

CULTURA & TRABAJO

REVISTA DE LA OIT

NÚMERO 60

ESCUELA NACIONAL SINDICAL - MEDELLÍN-COLOMBIA - MAYO 2003 - ISSN 0124-390X - \$8.000

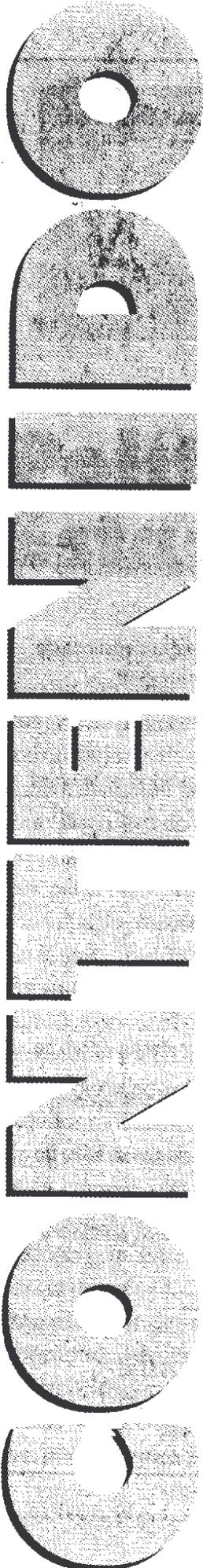
Las reformas laborales del gobierno Uribe

ISSN 0124-390X

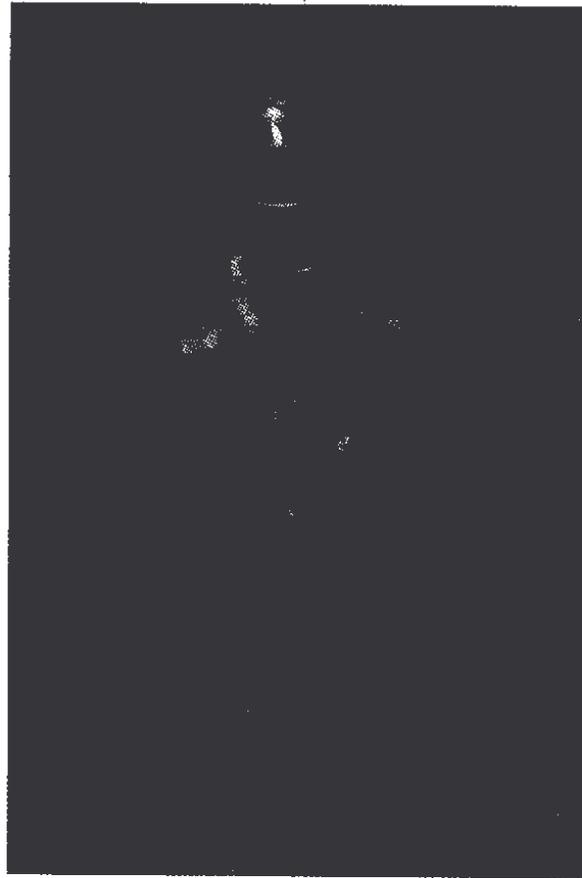


9 770124 390004

En este número: Libardo Sarmiento, Jorge Bernal,
Camilo González Posso y Héctor Vásquez



ANZOLA D D



ANZOLA D D
DOCUMENTACIÓN

"Don Alberto es minero artesanal". Camilo Vega González. Concurso nacional de fotografía documental, "Los trabajos y los días".

EDITORIAL

Política laboral y Estado comunitario 3

COYUNTURA LABORAL

Economía política y social en el plan de desarrollo
Libardo Sarmiento Anzola 9
El Estado comunitario
Jorge Bernal Medina 17

INFORME CENTRAL

Las reformas al sistema de pensiones en Colombia
Camilo González Posso 28
Con la reforma laboral y pensional aumenta el déficit
democrático y crece la deuda social con las mujeres
Patricia Buriticá Céspedes 39
¿Es posible un sistema pensional para la protección
de la salud en el trabajo?
Carmen Evelia Pico Merchán 46
Las cajas de compensación familiar y sus nuevas
funciones con la reforma laboral (Ley 789 de 2002)
Luis Fernando Gutiérrez L. 57

TABLERO

Urge dotar a la esperanza de estrategias globales
III Foro Social Mundial
Juan Carlos Celis Ospina 64

Política laboral y Estado comunitario

La reforma laboral se propuso como objetivo fundamental la creación de un sistema integral de protección social, definido “como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo los derechos a la salud, la pensión y el trabajo” (art.1).

En la sustentación a la reforma el gobierno argumentaba que, “no aprobar el proyecto significa privar al país de un sistema de protección social integral y nos condena a seguir pensando que la seguridad del trabajador radica en el contrato de trabajo y no en el sistema de protección social. Implica, además, que un número importante de trabajadores informales seguirán condenados a la incertidumbre generada por esta forma de trabajo. Condena a un número importante de desempleados a perder la oportunidad de tener acceso a programas de capacitación para la reinserción y a sistemas de información laboral lo que llevaría, por lo tanto, a perder la oportunidad

de tener nuevas alternativas de trabajo.

“Las trabas que aún persisten en el país no han permitido que los salarios y en general los costos de contratación reflejen la verdadera situación del mercado de trabajo.

A pesar de la caída en la demanda por mano de obra de los últimos años, el salario promedio de la economía y el salario mínimo legal medidos en términos reales se han incrementado bastante (...) Esta situación, como hemos resaltado anteriormente, ha llevado a que las empresas despidan trabajadores y no tengan incentivos para contratar, lo cual conduce a niveles sin precedentes de desempleo, con los costos sociales que esta situación conlleva”.

En otras palabras, los altos índices de desempleo no se han podido aprovechar de manera conveniente por parte de los empleadores, para reducir aún más los costos laborales y hacer más fácil y barato el despido de un trabajador, pues la actual legislación así lo impide, y éste, en el fondo, es el objetivo de la reforma.

1. La reforma reduce los costos laborales y agrava la política de distribución del ingreso

El resultado neto de la reforma es la reducción de los costos laborales a través de la modificación de la jornada diurna, la disminución del pago en días festivos y dominicales y la reducción de las tablas de indemnización por despido injusto.

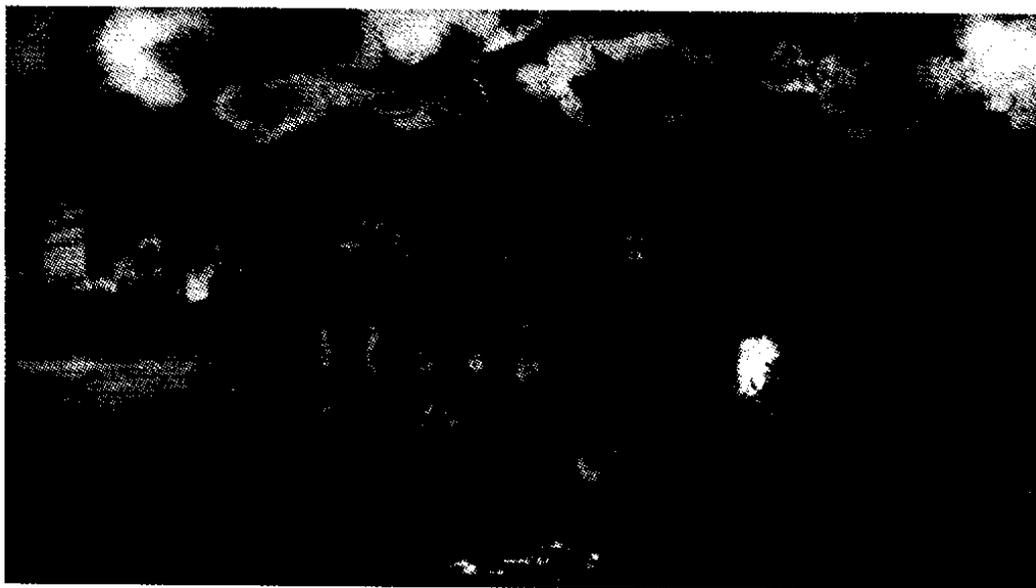
Pero, ¿qué tan altos son los costos laborales en Colombia que justifique una nueva reforma que continúe reduciéndolos? Si se analiza la estructura de costos que presenta la industria colombiana se ve claramente que la mayor incidencia en el valor del producto la tienen el consumo intermedio y la ganancia de los empresarios, los banqueros y el Estado y no los costos laborales. Según la encuesta anual manufacturera (Dane, 1999) la estructura de costos se presenta de la siguiente manera: Por cada 100% de producto, 53.9% está constituido

por el consumo intermedio y 46.1% por el valor agregado; los costos laborales totales representan sólo el 10.5% del valor de la producción (5.8% los trabajadores y trabajadoras de producción), en tanto que el excedente de explotación constituye el 35.8%.

