

Implicaciones de las decisiones sobre el financiamiento de la salud

Félix León Martínez Martín. MD. M.S.P.

Según el profesor Bruno Lautier (2005)ⁱ “un sistema de protección social aparece de inmediato como un componente de la relación entre el poder político, el territorio y la población o, si se quiere, como un elemento (y un modo de ejercicio) de soberanía y de gobierno”.

Si el sistema de protección social es un componente de la relación entre el poder político y la población, así como un elemento de gobierno, cabe suponer que las decisiones sobre este sistema tengan implicaciones para el futuro de ese pueblo. En esta ponencia se pretende demostrar que las implicaciones de las decisiones sobre el financiamiento de la salud y la seguridad social, parte fundamental del sistema de protección social, son mucho más trascendentes de lo que se supone y que tales decisiones, a más de comprometer el devenir del sistema de salud, comprometen también el futuro económico, social y político de una nación.

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 desde las reformas sociales de los años cuarenta, se están debilitando.

La crisis del desempleo de los años 80's del siglo pasado, atribuida a las rigideces de los sistemas de producción en serie basados en las grandes unidades industriales, los factores técnico-organizativos e institucionales, 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, llevaron 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 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.

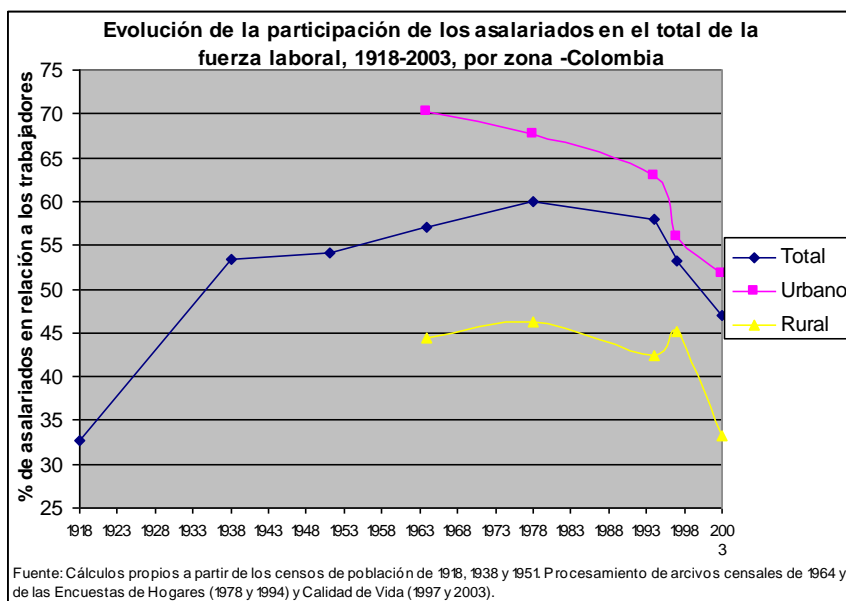
Dentro de las reformas sufridas por la economía colombiana es válido resaltar que una de las más importantes fue la flexibilización del mercado laboral, que permitió la contratación temporal de mano de obra, la facilitación del despido después de diez años de antigüedad del trabajador, la adopción de 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)ⁱⁱ.

Como bien señala la OITⁱⁱⁱ, 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*.

La ruptura del vínculo laboral 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)^{iv}. 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.

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”.

Grafico 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

Según la Encuesta Continua de Hogares del cuarto trimestre de 2004 la Población Económicamente Activa¹ (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. (Martínez, Giraldo, Rodríguez y otros 2008)^v

Un estudio realizado por la Anif², 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,³ 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 agreguen⁴. 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)^{vi}, *“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)⁵. 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”*.

Históricamente la seguridad social se ha construido sobre la base de la relación salarial generalizada, ya que en dicha relación se originan las cotizaciones que

¹ 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.

² <http://www.anif.org/includes/scripts/open.asp?ruta=/images/dynamic/articles/1864/mar2.pdf>

³ 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.

