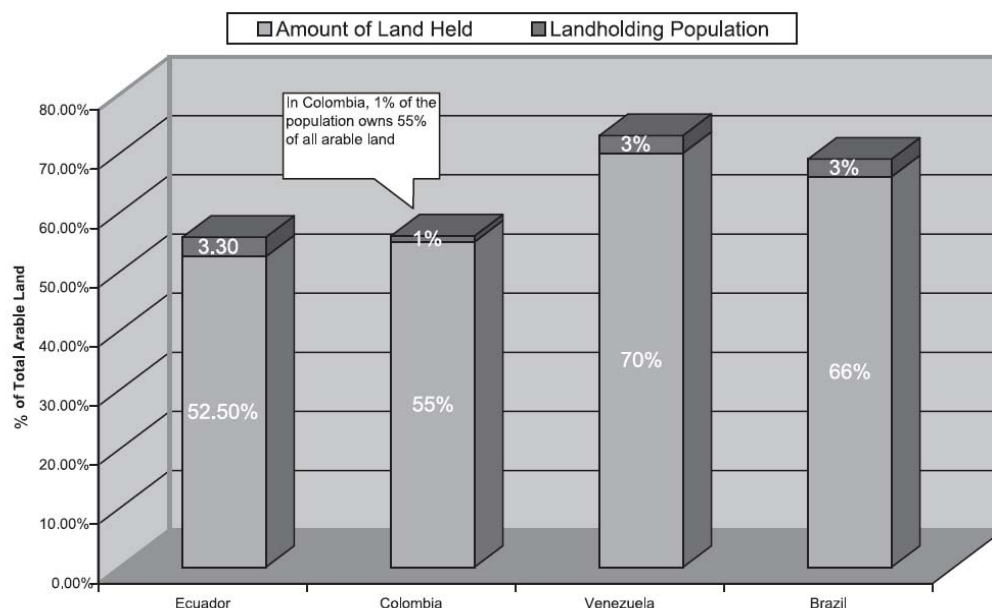
Se observa en el gráfico que en las empresas de más de 250 trabajadores tan sólo el 69% de los trabajadores están afiliados al Régimen Contributivo, mientras que en las empresas de 50 a 249 sólo el 53.7% de los trabajadores se encuentran afiliados a este Régimen, en las de 11 a 49 únicamente el 28.4%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

Si se parte del supuesto de que no existen patrones que afilian unos trabajadores y no afilian a otros, sino que simplemente existen patrones que cumplen y patrones que no cumplen, estaríamos hablando del siguiente número aproximado de empresas del sector rural que no afilian a sus trabajadores, 33.700 empresas de 6 a 10 trabajadores, 6.524 empresas de 11 a 49 trabajadores, 363 empresas de 50 a 249 trabajadores y 154 empresas de 250 y más.

No son en conjunto patrones pobres, de acuerdo con las estadísticas de concentración de la propiedad rural en Colombia. (Gráfica 15)

Gráfica 15

Land Tenure Inequity



Sources: Ecuador: *Ecuador—An Economic and Social Agenda in the New Millennium*, World Bank, 2003; Colombia: UN Reliefweb Reporting, 2003; Venezuela: Economist Intelligence Unit, 2003.

Gráfico publicado en *Andes 2020. Una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la región*. Informe patrocinado por el Centro de Acción Preventiva, Council of Foreign Relations. USA.

Por otra parte, si se parte del supuesto que las grandes empresas cumplen su obligación a medias, simplemente se duplicaría el número de empresas del sector rural que incumplen las obligaciones con la seguridad social.

Pero 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 habrán dejado 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 pagará 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.