Por su parte, en los sectores del turismo y del comercio los costos laborales representaban en 1997 el 17.8% y el 21% del valor de la producción y su participación en el valor agregado era del 38% y del 31.3% respectivamente¹.

Disminuir los ingresos de los trabajadores agrava un problema que está en la base de muchos de nuestros conflictos históricos y en la imposibilidad de desarrollar un mercado interno fuerte que sirva de base a un dinámico desarrollo económico: las enormes desigualdades sociales existentes y la pésima política de distribución del ingreso que nos coloca entre los países más inequitativos e injustos del planeta. Colombia presenta una estructura social bastante desigual e injusta: por un lado, el coeficiente de Gini para el año 2002 se

1. Indicadores de competitividad de la industria colombiana. Ministerio de Desarrollo, unidad de monitoría industrial. 1997.



En 1831 y 1834 los obreros de la ciudad de Lyon llevan a cabo dos grandes movimientos masivos que darán lugar a que se discutan las orientaciones de la industria textil en ese momento. Tomado de Historia del movimiento obrero. Tomo 1. Pág. 25.

sitúa en 0.56, índice que refleja una enorme desigualdad; por su parte el decil 1, que está constituido por el 10% de la población de menores ingresos, recibe apenas el 0.58% del ingreso; el decil 2 el 1.87%; el 3 el 2.81%; en contraste, el decil 10, que está conformado por el 10% de la población que recibe más ingresos, se apropia del 45.5% del total, es decir, 78.4 veces más que el decil 1.

La reforma va a significar una transferencia de recursos desde los trabajadores hacia la patronal por más de \$2 billones en el primer año², lo cual va a traer un impacto negativo sobre el consumo de hogares, que representa más de la mitad de la demanda agregada, contrayendo aún más el mercado interno y comprometiendo las posibilidades de reactivación económica.

El escenario de reactivación económica al que le apunta el gobierno no está pensado sobre la base de la formación de un mercado interno fuerte y dinámico. La estrategia es apuntar a los mercados externos aprovechando la ventaja competitiva que puedan aportar unos menores costos laborales, los cuales podrían atraer la inversión externa hacia sectores de maquila de bajos costos laborales y bajo valor agregado, en los que se podrían generar algunos empleos precarios y mal remunerados, tal cual ha sido la experiencia en algunos países centroamericanos.

2. Marchitamiento del Sena y aprovechamiento de los altos niveles de desempleo entre jóvenes

La reforma le quita el monopolio de la formación para el trabajo al Sena, pues en

adelante ésta podrá ser realizada también por instituciones educativas o especializadas reconocidas por el Estado, o directamente por las empresas (art. 37). Además, el contrato de aprendizaje pierde su carácter laboral, que obligaba al pago de un salario, las vacaciones, el auxilio de transporte y, en general, a todas las prestaciones. Ahora sólo se recibirá un “apoyo de sostenimiento mensual que en ningún caso constituye salario” (art. 30), y la afiliación a la seguridad social sólo se dará en salud. El contrato de aprendizaje incluye también estudiantes universitarios en dos modalidades: combinación de estudio y práctica, esta última de 24 horas semanales en la empresa, y semestre de práctica.

Esta política seguramente llevará a un marchitamiento progresivo del Sena, que finalmente quedará convertido en un organismo pequeño, encargado de validar, aprobar y controlar la formación impartida por otros agentes sociales, estrategia que hace parte también de las políticas neoliberales que propugnan por un achicamiento del Estado y por el traslado al mercado de las funciones sociales que este debe cumplir.

Adicionalmente, la reforma excluye toda posibilidad de que el contrato de aprendizaje sea regulado a través de negociación colectiva, como ocurre en muchas empresas, lo que significa que los sindicatos van a perder espacios de intervención en torno a uno de los temas de mayor importancia para los trabajadores y para la negociación colectiva, como es el de la formación para el trabajo, lo cual debilita las posibilidades de avanzar en la democracia social, un aspecto en el que muy poco hemos avanzado en Colombia.

Por otro lado, la reforma, en su artículo 31, establece nuevas modalidades especia-

2. Esta suma es similar a lo que el gobierno espera recaudar con el impuesto al patrimonio destinado a fortalecer su política de guerra contra los grupos insurgentes.



Tomado de Historia del
movimiento obrero. Tomo 1.
Pág. 25.

les de formación técnica, tecnológica, profesional y teórico práctica empresarial, a través de la cuales las empresas podrán contratar trabajadores estudiantes universitarios, técnicos o tecnólogos, cuya relación se limita al otorgamiento de experiencia y formación práctica, pues aquí tampoco se presenta una auténtica relación laboral, ni se reconoce un salario sino un apoyo de sostenimiento mensual y los sindicatos no podrán intervenir para regularlo a través de la negociación colectiva.

Dado los altísimos índices de desempleo de jóvenes, entre 18 y 25 años, y a partir de los beneficios que otorga la reforma, es presumible que los empleadores, ante eventuales incrementos de la producción o de las ventas, antes que contratar trabajadores bajo las condiciones normales de un contrato de trabajo, opten por contratar trabajadores bajo la modalidad de “practicantes”, mucho más baratos y frente a los cuales no van a tener ninguna dificultad de

desvinculación cuando así lo requieran. El efecto neto será una reducción de los costos laborales, una precarización de las condiciones de contratación y el debilitamiento de las organizaciones sindicales y de la contratación colectiva.

3. El sistema de protección social: los pobres subsidian a los más pobres

El aspecto más importante de la reforma está constituido por la creación de un sistema de protección social, “definido como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar calidad de vida, que permita obtener como mínimo los derechos a la salud, la pensión y el trabajo”. Este sistema se financiará a través del fondo de protección social, adscrito al Ministerio de Protección Social, que espera obtener aportes del presump-

to nacional, de las entidades territoriales, donaciones y rendimientos financieros. El gobierno reglamentará su funcionamiento y la destinación de sus recursos.

En un contexto social como el nuestro, donde el 60% de la población está bajo la línea de pobreza, 9 millones en la indigencia; donde cerca de la mitad de la población está excluida de los sistemas de seguridad social y de cada 100 personas ocupadas apenas 24 hacen sus aportes para pensiones, y de cada 100 de más de 60 años de edad sólo 27 reciben alguna pensión; en donde más de 3 millones de personas no tienen un empleo que les garantice algún ingreso, resulta fundamental pensar en avanzar hacia la construcción de un sistema como el propuesto por la reforma que garantice como mínimo estos derechos. Otra cosa distinta es que estas problemáticas sirvan como soporte demagógico para la implementación de políticas que antes que avanzar en garantías efectivas de protección social y de disfrute real de derechos, significan un retroceso social y agravan los problema de exclusión y desigualdad característicos de la sociedad colombiana.

En la reforma, el sistema de protección social se pretende implementar a partir de las siguientes políticas: Subsidio al empleo dirigido a las Pymes que contraten trabajadores cabeza de hogar; recursos para el fomento del empleo y protección al desempleado, administrado por las cajas; programas de microcrédito para micro empresas y Pymes; servicios para desempleados con vinculación anterior a las cajas y para pensionados; subsidio de desempleo para jefes cabeza de hogar con vinculación anterior a una caja, equivalente a un salario y medio mínimo legal, pagado en 6 cuotas

mensuales a través de aportes al sistema de salud, bonos alimenticios, o educación; subsidio al desempleo, temporal y administrado y reglamentado por el Mintrabajo; capacitación para inserción laboral a cargo del Sena u otras entidades, dirigido a la población desempleada.