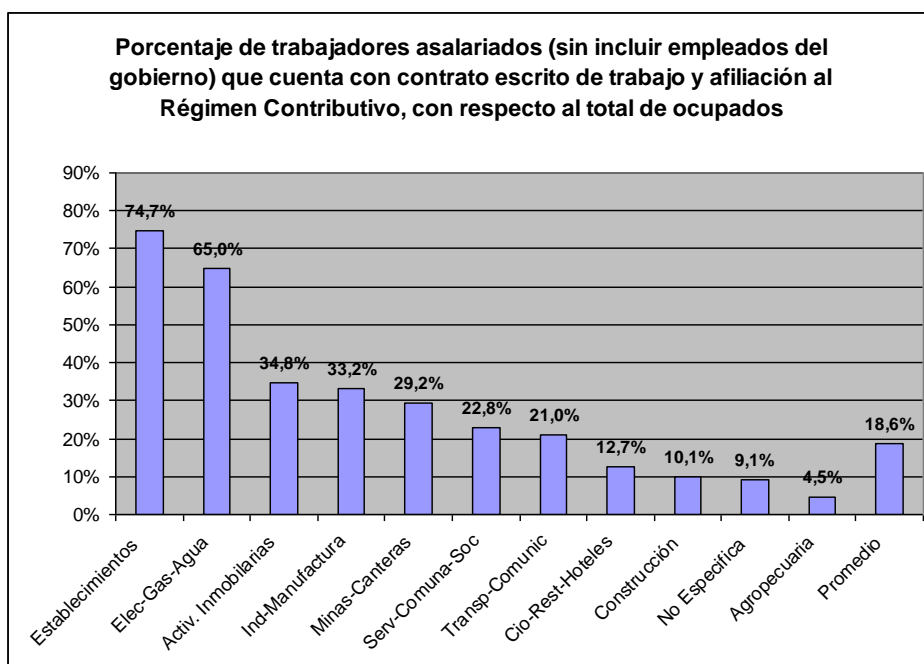
⁴ Tal cual se cita en el Código Sustantivo de Trabajo.

⁵ Citado por Alonso 2007: Lebaube A. (2000) *“Un nouveau droit du travail” en VV.AA. Questions Économiques et sociales*, París, La Decouverte.

financian el sistema. Sin embargo con la flexibilización laboral se han creado formas de contratación laboral inestables, 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.

El Gráfico 2 expresa la gravedad de esta situación, pues según la ECH de 2004, tan sólo el 18.6% de los ocupados son trabajadores asalariados con contrato y afiliación patronal al Régimen Contributivo.

Gráfico 2

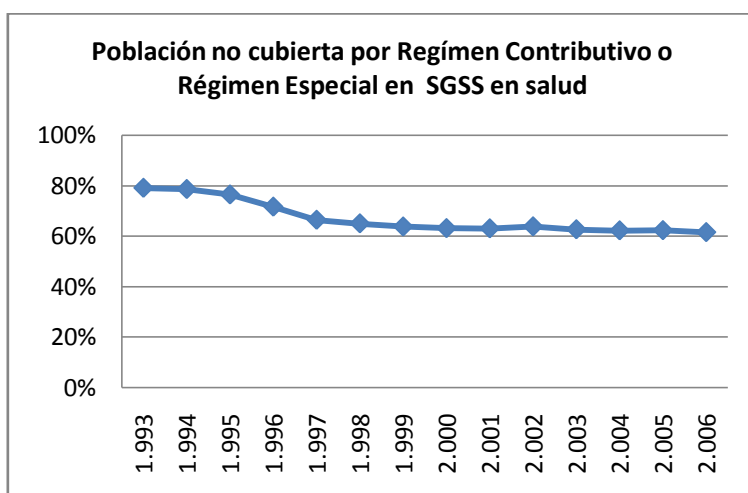


Fuente: Martínez, Giraldo, Rodríguez y otros (2008). Protección Social: Entre el aseguramiento y la Asistencia.

A consecuencia de esta 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, pues se presenta una disminución en la base de la cotización (Lautier 2000, 15)^{vii}.

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 Colombia la población no cubierta por los regímenes contributivos sigue estancada sobre el 60%, a pesar de que el proyecto que culminó en la aprobación de la Ley 100 de 1993 pretendía que el 70% de la población estuviera afiliada a Regímenes Contributivos y 30% fueran subsidiada, para el año 2001. (Martínez, Robayo y Valencia, 2002)^{viii}

Gráfico 3



Fuente: Cálculos del autor sobre cifras de los informes anuales del CNSSS al Congreso de la República

De modo que, como resultado de la flexibilización y las nuevas formas de contratación, tenemos, por una parte, una disminución de las cotizaciones a la seguridad social y, por otra, un aumento de las responsabilidades del Estado para suplir el vacío en protección social que dejan las formas de trabajo precarizadas.