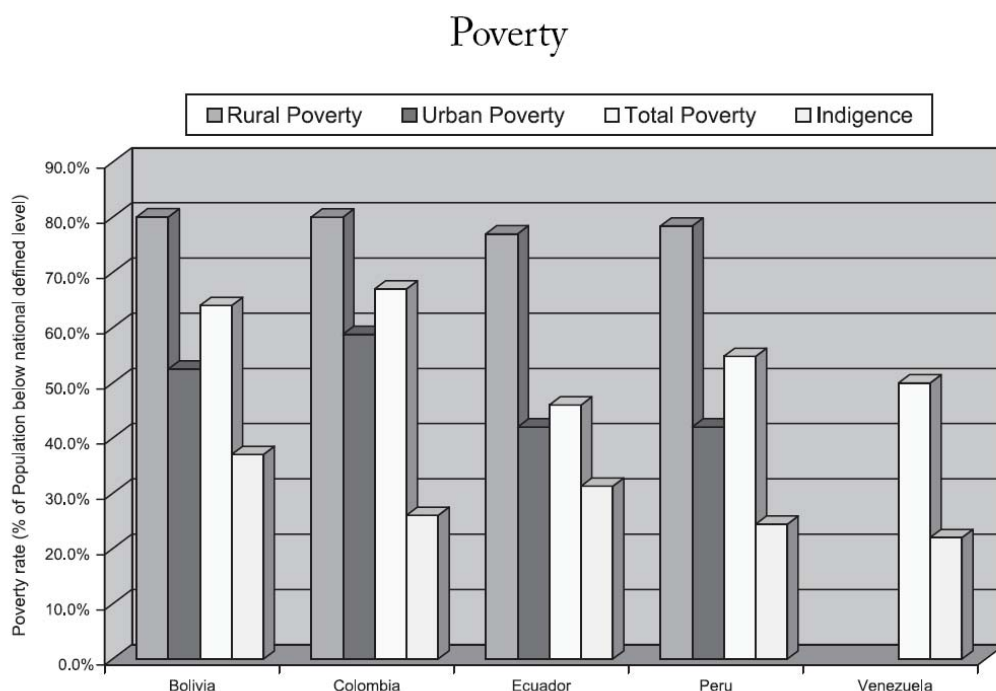
Igualmente se podría señalar que aproximadamente 500.000 familias a las que pertenecen estos jornaleros no tendrán garantizado el ingreso del cual derivan la subsistencia en caso de enfermedad, incapacidad, vejez, invalidez y muerte del trabajador. Sin protección frente a estos riesgos, salvo la reducción 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. (Gráfica 16)

Gráfica 16



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

Gráfico publicado en *Andes 2020. Una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la región*. Informe patrocinado por el Centro de Acción Preventiva, Council of Foreign Relations. USA.^{viii}

Señala el Departamento Nacional de Planeación^{ix}: “Si se compara por zonas, hay una concentración de pobres en las zonas rurales y esta concentración se está agudizando. En 1978 por cada cien pobres en la ciudad existían 150 en el campo, relación que alcanza 167 pobres por cada cien urbanos en 1995. “La proporción en contra de los habitantes rurales crece a una tasa anual del 11%. Esto es más impresionante si se toma en cuenta que la población rural

como proporción de la población total es cada vez menor, de modo que se puede hablar del empobrecimiento creciente del campo y de su posición cada vez más desfavorable frente a la zona urbana”.

¿Seguridad Social o Subsidios? ¿A quien 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^x, *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 (Tabla 3) y por rama de la actividad económica.