Dentro de los “acuerdos” que el gobierno nacional ha establecido con el FMI para asegurarse nuevos créditos hacia el futuro, está la obligación de adoptar las políticas necesarias que le permitan disminuir el déficit del sector público del 4,0% del PIB actual al 2,5% del PIB del 2003. Igualmente “el gobierno se ha comprometido a congelar una gran parte del gasto corriente del sector público para los próximos dos años al nivel del 2002, con la excepción de los gastos en seguridad, pensiones y militar”³. En este contexto es que se entienden las políticas de reestructuración del Estado que apuntan a disminuir en 40.000 personas la rama ejecutiva del Estado, la congelación de los salarios de los servidores públicos propuesta en el referendo y la fusión de algunos ministerios.

Según el contenido de la reforma, el gobierno no le ha asignado recursos a este programa y muy posiblemente no lo va a hacer, al menos durante este año. En consecuencia, lo poco que se va a hacer es con los recursos de las cajas y del Sena, recursos que se van a menguar ostensiblemente por causa del nuevo régimen de aportes parafiscales que aprobó a través de la reforma, *lo que significa un esquema de solidaridad en el que los pobres son los únicos que subsidian a los más pobres.*

El subsidio al desempleo tal como está concebido en la reforma se limitará sólo al que otorguen las cajas a sus propios afilia-

3. Acuerdo *Stand-by* de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. Pág. 11. Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diciembre del 2002.

Economía política y social del Plan nacional de desarrollo

De acuerdo con las sentencias de la Corte Constitucional, en Colombia el concepto de planificación económica y social es el instrumento más importante para el manejo económico público. El Plan nacional de desarrollo 2002-2006 del gobierno del presidente Uribe tiene como objetivo central la construcción del Estado comunitario: participativo (en lo social), gerencial (eficiencia y austeridad) y descentralizado (autonomía regional, transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria). Cuatro son los objetivos secundarios para construir el Estado comunitario: brindar seguridad democrática, impulsar el creci-

miento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. Las dos estrategias centrales en las cuales descansa el éxito del plan son la seguridad y el crecimiento económico para generar confianza en los inversionistas. La primera se refiere a la capacidad represiva del Estado y el control del conflicto social y político en su expresión armada y, la segunda, en el ajuste fiscal y la capacidad de cumplir con el pago de la deuda pública externa e interna (diagrama 1). Este artículo examina la política económica y social de la administración Uribe.

Por
Libardo Sarmiento Anzola

Diagrama 1.
Estrategias centrales del Plan Nacional de Desarrollo



La política económica: "crecimiento sostenible y generación de empleo"

El principio rector es la política macroeconómica. Por tanto, la ejecución del plan "deberá tener plena coherencia con la política cambiaria, monetaria y fiscal, y se adelantará en la medida que exista el espacio fiscal sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica"¹.

El ajuste fiscal es el eje de la política macroeconómica. El acuerdo *Stand By* firmado con el Fondo Monetario Internacional establece metas en el área fiscal, monetaria y externa. En el área fiscal el balance del sector público consolidado plantea una reducción del déficit de 4% del PIB en el 2002 a 2,4% en el 2003 y 2,1% en el 2004. El ajuste de las finanzas públicas generará una fuerte caída del consumo y la inversión en el sector público, lo que unido al menor dinamismo de las exportaciones de café y petróleo (debido al menor precio internacional del grano y a la menor producción de los yacimientos descubiertos)

1. Proyecto de ley N° 169/03c de 2003, "Por el cual se expide el Plan nacional de desarrollo". Pág. 2.

configuran un entorno difícil para el país. Esto se refleja en la inflación de acuerdo con la programación macroeconómica muestra una tendencia decreciente a lo largo del cuatrienio hasta llegar a una tasa de 3% en 2006.

Pese a lo anterior, el gobierno confía en que la economía crezca 2% en el año 2003 y el PIB alcance un ritmo de 3,9% en 2006. Este dinamismo se alcanzaría con el crecimiento en el consumo de los hogares (6,1% para 2004), la inversión privada (12,7% en 2004) y las exportaciones menores (3,2% a partir de 2003). Por sectores económicos la apuesta está por el lado de la construcción (un crecimiento anual proyectado de más de 10%), electricidad, gas y agua (alrededor del 5% anual), industria manufacturera, servicios financieros, transporte y comunicaciones.

El Estado, a través del presupuesto, controla una tercera parte de la riqueza anual generada por el trabajo colombiano. El Plan de Inversiones para el cuatrienio es de \$112,2 billones de pesos constantes de 2002 (cuadro 1). Para el periodo 2003-2006 las inversiones del plan equivalen a



Anónimo: Huelga general de los obreros textiles en 1905. Galería Tretyaev, Moscú. Tomado de: Sánchez Jiménez, José. Las claves del movimiento obrero, 1830-1930. Planeta, 1992. Pág. 17

Cuadro 1.
Plan de inversiones y gasto social 2003-2006

Miles de millones de pesos constantes de 2002

Sectores	Central	Descentralizada (4)	Sistema general participaciones	Privado	Total	% Vertical
Social (1)	12.722,8	1.140,1	51.872,3	3.100,3	68.835,5	61,4
% horizontal	18,5	1,7	75,4	4,5	100,0	
Económico (2)	6.635,6	8.136,6	0,0	16.542,3	31.314,5	27,9
% horizontal	21,2	26,0	0,0	52,8	100,0	
Otros (3)	11.663,8	361,1	0,0	0,0	12.024,9	10,7
% horizontal	97,0	3,0	0,0	0,0	100,0	
Total General	31.022,2	9.637,8	51.872,3	19.642,6	112.174,9	100,0
% horizontal	27,7	8,6	46,2	17,5	100,0	

Fuente: Presidencia de la República, proyecto de ley N° 169/03C de 2003.

(1) Lo social corresponde a: salud, educación, trabajo, cultura, vivienda, saneamiento básico y regalías.

(2) Lo económico corresponde a: agricultura, comunicaciones, transporte, minas y energía y sistema de transporte masivo.

(3) Corresponde a FIP, gobierno, defensa, justicia, hacienda, organismos de control y medio.

(4) Empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

10,6% del PIB; descontando las inversiones esperadas del sector privado, esta participación cae a sólo 8,7%. Se espera que el sector privado financie 17,5% del valor total del Plan nacional de desarrollo, porcentaje que asciende significativamente a 52,8% cuando se toma únicamente el plan de inversiones económicas. Al sector eco-

nómico se destina un poco más de una cuarta parte del plan de inversiones. Otra fuente importante de financiamiento del plan es el crédito: una quinta parte es financiado con estos recursos; el desarrollo en Colombia es al debe. Por lo tanto, la peligrosa espiral de deuda externa e interna del sector público no parará en el

Cuadro 2. Inversiones del plan por fuentes y usos

Millones de pesos constantes de 2002

Fuentes	\$	%	Usos	\$	%
Ingresos corrientes	51.872.282	46,2	Sistema general participaciones	51.872.282	46,2
Crédito	21.593.283	19,2	Inversión	21.872.282	19,4
Recursos propios	19.066.654	17,0	Establecimientos públicos	9.428.903	8,3
Sector privado	19.642.591	17,6	Descentralizado	9.637.751	8,5
			Otra inversión	19.642.591	17,6
Total	112.174.811	100,0		112.174.811	

cuatrienio. En términos del PIB, la deuda externa total del sector público no financiado creció de 22,9% en 1996 a 48,9% en 2002. Durante el cuatrienio 2003-2006 se espera que el saldo de la deuda neta consolidada se mantenga anualmente alrededor del 48% del PIB. Por fuentes y usos la inversión del plan se presenta en el cuadro 2.

Por regiones, las inversiones del plan se distribuyen en 13,4% para la Costa Atlántica; 20,7% para el Occidente; 17,5% para Centroriente; 4,5% para la Orinoquía; 1,8% para la Amazonía; 5,7% para Bogotá; y el saldo, 37%, son recursos manejados por el gobierno central.

En particular, la política económica del plan se estructura en nueve programas: i) impulso a la vivienda y la construcción (financiamiento de 400.000 viviendas de interés social; ii) impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y minería; iii) impulso a la infraestructura estratégica en transporte; iv) servicios públicos domiciliarios; v) ciencia, tecnología e innovación (inversión pública y privada alcance 0,6 del PIB en 2006); vi) competitividad y desarrollo; vii) política comercial (Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, –Alca–; viii) sostenibilidad ambiental; ix) generación de empleo (se espera que con las políticas de crecimiento económico y producto de la reforma laboral –flexibilización y reducción de costos– se creen 2 millones de nuevos empleos durante el cuatrienio).