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^{ix}) 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 esquizofrénica separación entre lo económico y lo social

Este retorno del Estado de Bienestar (o al menos de su búsqueda) al Estado de Beneficencia (o quizás mejor al de asistencia pública por su financiamiento basado en impuestos generales), supone disociar cada vez más lo económico de lo social, una ruptura total de la realidad que para los ciudadanos es única, su forma de conseguir ingresos y satisfacer sus necesidades, es decir, su modo de inserción en la sociedad.

Separar lo económico de lo social significa separar el trabajo del derecho a la seguridad social, entendida esta como la necesaria previsión para la enfermedad, la invalidez o la vejez, o mejor como los sistemas solidarios de protección que garantizan la continuidad y estabilidad del ingreso familiar en una economía de

mercado⁶ (Martínez, Robayo y Valencia, 2002) .

Desde esta perspectiva, lo económico (la producción, a través de la indisoluble relación entre capital y trabajo) no tiene ni atiende responsabilidad con la vida y los problemas del trabajador, ni siquiera los derivados de los accidentes mismos de trabajo, dejando todas las funciones “sociales” a cargo del Estado.

Y también desde esta perspectiva, se afirma que la responsabilidad sobre la vida y los problemas del trabajador compete únicamente al propio trabajador, quien debe asegurarse contra los riesgos que supone su existencia y la de su familia, incluso los derivados de la producción (accidentes de trabajo o enfermedades profesionales). De tal modo que la otra parte de la relación entre capital y trabajo (el capital) se desresponsabiliza totalmente.

De esta forma, 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 ingreso bajo. Esta es la separación entre lo económico y lo social que menciona Rosanvallon (1995)^x, 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.

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)^{xi}. De acuerdo con Rosanvallon (1995) 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"

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. 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.

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 (1995).

⁶ “La seguridad social puede ser observada como el conjunto de mecanismos creados para garantizar la estabilidad del ingreso individual o familiar en una sociedad de mercado. Seguros como el de enfermedad general y maternidad, el de invalidez, vejez y muerte o el de desempleo, constituyen la garantía de la seguridad y estabilidad económica de las familias de los trabajadores, es decir la protección contra las contingencias, indispensable en una sociedad capitalista, en la cual el Estado no tiene la función directa de garantizar el ingreso y la provisión de las necesidades de las familias”.

En consecuencia, la remuneración a la renta aumenta y la de los salarios disminuye, como se puede ver en el Cuadro 1, 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 mínimo.

Cuadro 1.- 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: Martínez, Giraldo, Rodríguez y otros (2008). Protección Social: Entre el aseguramiento y la Asistencia.

Por otra parte, una investigación reciente (Martínez, Giraldo y otros 2008), permitió observar cómo se da el proceso de trasladar las responsabilidades de seguridad social de la producción hacia el Estado, y por tanto 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.

Lo que los patronos dejan de cotizar en seguridad social, alrededor de 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.

Cuadro 2.- 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: Martínez, Giraldo, Rodríguez y otros (2008). Protección Social: Entre el aseguramiento y la Asistencia.

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 algunas ramas de la actividad económica, como la 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. En el caso de los trabajadores agropecuarios y de la construcción, 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)^{xii} *“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.”

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.

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 70-74⁷, denominado “Las cuatro estrategias”:^{xiii} *“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.