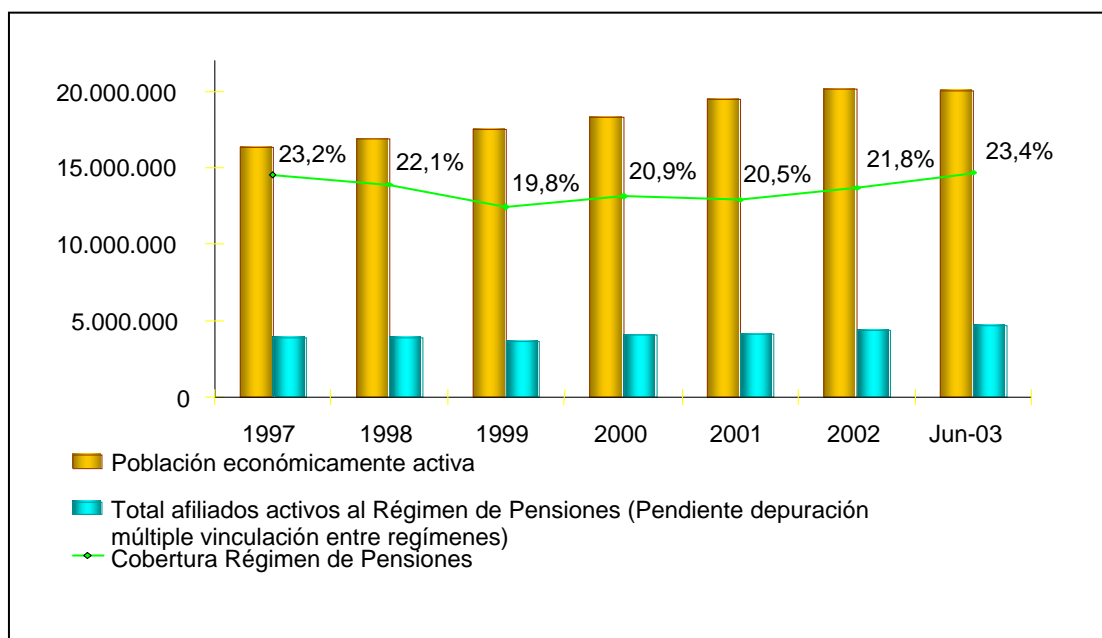
Tabla 3.- Otras Contribuciones. Porcentaje de Trabajadores Cubiertos, como proporción de la cobertura en salud, por Tamaño de Empresa. Universo: resto del país (excluyendo Bogotá)

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. (Gráfica 17)

Gráfica 17
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 quien subsidia entonces el Estado? ¿A los ciudadanos pobres o a las empresas que no asumen responsabilidad alguna sobre los riesgos que generan? ¿En que situación queda adicionalmente la invalidez de un trabajador de la construcción que la empresa no reconoce como suyo? ¿En que condiciones económicas queda la familia?¹⁰

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.^{xi xii}

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.

Según Cesar Giraldo¹¹, *“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 desalaramiento 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% (cuadro 3), 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)¹². 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 Vida¹³. 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² El 84% en el caso de los empleados del gobierno en el 2003

¹³ Cálculos realizados por el CID (Universidad Nacional de Colombia).

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 millones¹⁴, 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 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.

Se da en consecuencia una nueva apertura investigativa que, por una parte, puede dar pasos en el cálculo de las cuantías ahorradas, 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 para la sociedad y el Estado.

Según Raul Cárdenas^{xiii} *“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 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,

¹⁴ 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).

a partir de la destrucción del poder adquisitivo de las clases trabajadoras.¹⁵ 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.”

Perspectivas

La mirada de la protección social permite repensar 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**.

Permite determinar el ahorro de cada sector económico en pagos a la seguridad social.

Permite por tanto 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 que, en realidad, los subsidios en salud y otros programas sociales se convierten en un subsidio indirecto del Estado hacia ciertas actividades económicas.

Permitiría esclarecer finalmente que 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^{xiv} que sustituyen el derecho a la seguridad social del trabajador y la familia, derecho que debe estar íntimamente ligado a la relación laboral.

El desarrollo de esta línea de investigación, que apenas se enuncia con este documento preliminar, finalmente permitirá evidenciar que puede ser 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 - a través de la mutualización obligatoria de sus trabajadores y una financiación tripartita), es decir hacer explícitos los subsidios a las empresas, para que de esta forma los trabajadores y sus familias obtengan una protección adecuada que los libere de la trampa de la pobreza.

La alternativa anterior, en lugar de concederles subsidios parciales en salud 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

¹⁵ 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. (Nota del Autor)

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.