La política social: "construir equidad"

Para el gobierno, la política social tiene que enfrentarse a aumentar la eficiencia del gasto social, a mejorar la focalización para

que los recursos lleguen a los más necesitados, y a consolidar un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos negativos del ajuste fiscal y la volatilidad macroeconómica.

Esta política gira en torno a la revolución educativa (ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad), la ampliación de la seguridad (aseguramiento en salud y ampliación de los programas de nutrición y salud pública) y el manejo social del campo (protección al campesino). Además, se insiste en el impulso y apoyo a la microempresa y a la economía solidaria. En los otros objetivos del plan se encuentran también programas sociales: en el de "seguridad democrática", están, de una parte, los programas de "paz y desarrollo" como parte de una estrategia contrainsurgente en las zonas deprimidas y de conflicto, de otra, la atención integral al problema del desplazamiento forzado; en el objetivo de "crecimiento económico" se incluyen los programas de generación de empleo, vivienda de interés social y el manejo de los servicios públicos bajo un esquema de "capitalismo social" (cuadro 3).

En cuanto al financiamiento de la política social, ésta también se ve afectada por el ajuste fiscal y la prioridad dada al pago de la deuda externa y al fortalecimiento de los aparatos de seguridad, ejército, policía y pago de informantes. En la participación del PIB, desde una perspectiva de largo plazo, el comportamiento del gasto social en los últimos 25 años ha tenido tres etapas: de 1975 a 1990 creció lenta pero continuamente de 6% a 8%; se acelera con las nuevas responsabilidades consignadas en la Constitución de 1991 hasta rondar el 15% en 1996; en los siguientes años cae hasta representar sólo el 10% en los años

Cuadro 3. Programas sociales del Plan nacional de desarrollo 2002-2006

Objetivos	Programa	Subprograma	Meta
1. Equidad social	Revolución educativa	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de cobertura - Mejorar la calidad - Mejorar la eficiencia 	1,5 millones de cupos en educación preescolar, básica y media. 400 mil cupos en educación superior.
	Protección y seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> - Aseguramiento en salud - Nutrición y salud pública - Apoyo al sector - Creación de nuevas organizaciones 	Cinco millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado. Cobertura de vacunas superior al 95% de la población menor de 5 años. 1,3 millones de beneficiarios en seguridad alimentaria.
	Economía solidaria	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura rural y vivienda - Alianzas productivas 	Apoyo a 4.000 organizaciones. Apoyo a 12,2 millones de personas que habitan en el campo.
	Manejo social del campo	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo científico y tecnológico - Acceso a factores productivos y financieros 	Participación accionaria en empresa. Organización de cooperativas de servicios públicos.
	Servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Prestación de servicios locales - Participación ciudadana 	Eliminación de restricciones de acceso al financiamiento y desarrollo de instrumentos de apoyo.
	Desarrollo Mipymes	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento - Apoyo y promoción 	Mejoramiento de la calidad de vida urbana, 72% de la población.
	Calidad de vida urbano	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenamiento territorial - Asentamientos humanos - Información y cultura urbano 	Microzonificación sísmica de ciudades capitales mayores de 100 mil habitantes y reubicación de población en alto riesgo. Ampliación de la Red Sísmica Nacional en 75 estaciones.
	Riesgos naturales Grupos étnicos	<ul style="list-style-type: none"> - Prevención y mitigación - Indígenas - Afrocolombianos - Raizales - Rom 	Cobertura a 786 mil indígenas, 1,7 millones de afrocolombianos, 25 mil raizales y 8 mil gitanos.
2. Seguridad democrática (Programas sociales)	Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto	<ul style="list-style-type: none"> - Proyectos productivos - Infraestructura física y social 	Apoyo a 390 municipios en un enfoque de desarrollo regional
	Atención y prevención del desplazamiento forzado	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento institucional y comunitario - Programas de desarrollo y paz - Prevención, protección y atención humanitaria - Restablecimiento - Sistema de atención integral 	Apoyo a 890 mil personas desplazadas entre 1995 y 2002; en 480 municipios de recepción-expulsión de 20 zonas críticas
3. Crecimiento económico (Programas sociales)	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidio familiar de vivienda 	Financiamiento de 400 mil viviendas de interés social.
	Generación de empleo	<ul style="list-style-type: none"> - Demanda de créditos y financiamiento - Empleabilidad - Apoyo directo al empleo - Protección al cesante y capacitación 	310 mil empleos por reforma a la empleabilidad. Apoyo al 31% del desempleo de los dos primeros deciles de hogares. Reducción al 10% la tasa de desempleo.

2002 y 2003, producto de la crisis fiscal del Estado.

Para el periodo 2003-2006, en los gastos de inversión (sin incluir el servicio de la deuda y los gastos de funcionamiento) los programas sociales participan con el 60,8%, esto es, cerca de 66 billones de pesos de 2002. La estructura del gasto sigue la tendencia histórica: privilegio del gasto en educación y aseguramiento en salud a través de las transferencias a las entidades territoriales mediante el sistema general de participaciones (73,6% del total del gasto plurianual) y el control central de los otros programas manejados por la Presidencia de la República y otras entidades que no se han descentralizado, como el Sena y el Icbf (19,3%). Los sectores descentralizado y privado se prevé que financiarán el 7% restante (cuadro 1). No obstante, los recursos del sistema general de participaciones técnicamente no deberían aparecer como parte del plan de inversiones del Plan nacional de desarrollo, pues es un gasto de funcionamiento del Estado financiado con los ingresos corrientes (estos gastos representan 46,2% de los recursos del plan).

La política social establecida en el Plan nacional de desarrollo deja sin resolver los problemas estructurales de las políticas públicas en Colombia. En efecto, entre 1991 y 2002 el gobierno aumentó el gasto público en 8 puntos del PIB, al pasar de 11% a 19% del PIB. El gasto desbordado de los doce últimos años no generó mayor bienestar de los colombianos. No hubo superación de la pobreza, no aumentó la cobertura de los programas sociales, ni mayor justicia e igualdad social, tampoco crecimiento de la economía ni fortalecimiento del aparato productivo. Al contra-

rio, entre 1991 y 2002 las personas en condición de pobreza por ingresos aumentaron de 57,7% a 68% y el desempleo pasó de 9,8% a 18,2%.

De acuerdo con el director del DNP, Santiago Montenegro, "El Estado colombiano no sirve para garantizar la seguridad, ni para promover el crecimiento económico ni redistribuir equitativamente sus frutos. Hay ineficiencia, desorden, dispersión de esfuerzos y también ha habido corrupción"².

De otra parte, de acuerdo con la evaluación realizada por el Banco Mundial en 2001, se concluye que Colombia no cuenta con una red de protección social efectiva capaz de enfrentar las consecuencias sociales de la crisis. Históricamente, Colombia ha confiado en el crecimiento económico como una red de protección social y ha hecho énfasis en una expansión insostenible en la actualidad de los servicios sociales, principalmente en salud, educación y pensiones. Los programas de asistencia social que debieran ser movilizados para suministrar una red de protección en épocas de crisis (recesión económica, déficit fiscal, pobreza y desempleo) están limitados por restricciones estructurales, incluidos la falta de financiación, la inflexibilidad institucional, los decretos desenfocados y una focalización deficiente³.

La política social de la actual administración no resuelve estas problemáticas. Según el Consejo Nacional de Planeación, en su informe evaluativo afirma: "se reconoce, como un hecho positivo, que a diferencia de otros planes, éste no es estrictamente sectorial, lo que hace que el análisis de los diferentes programas deban ser leídos transversalmente. Sin embargo, esta bondad se encuentra amenazada por la forma

2. Revista Semana, 3 de febrero de 2003. Pág. 55.

3. Laura B. Rawlings (Team leader). Colombia, Evaluación de la Red de Protección Social, Banco Mundial, 2002. Pág. 12.

en que están expuestos muchos temas que aparecen desarticulados, corriéndose el riesgo de su manejo estrictamente sectorial y sectorizado. Al carecer de este hilo conductor, las bases del plan se limitan en muchos casos a enumerar un conjunto de acciones que pueden reducir la potencial sinergia de un tratamiento integral, es el caso de las desarticulaciones entre la seguridad democrática y el sistema nacional de convivencia con los demás objetivos o la reducción de la revolución educativa a un asunto sectorial, y la fragmentación, esa sí extrema, entre las políticas económicas y la equidad social, o el reconocimiento de poblaciones prioritarias como la niñez, la mujer, los indígenas, las personas con discapacidad, las comunidades afrocolombianas, el pueblo rom y los desplazados, reducidas a programas institucionales por fuera de los grandes objetivos propuestos en el camino hacia un Estado comunitario.