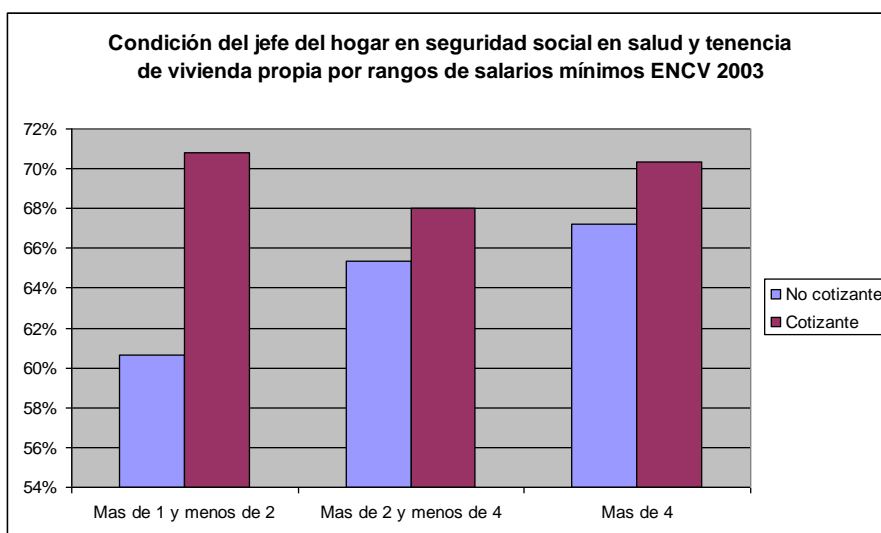
El cuadro resulta paradójico y cruel, dado el trato que la sociedad y el Estado permiten para estos trabajadores de un sector considerado líder del desarrollo. Más aún si se tiene en cuenta que “el mercado de las viviendas es fruto de una construcción social, a la que el Estado contribuye decisivamente mediante la elaboración de la demanda”^{xiv}, 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.

⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974* Gobierno de Misael Pastrana Borrero

¿Por qué es posible que un número muy importante de trabajadores y sus familias en los sectores agropecuario o de la construcción 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.

Por otra parte, en consideración a la medición de las externalidades, la investigación citada (Martínez, Giraldo, Rodríguez y otros 2008) también estimó preliminarmente las consecuencias económicas para las familias de no contar con una cotización a los regímenes contributivos de seguridad social. A iguales niveles de ingresos, señala, la ENCV de 2003 permite observar que las familias con jefes de hogar cotizantes a la seguridad social acumulan mayores activos de largo plazo (vivienda o vehículo) y tienen menos hijos de 12 a 17 años trabajando que las familias sin jefe de hogar cotizante. Las diferencias en acumulación de activos resultan mucho mayores en el grupo de ingreso más bajos, lo que demuestra que la protección contra las situaciones que generan pérdidas de ingresos (enfermedad, invalidez, vejez, desempleo), es mucho más importante cuanto menor es el salario.

Gráfico 4



Fuente: Martínez, Giraldo, Rodríguez y otros (2008). Protección Social: Entre el aseguramiento y la Asistencia.

Son evidentes entonces las implicaciones económicas para el Estado y las implicaciones económicas y sociales para las familias de esta separación de lo económico y lo social, de la separación del trabajo del derecho a la seguridad social: la remuneración a la renta aumenta y la de los salarios disminuye, el Estado acaba subsidiando sin transparencia a los sectores económicos que muestran las peores condiciones laborales, los sectores económicos más responsables con sus trabajadores acaban financiando a los más irresponsables mediante el incremento de impuestos generales para que el Estado asuma el costo de dicha irresponsabilidad, las

empresas y patronos se desresponsabilizan incluso de la prevención de accidentes, el financiamiento de la seguridad social disminuye y se genera una fuerte presión fiscal, se fomenta la informalidad laboral y las familias pierden capacidad de acumular activos fijos y salir de la pobreza.

Por otra parte, resulta indispensable visualizar los efectos a largo plazo para las familias colombianas 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, y al no garantizar estabilidad en el ingreso y consumo^{xv}, frenará sin duda el crecimiento económico.

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)^{xvi}

De tal modo 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.

Para finalizar, se podría decir con Alonso (2007)^{xvii} que el trabajo es 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.”*

Se podría concluir que el desarrollo de una sociedad se mide en la calidad de la relación entre el trabajo y el capital, sin importar las formas legales que esta relación asuma. No es aceptable una relación que deje a los trabajadores y sus familias empobrecidos y abandonados para que el Estado se ocupe posteriormente de la miseria resultante, o como señala Alonso (Alonso 1999)^{xviii}, *“De esta forma, es impensable concebir una sociedad absolutamente desregulada y desprotegida, en su*