La pregunta restante es ¿Por qué es posible que un número muy importante de trabajadores y sus familias en Colombia no participen de los derechos sociales que constituyen la plena ciudadanía?

Es triste responder que el Estado y la legislación lo permiten, mediante las formas de contratación laboral. 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. Lo excepcional es lo contrario, que unos pocos sean reconocidos como ciudadanos iguales, con derechos sociales. Igual sucede con algunos trabajadores urbanos, como los de la construcción, con trabajadores de la minería o con el servicio doméstico.

Claude Levy Strauss señaló alguna vez que la cultura de un pueblo se caracteriza más por lo que oculta que por lo que afirma. En nuestra estructura social (y en general en la de los países de la región, señalada como la más inequitativa del mundo), las clases medias se afirman precisamente en la diferenciación y superioridad sobre estos trabajadores considerados servidumbre, junto con sus familias. Por supuesto, esta realidad se niega en el inconsciente colectivo y por tanto se requieren sustentaciones basadas en cifras y análisis para demostrar lo que para otros ojos, que pueden y quieren ver, resulta evidente.

Lo evidente es que no se lucha contra la pobreza sino que se fabrica y se perpetúa todos los días con estas formas de contratación laboral. Es igualmente previsible que no se logrará en nuestro país la cohesión social pregonada mientras se acepten como normales estas formas permanentes de exclusión, ligadas al no reconocimiento de los derechos derivados de la relación laboral.

Bogotá, Diciembre de 2005

ⁱ Rodríguez Salazar Oscar, 2001 “La difícil consolidación de un Estado de Bienestar” Desarrollo Económico y Social en el siglo XX. Cátedra Manuel Ancizar. Gabriel Misas.- Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

ⁱⁱ Rodríguez, Oscar (Coordinador), Salama, Marques-Pereira Lautier, Le Bonniec, Giraldo. 2005. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. 2005 “*Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza. Sistemas de Protección Social: Entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*”. Colección de Estudios sobre Protección Social. Tomo I. Bogotá. Septiembre de 2005.

ⁱⁱⁱ 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

^{iv} Ministerio de Salud. 1994. “La Reforma de la Seguridad Social en Salud”. Tomo 1. 1ª. Edición. Editorial Carrera Séptima Ltda. Santafé de Bogotá.

^v Ministerio de Salud. Programa de Apoyo a la Reforma. 2002 “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.

-
- ^{vi} Gallart, María Antonia “*Habilidades y competencias para el Sector Informal en América Latina*”. Centro de Estudios de Población (CENEP) Organización Internacional del Trabajo. www.ilo.org/public/english/employment/skills/informal/download/infwp2.pdf.
- ^{vii} Tockman, Victor, 1987. “*El imperativo de actuar: El sector informal hoy*”. Nueva Sociedad No. 90. PP 93-105. Caracas.
- ^{viii} Council of Foreign Relations 2004. “*Andes 2020. Una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la región*”. Informe patrocinado por el Centro de Acción Preventiva. USA. Enero de 2004.
- ^{ix} Departamento Nacional de Planeación, Misión Social. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 1998. *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998..* TM Editores y DNP 1ª Edición. Junio de 1998.
- ^x Lautier Bruno 2005. *Las condiciones políticas de la universalización de la protección social en América Latina*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Protección Social, centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional. Septiembre de 2005.
- ^{xi} Forensis 2002. Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Lesiones no intencionales, Muertes ebn Accidentes de Tránsito. Bogotá 2003.
- ^{xii} Fondo de Prevención Vial 2004. Accidentalidad Vial Nacional 2003. Bogotá 2004
- ^{xiii} Cárdenas Raul, 2005 La política pública en relación al sistema productivo. A quien estamos subsidiando. (Una exploración del problema del costo social). Ponencia en el Congreso Internacional sobre Protección Social, Grupo de Protección Social, Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional. Bogotá Septiembre 2005.
- ^{xiv} 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