(...) Las bases de plan proponen una visión estratégica del desarrollo, pero sin mecanismos de coordinación inter o suprasectoriales, corriendo el riesgo de su lectura fragmentada y atomizada, hecho que de no corregirse, seguramente duplicará esfuerzos y recursos, y debilitará las estrategias propuestas en los objetivos para construir un Estado comunitario”.

Sin embargo, el Consejo Nacional de Desarrollo, a pesar de anotar estas falencias en el plan, no avanza en un marco proactivo y propositivo. Se limitan a reforzar el corporativismo que caracteriza la política pública de Colombia, esto es, defensa de intereses particulares. No sólo no cuestionan el modelo general de desarrollo, sino que se limitan a pedir más dinero, instituciones, políticas y leyes para la defensa de regiones o grupos sociales particulares, sin detenerse a considerar la viabilidad financiera de sus propuestas. La participa-



A. Beltrame: Voto de los mineros ingleses a favor de la huelga. 1919. Tomado de: Sánchez Jiménez, José. Las claves del movimiento obrero, 1830-1930. Planeta, 1992. Pág. 44.

ción ciudadana en la planeación nacional es una simple formalidad, sin ningún carácter decisivo ni democrático.

En resumen, el diseño y ejecución de la política social profundiza los viejos vicios que la hacen inoperante. Es inmensa la dispersión actual de los programas sociales y su falta de sinergia en el nivel municipal. En las poblaciones concretas y en los espacios locales confluyen múltiples agentes del “desarrollo” y la atención humanitaria, cada uno con “su parcela de pobres”. En Colombia las políticas asistenciales y focalizadas generan un efecto perverso al hacer que la gente luche entre sí por quien es más pobre (para beneficiarse de los subsidios) y no para salir de su pobreza. Además, las bases de información de los sistemas de selección de beneficiarios (Sisben) sirven a otros fines también: control policial y bases electorales de los gamonales políticos.

El nivel central llega con su red de apoyo social con base en tres programas articulados al Plan Colombia: trabajo comunitario, transferencia condicional de dinero y capacitación para jóvenes (todos financiados con créditos externos y sólo hasta el año 2004, sin ninguna coordinación con la administración municipal); a estos se agrega la Red de Solidaridad Social, con precarios recursos y totalmente burocratizada para atender las necesidades de la población desplazada (entre 2002 y 2003 sus recursos caen de 93.000 millones a 38.872 millones; la inscripción y gestión de un proyecto productivo por parte de la comunidad ante la institución puede demorar más de un año). El Sena y el Icbf también ejecutan, cada uno por su lado, sus programas sin mayores instancias de coor-

dinación municipal (con la excepción de los incipientes y débiles consejos para la política social, limitados a los programas de niñez y bienestar familiar, liderados por el Icbf, según el decreto 1137 de 1999).

El municipio se limita a ejecutar, en materia de programas sociales, los proyectos de servicios públicos, controlados por empresas privadas (transnacionales en asocio con políticos locales) y los recursos del sistema general de participaciones orientados a la educación, la vivienda y el aseguramiento de salud (manejado, en la mayoría de las veces, por empresas creadas por los políticos locales, lo que les permite quedarse con una tercera parte de los recursos públicos sin hacer ningún tipo de inversión y cero riesgos). La cooperación internacional a través de las ONG ejecuta la ayuda humanitaria, con la diversidad de enfoques impuestos por los financiadores (quien pone la plata decide); las empresas privadas igualmente ejecutan programas asistenciales para ganar cierta legitimidad y publicidad. En general, todo busca simplemente consolidar el *estatu quo* y reproducir las condiciones de exclusión e injusticia, amortiguando los impactos del sistema socioeconómico, cooptando clientelista-mente el descontento de los pobres y haciendo un buen negocio de la pobreza. En resumen, la política social de Uribe reedita las fallas estructurales de la política social en Colombia: programas estrechos y limitados, desarticulados, sin relación con lo económico y lo político del plan, sin continuidad, mal administrados, sin buena estructura de gestión y evaluación, burocratizados, siendo objetos de corrupción, clientelismo y asistencialismo. ^(b)

El Estado comunitario

y las políticas públicas del gobierno de Álvaro Uribe

Desde cuando era gobernador de Antioquia, Álvaro Uribe acuñó el concepto de Estado comunitario y trató de venderle al país la idea de que al privatizar los servicios de educación y de salud, al reducir considerablemente la nómina del Departamento y al desarrollar una política de seguridad apoyada en la promoción de las nefastas Convivir, se estaba construyendo ese tipo de Estado.

Como candidato presidencial volvió con su propuesta y la asoció de manera intensa

con el combate a la corrupción y a la politiquería y con su consigna de seguridad democrática.

Ya como presidente ha presentado su Plan nacional de desarrollo bajo el lema y con el énfasis puesto en la construcción del Estado comunitario.

De allí que sea relevante avanzar en el análisis de esta propuesta y promover una amplia deliberación pública sobre su fundamentación filosófica y política, sobre su

Por

**Jorge
Bernal
Medina**

E. Laermans: Un atardecer de huelga.
1893. Museo de Arte Moderno, Bruselas.
Tomado de: Sánchez Jiménez, José. Las
claves del movimiento obrero, 1830-1930.
Planeta, 1992. Pág. 43.



contenido y sobre sus características prácticas. Intentaré contribuir en algo en este debate.

Para avanzar haré, en primer lugar, una referencia desde la ciencia política, a los tipos de Estado y de gobierno; después haré unos comentarios a la concepción expresada en el plan de desarrollo y terminaré con unas consideraciones sobre algunas propuestas de la política pública de Uribe y su relación con la noción de Estado comunitario (su práctica real).

1. Tipos de Estado y de gobierno

Siguiendo a Norberto Bobbio, es posible identificar los siguientes tipos de Estado y formas de gobierno. Se pueden distinguir las diferentes formas de Estado con base en el criterio histórico y el referente a la mayor o menor expansión del Estado frente a la sociedad (un criterio que también incluye el de las diversas ideologías).

Con base en el criterio histórico la tipología más común y acreditada entre los historiadores de las instituciones es aquella que propone la siguiente secuencia: Estado feudal; Estado estamental; Estado absoluto y Estado representativo¹. El desarrollo del Estado representativo coincide con las fases sucesivas de la ampliación de los derechos políticos hasta el reconocimiento del sufragio universal masculino y femenino; el cual, por lo demás, haciendo necesaria la constitución de partidos organizados, modificó profundamente la estructura del Estado representativo, a tal punto que provocó un cambio sensible en el propio sistema de representación que ya no es de los individuos sino que está permeado por asociaciones poderosas que organizan las elec-

ciones y reciben una delegación en blanco de los electores².

Finalmente, bajo este criterio, pero con dudas sobre su clasificación, ubica al Estado socialista. “Los estados que no entran en esta clasificación en primera instancia son los estados socialistas, comenzando por el Estado-guía, la Unión Soviética”³. La clasificación establecida en las relaciones entre el Estado y la sociedad y sus posturas ideológicas (segundo criterio), ubica en primer término al Estado totalitario. “En el Estado totalitario toda la sociedad está resuelta en el Estado, en la organización del poder político que reúne en sí al poder ideológico y al poder económico. No hay espacio para el no-Estado”⁴ (la sociedad).

Haciendo alusión a la esfera religiosa Bobbio habla de “Estado confesional y Estado laico”; y en referencia a la esfera económica, se puede ubicar “el Estado intervencionista (*Welfare State* contemporáneo) y el Estado abstencionista (que no interviene en la actividad económica)”. Este último, con la característica abstencionista en lo económico y con la laica en lo religioso, es conocido como “el Estado liberal”. Finalmente está “el Estado social o Estado de justicia promovido por los partidos socialdemócratas”, y que en la Constitución colombiana se denomina Estado social de derecho.