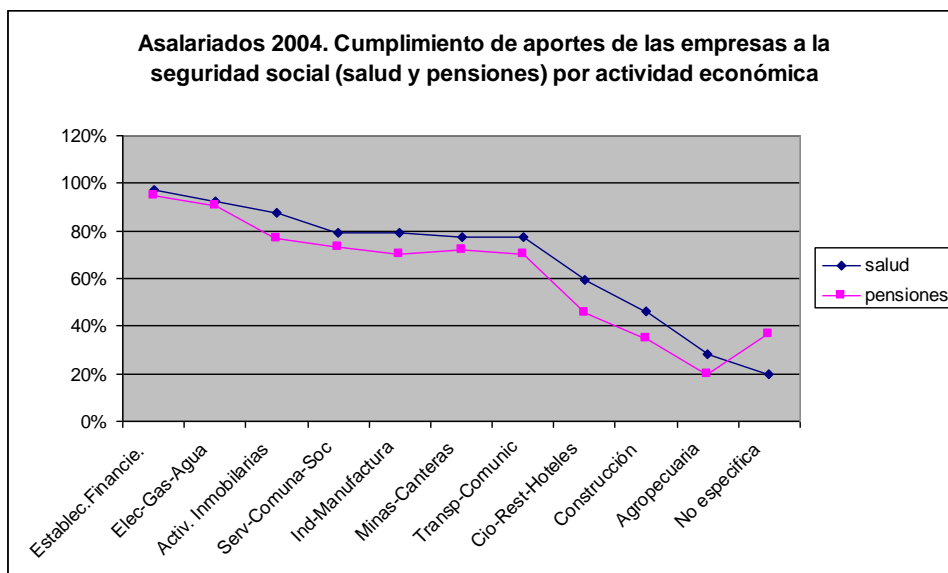
sector formal y mercantil, que trata de compensar sus turbulencias generando un tercer sector filantrópico en el que lo único que se puede garantizar es una retribución secundaria en caso de prestación laboral sustitutoria, siempre que el Estado genere la red de incentivos suficientes para financiarlos.

Separar lo económico de lo social construiría una sociedad disociada al punto de la esquizofrenia, donde se aceptaría que el sistema económico deteriorara a las personas y el sistema social se encargaría de reparar el daño en lo posible. En esa sociedad estaría implícito que el ánimo de lucro, es decir la economía de mercado, es perversa por definición, daña siempre para los trabajadores y ciudadanos en general, por lo que se requeriría un ejército permanente de “bienhechores”, financiado por el Estado, claro está, para remediar los males que causa.

La ciudadanía invertida

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 5. 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.

Gráfico 5



Fuente: Martínez, Giraldo, Rodríguez y otros (2008). Protección Social: Entre el aseguramiento y la Asistencia.

Dado que la seguridad social está íntimamente ligada al contrato laboral, 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. Este camino conduce siempre 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.

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.

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. Se produce el fenómeno que se ha denominado "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.

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.

La focalización como programa instituye un sistema y una sociedad que castiga el esfuerzo y el trabajo, al tiempo que premia la desidia y fomenta la dependencia del Estado. La seguridad social ligada al trabajo, por el contrario, ha consolidado en el mundo un acuerdo social que premia el trabajo, estabiliza el ingreso y el consumo, garantiza el bienestar del trabajador y su familia y favorece el desarrollo económico sostenido.

Las alternativas

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.

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^{xix}, 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 des-responsabilizar 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,

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.

Bogotá. Septiembre de 2008

ⁱ 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.

ⁱⁱ 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.

ⁱⁱⁱ 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.

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

^v MARTINEZ Félix (D), Giraldo Cesar, Rodríguez Oscar y otros (2008) *Protección Social: Entre el aseguramiento y la asistencia*. FEDESALUD. Universidad Santo Tomás Bogotá, 2008

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

^{vii} 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.

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

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

^{xi} 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.

^{xii} 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

^{xiii} CURRIE Lauchlin. (1966) *Accelerating Development: the Necessity and the Means*, Ed. Mc. Graw-Hill, Nueva York, 1966.

^{xiv} BOURDIEU Pierre (2000). *Las Estructuras Sociales de la Economía*. Editorial Anagrama, Barcelona. 2003

^{xv} 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; The World Bank:

^{xvi} 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

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

^{xviii} ALONSO Luis Enrique 1999. *Trabajo y Ciudadanía*. Editorial Trotta. Madrid

^{xix} 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.