Como generalmente se presentan confusiones entre los tipos de Estado y las formas de gobierno, y en aras de aportar a la precisión de estos debates, haré una rápida ubicación de las principales formas de gobierno, siguiendo para ello al propio Bobbio y a Mostesquieu. Según Bobbio “en la tipología de las formas de gobierno se toma en cuenta más la estructura de po-

1. Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, Pág. 158.
2. *Ibíd.* Pág. 163.
3. *Ibíd.* Pág. 166.
4. *Ibíd.* Pág. 169.

C. Portinari: Recolección del café. 1935. Museo de Arte Moderno, Río de Janeiro. Tomado de: Sánchez Jiménez, José. Las claves del movimiento obrero, 1830-1930. Planeta, 1992. Pág. 56.



der y las relaciones entre los diversos órganos a los que la Constitución asigna el ejercicio del poder”. Las tipologías clásicas de las formas de gobierno son tres: la de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu. Aristóteles habla de monarquía o gobierno de uno, de aristocracia o gobierno de pocos y de democracia o gobierno de muchos. La monarquía puede degenerar en tiranía y la aristocracia en oligarquía.

Por su parte, Maquiavelo en *El Príncipe* las reduce a dos: monarquía y república, ubicando en el género de las repúblicas tanto a las aristocráticas como a las democráticas, con base en la consideración de que “la diferencia esencial está entre el gobierno de uno solo, y el gobierno de una asamblea”⁵.

Para Montesquieu “hay tres clases de gobierno: el republicano, el monárquico y el despótico. El gobierno republicano es aquel en que el pueblo entero, o parte del pueblo, tiene el poder soberano; el monárquico es aquel en que gobierna uno solo, con arreglo a leyes fijas y establecidas; por el contrario en el gobierno despótico una sola persona sin ley y sin norma, lleva todo según su voluntad y su capricho”⁶.

Hecho este recorrido por la ciencia política y por las teorías del Estado, se puede concluir que el tipo de Estado comunitario que propone Uribe, no existe en los análisis de la ciencia política. Pensamos más que es un lema, una consigna, una forma atrevida de establecer un tipo de Estado apoyándose en el propósito político de reducir la política y la corrupción. No creo que sea

5. Op. Cit. Pág. 144.

6. Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Altaya. Barcelona, 1993. Pág. 19.

serio caracterizar un tipo de Estado, por unas tareas específicas que quiera adelantar un mandatario. Una cosa es levantar un lema o consigna durante una campaña electoral y establecer unos objetivos en un plan de desarrollo, otra muy distinta es hablar de un tipo de Estado. No es casual que en ninguna parte, ni ahora ni antes, Uribe se haya tomado el trabajo de sustentar filosófica y políticamente su concepción sobre el Estado.

Ante esta limitación no queda más que tratar, por la vía de los hechos, de su práctica pública, de ubicar a Uribe en las tipologías de Estado y de gobierno que hemos esbozado.

2. El Plan Nacional de Desarrollo

En el plan de desarrollo el gobierno se limita a definir el Estado comunitario a partir de tres componentes:

- Primero, como un “Estado participativo” que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales;
- Segundo, como un Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos; y,
- Tercero, como un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria.

Por otra parte, en las bases del plan se proponen cuatro objetivos para alcanzar esa meta de un Estado comunitario.

El primero y más importante de ellos consiste en brindar seguridad democrática. El segundo se orienta a impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo. El tercero a construir equidad social. Y el cuarto a incrementar la transparencia y eficiencia del Estado⁷.

Esos tres componentes y esos cuatro objetivos no son suficientes en la perspectiva de constituir un tipo de Estado y una forma de gobierno. Así, por ejemplo, el enunciado de la participación ciudadana podría llegar a ser una característica de un Estado Representativo, en tanto que la descentralización podría ser parte de los gobiernos republicanos de que hablaN Maquiavelo y Montesquieu. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la descentralización no siempre tiene propósitos democráticos, o incluso, que por sí sola no los tiene, depende del proyecto político que la agencie. Para el caso de América Latina, por ejemplo, el Banco Mundial ha propiciado procesos de descentralización administrativa y fiscal que no tienen claros propósitos democráticos. En cuanto a lo gerencial y a la eficiencia y la eficacia que propugna el plan de desarrollo, es claro que no es un rasgo para caracterizar un Estado, cualquiera de los tipos de Estado analizados puede tener o adolecer de estos métodos gerenciales sin que eso afecte su carácter.

Los cuatro objetivos del plan podrían interpretarse de distintas maneras en el marco de los tipos de Estado y de gobierno. En primer término, el más importante, la seguridad democrática podría asumirse como característica de todos los gobiernos, en tanto todas las posturas políticas coinciden en señalar como una de las responsabilidades de los gobiernos la de procurar seguridad a sus ciudadanos, el asunto aquí es cómo se entiende esta seguridad, que políticas y medidas se adoptan, cuales son las relaciones entre el gobierno y la sociedad, etc. A la forma como el gobierno de Uribe lo está haciendo, me referiré un poco más adelante.

El segundo y tercer objetivos, que hablan

7. Hacia un Estado comunitario. Bases del Plan de desarrollo. Presidencia de la República, noviembre 2002.

de promover el crecimiento económico, generar empleo y equidad social, podrían sonar a Estado intervencionista y social, pero ya veremos en los hechos que no es precisamente ese el rasgo del gobierno de Uribe y, finalmente, en el cuarto objetivo vuelve a insistir en la transparencia y la eficiencia, que como hemos dicho, no caracteriza ningún tipo de Estado, ni de gobierno. Antes de pasar a comentar algunos de los elementos concretos de las políticas de Uribe, queremos dejar planteada una inquietud. ¿Por qué, Álvaro Uribe no habla de Estado social de derecho como lo manda la Constitución Política de Colombia? ¿Por qué desconoce este claro mandato y se inventa ese esperpento de Estado comunitario? No deja de ser extraña su actitud política frente a la Constitución de 1991 que señala expresamente que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus en-

tidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”⁸ ¿Por qué no cumple la Constitución, por qué no la desarrolla en esa misma perspectiva? ¿Acaso será porque comparte la visión de su Ministro de Justicia, Fernando Londoño, quien habla de “romper en mil pedazos ese traje de arlequín”, refiriéndose a esa Constitución?

Examinemos ahora algunas de las políticas y de las medidas tomadas por el presidente Uribe en estos primeros seis meses.

3. Políticas y acciones de Álvaro Uribe como presidente

El Referendo

Como lo había anunciado desde la campaña presidencial, el primer acto de su gobierno iba a ser la presentación de un texto para adelantar un referendo en el país, en-

8. Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 1. Pág. 11.

E. Martínez Cubells:

Regreso de la pesca. Museo Academia de Bellas Artes de San Fernando, Madrid. Tomado de: Sánchez Jiménez, José. Las claves del movimiento obrero, 1830-1930. Planeta, 1992. Pág. 57.



caminado a cambiar las costumbres políticas en Colombia, depurar la política, acabar la politiquería y la corrupción. Junto con la presentación de un primer texto, se anunció que si el Congreso de la República no aprobaba la convocatoria a ese referendo le sería revocado su mandato. Como lo han demostrado los análisis, aún de políticos amigos del gobierno como Jaime Castro, lo sustancial de este referendo no es la reforma política, es por el contrario el ajuste fiscal. Es el afán de reducir el aparato estatal y el gasto público. Estando en tránsito en el Congreso de la República un acto legislativo que propone una reforma política mucho más significativa que la del referendo y que evitaría los costos y el desbarajuste institucional que está ocasionando y que va a ocasionar ese referendo, y habiendo sido aprobadas ya por ese mismo Congreso la reforma tributaria, laboral y pensional, que reducen costos y mejoran los ingresos del Estado, ¿qué sentido tiene insistir en él? ¿Será como lo anotan los críticos del gobierno, un afán de legitimar la figura del presidente de la República? ¿Será parte de su estrategia bonapartista?

Estado de conmoción interior

Una segunda medida tomada por el gobierno fue la declaratoria de la conmoción interior ante los graves hechos de orden público que se registran en el país. En el marco de este Estado, que se pretende hacer permanente, se expiden decretos que crean las zonas de rehabilitación, da funciones de policía judicial a las Fuerzas Armadas, promueve la ingerencia cada vez mayor de los militares en los gobiernos locales y regionales. Muchas de estas medidas están conduciendo a limitaciones en el derecho a la información, a censura de

los medios de comunicación, a limitaciones e impedimentos para la movilización y la organización ciudadana y para la actuación de las fuerzas políticas democráticas que no comparten las orientaciones de este gobierno. Es decir, las medidas tomadas en lugar de afectar a los grupos armados ilegales, están lesionando gravemente las libertades civiles y políticas de la sociedad civil y de la sociedad política.

Estas medidas serán ampliadas y profundizadas con el proyecto de estatuto antiterrorista que ha elaborado el gobierno para presentar a la consideración del Congreso. No es casual que recientes editoriales de El Tiempo y de El Espectador llamen la atención sobre la amenaza que significa este estatuto para la libertad de prensa en el país.

Reforma a la justicia

Siguiendo con la agenda del ministro Londoño, y con su propósito de desmontar la Constitución Política de 1991, el gobierno ha presentado otro proyecto de ley para reformar la justicia. Llama la atención la intención de recortar el papel y las funciones de la Corte Constitucional y de la acción de tutela. Estas son dos grandes conquistas democráticas de la Constitución del 91 que han servido para desarrollar su espíritu democrático y para proteger las libertades y los derechos civiles, políticos y sociales de millones de colombianos y colombianas, esto no le gusta a Londoño y parece que tampoco a Uribe, y por eso quieren limitar a la Corte a controles de tipo formal, y acabar con la tutela para derechos económicos y sociales.

Reformas económicas y sociales

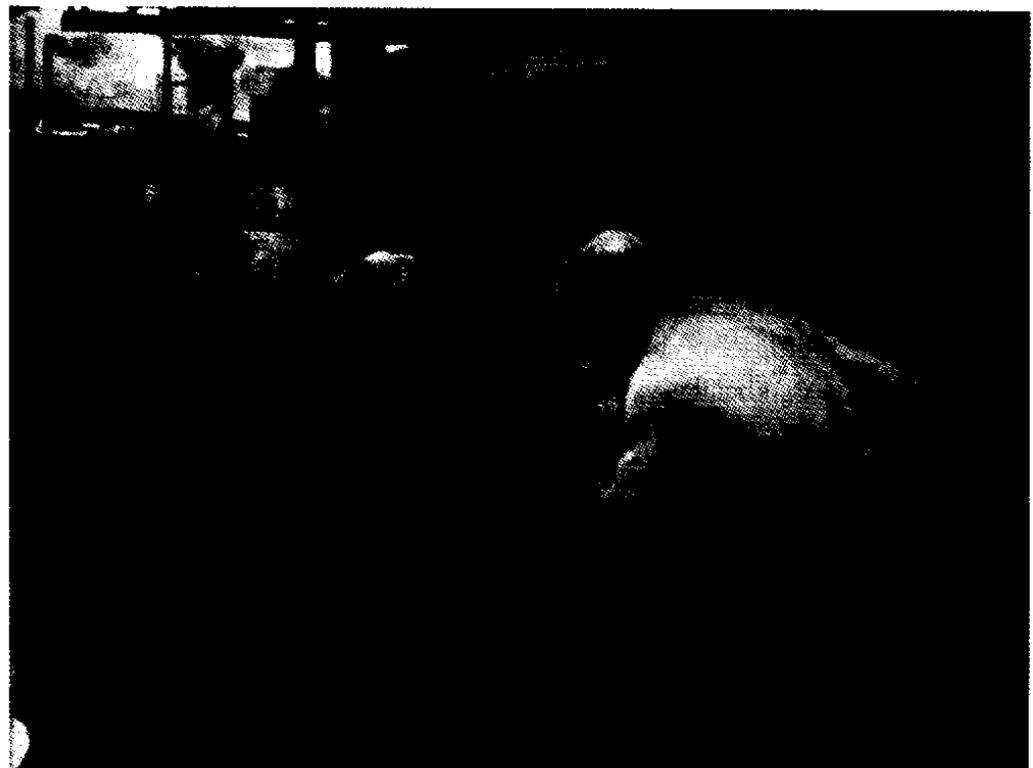
Tres proyectos importantes presentó el go-

bierno al Congreso en este campo y los tres fueron aprobados: la reforma tributaria, la reforma laboral y la reforma pensional. En su discurso de posesión Uribe anunció el cambio de cartilla en el manejo de los asuntos económicos. La realidad de estos seis meses indica que no hay ningún cambio en la cartilla y que, por el contrario, se ha profundizado el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que supone más ajuste fiscal, más recorte en el gasto social, reforma fiscal, laboral y pensional y nada de reactivación económica, de protección a la producción nacional, de combatir a fondo el hambre, la pobreza y el desempleo. Según el ministro Junguito: “nuestro programa económico se basa en tres pilares fundamentales: la estrategia de seguridad, las reformas económicas (fiscal y tributaria) y la reforma del Estado”. Queda claro que la equidad, la redistribución de la riqueza, el empleo y la lucha contra la po-

breza, no están en la agenda del ministro de economía.

La reforma tributaria sólo buscaba recursos para atender las prioridades de la guerra, de la seguridad y del orden, y como ya es costumbre en Colombia, mantuvo su carácter regresivo al ampliar impuestos como el del IVA a toda la población y a todos los productos de la canasta familiar. La reforma laboral no hizo otra cosa que quitar o recortar beneficios de los pocos trabajadores que quedan en el sector formal de la economía, para favorecer a los empresarios, con el argumento de que con esas medidas se va a generar empleo.

Por su parte, la reforma pensional aumenta la edad y las semanas de cotización para la jubilación sin ningún criterio redistributivo (personas de estratos más altos, que de hecho tienen una mayor expectativa de vida, se podrían jubilar a edades mayores). En contraste, no hace ninguna exigencia a los



Jauregui: Incidente en la fundición. Tomado de: Sánchez Jiménez, José. Las claves del movimiento obrero, 1830-1930. Planeta, 1992. Pág. 63.

fondos privados de pensiones para hacer un uso productivo (y no especulativo) de los importantes recursos que manejan y no se plantea con seriedad el tema de la ampliación de las coberturas en seguridad social. Es evidente que el grave problema del empleo, el fracaso de la ley 100, las bajas coberturas en salud y seguridad social y la ausencia de una política integral en seguridad social en el país, exigen de reformas y de acciones profundas. El problema es que estas reformas exigen políticas redistributivas, y conlleva a afectar la riqueza y la propiedad de grupos sociales privilegiados y a aplicar políticas universalistas e incluyentes. Y esto no está en la cartilla de Uribe. Hecho este recorrido por las políticas y programas de Uribe, puedo intentar algunas conclusiones sobre el significado del llamado Estado comunitario.

Conclusiones

Volviendo a las caracterizaciones del comienzo podría decir que el discurso y la práctica de Uribe tienen una fuerte inclinación hacia el absolutismo, el despotismo y el autoritarismo en lo político y hacia el liberalismo (no intervención) en lo económico.

Lo primero se ve claro en su tendencia al presidencialismo, en detrimento de la separación de poderes y el respeto a los órganos judiciales y al órgano legislativo. El Bonapartismo analizado por Marx y por Bobbio (el Estado soy yo) puede ser una característica de Uribe en este campo. Bobbio, comentando a Marx, señala que: “el régimen instaurado por Napoleón III, resultó una forma de gobierno diferente de la del Estado representativo: el régimen bonapartista se caracteriza por el cambio

radical de los papeles entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, y, por tanto, no es un Estado representativo y parlamentario como aquel mediante el cual sobrevino el ascenso político de la burguesía, primero en Inglaterra y en los Estados Unidos, y luego, enseguida de la revolución, en Francia”⁹.

Respecto al autoritarismo el concepto del Consejo Nacional de Planeación llama la atención sobre el manejo de la seguridad y el orden por parte de este gobierno. “La problemática colombiana no reside en la ausencia de autoridad o en la necesidad de una “autoridad efectiva”. Por el contrario, hay exceso de actores que reivindican la “autoridad efectiva” para sí mismos: la guerrilla en las zonas que controla, los paramilitares en sus territorios, los narcotraficantes sobre sectores geográficos y de población importantes, la delincuencia común en los barrios y, frente a ellos, una débil autoridad del Estado”¹⁰.

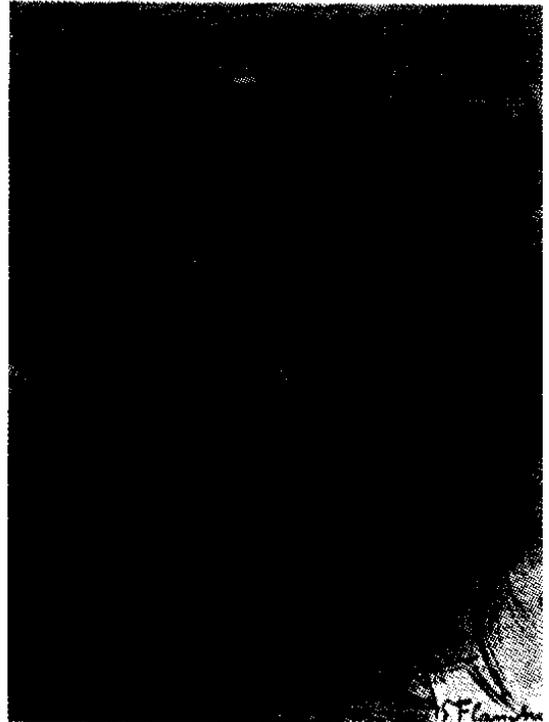
En un viejo debate sociológico, las inquietudes con respecto a la autoridad y su necesidad por parte del Estado fueron resueltas por Anthony Giddens: el fundamento de la autoridad debe ser su legitimidad. El Estado necesita poder y no poderío, argumenta con similar sentido Hanna Arent: “el poder es la suma de muchas voluntades y el poderío la imposición de unas pocas; el poder es la aceptación interiorizada y legitimada de la ley”. Es evidente que la debilidad de nuestro Estado esta en su incapacidad para formular políticas económicas y sociales que permitan integrar a los sectores excluidos y reducir la concentración de la riqueza y en la falta de garantías para el ejercicio pleno de la democracia.

Respecto a la seguridad el Consejo anota

9. Fernández, José. Norberto Bobbio: el filósofo y la política. Fondo de Cultura Económica, México. Pág. 89.
10. Consejo Nacional de Planeación. Hacia un Estado Comunitario. Bogotá, enero 2003. Pág. 7.

Flashchoen: La huelga. 1901. Biblioteca de Artes Decorativas, París.

Tomado de: Sánchez Jiménez, José. Las claves del movimiento obrero, 1830-1930. Planeta, 1992. Pág. 27.



acertadamente: “La defensa y la protección de la vida a sido percibida por los individuos y considerada por la historia de la humanidad como una tarea prioritaria e indiscutible. Pero no se trata, simplemente, de garantizar la supervivencia. El derecho a la vida exige la existencia de un poder capaz de proteger al sujeto frente a la agresividad humana y de asegurar que éste vive en armonía con la naturaleza. Pero, al lado de ello y con mayor importancia, exige la existencia de un *orden social* en donde el derecho a la vida se transforma en un derecho exigible y en donde la dignidad y la libertad se ligan de manera indisoluble al derecho mismo de vivir”¹¹.

Evaluando la situación de la zona de despeje, un año después de terminarse los diálogos entre el gobierno y las Farc, El Tiempo destaca que: “La experiencia del Cagúan simplemente confirma que una política efectiva de seguridad tiene que basarse en una concepción integral. Si el esencial componente militar no es complementado con suficiente inversión económica y protección social, las zonas rescatadas vol-

verán al control de los violentos”¹².

En segundo lugar, en el plano de lo económico, el profesor Jorge I. González establece los dos criterios para medir el bienestar, y que puede ayudar a caracterizar al gobierno en este campo: “el aumento del producto per cápita y la mejor distribución del ingreso. Si un país avanza en ambas direcciones el bienestar de la población mejora”¹³. Es claro que las reformas económicas y el Plan nacional de desarrollo de Uribe no plantean medidas serias en procura de mejorar el bienestar de los colombianos y las colombianas. En este plano, el Estado comunitario es liberal en tanto no plantea una clara intervención en la economía que permita estimular un crecimiento económico productivo y una distribución equitativa de la riqueza.

En conclusión, el Estado comunitario no existe en la teoría filosófica y política. Es un embeleco para cubrir unas tendencias absolutistas, autoritarias, despóticas y liberales, que van en la dirección contraria del Estado social de derecho que exige la Constitución Política de 1991.

11. *Ibíd.* Pág. 6.
12. El Tiempo, Editorial. 18 de febrero de 2003.
13. González, Jorge Iván. Equilibrios macro y bienestar. Portafolio, 16 de noviembre del 2002. Pág. 17

Informe Central



Las reformas al sistema de pensiones en Colombia

Por
**Camilo
González
Posso**
*Ex ministro de
Salud*

La administración de Álvaro Uribe Vélez, en su primer tramo de gobierno, ha promovido dos reformas a la ley 100 de 1993 en lo relativo al sistema de pensiones. La primera fue aprobada por el Congreso el pasado 22 de diciembre del 2002 y la segunda se incluyó en el texto del referendo para que adquiriera el rango de reforma constitucional si es aprobada en el 2003. Esas reformas pensionales optaron por responder ante todo a los problemas fiscales y postergaron las soluciones de fondo a los problemas estructurales del régimen dual instituido en 1993 que, al lado de otros factores, han contribuido a la baja cobertura del sistema, competencia perversa entre las administradoras de los fondos de pensiones y el ISS, y a una crítica situación del régimen de prima media o prestación definida.

Desde el punto de vista fiscal, la reforma aprobada en el Congreso alivia la presión sobre el presupuesto reduciendo el pasivo pensional y las obligaciones anuales con cargo a la nación. Es una modesta reforma

cuyos contenidos básicos se resumen en el aumento de los ingresos destinados al pago de pensiones mediante el incremento de las cotizaciones que asumen trabajadores y empresarios, y el aumento de semanas requeridas para tener derecho a la pensión; por otro lado, se reducen las obligaciones para el pago de pensiones de vejez, invalidez o sobrevivencia, instituyendo pensiones más bajas. El monto de las pensiones en el régimen de prestación definida se calculará con una tasa de retorno que disminuye a partir de un salario mínimo de ingreso base de liquidación. Los pasivos pensionales con cargo a la nación se reducen además con la formación del fondo de garantía de la pensión mínima en el régimen de ahorro individual.

La fórmula del ajuste para los años venideros es de aritmética elemental: menos pensionados, más baratas y con mayor esfuerzo de cotización.

En compensación, frente a la baja cobertura y las dificultades adicionales para acceder a una pensión, se destinan algunos re-

Pág. Anterior: "Un instante". Ubaldo González. Serie 3 de 3. Concurso nacional de fotografía documental, "Los trabajos y los días".

cursos (cuadro 1) para el subsidio de subsistencia a los adultos mayores que no llegan al sistema y se encuentran en la indigencia o extrema pobreza. Es una medida de sentido “político” que deja para la asistencia pública lo que no se logra instituir como derecho universal o como derecho para un porcentaje importante de los adultos mayores en situación de pobreza.

El proyecto de reforma impulsado por la administración Pastrana, con destacada iniciativa del ministro de trabajo Angelino Garzón, que alcanzó a tener un primer debate en la comisión primera del Senado, coincide en algunos artículos y párrafos con la nueva ley. Hay coincidencia en mantener el régimen dual y en la destinación de recursos al subsidio a ancianos pobres, en el aumento de cotizaciones y en la idea de que cada régimen cubra las pensiones mínimas con mecanismos de solidaridad interna y sin trasladar la carga a la tributación general. Coinciden también en establecer una pensión máxima de 25 salarios míni-

mos y disminuir el porcentaje de las cotizaciones asignado a pagos por administración y seguros de invalidez y sobrevivencia, aligerando al mismo tiempo los costos para las administradoras y aseguradoras. La diferencia central entre el proyecto anterior y la ley aprobada, está en las medidas para sanear al ISS e intentar darle sostenibilidad al lado de las AFP privadas; además, con la reforma aprobada el 22 de diciembre del 2002, se escogió una mayor reducción de las pensiones, se introdujo una tasa de reemplazo menor y decreciente con el aumento de los salarios; difieren también en el aumento de las semanas que ahora se exigen a partir del año 2005 y no del 2014 como proponía el anterior proyecto. El proyecto anterior tampoco daba solución a los problemas de cobertura, pero hacía el ajuste procurando disminuir poco los beneficios del sistema general y afectando sobre todo a los de mayores ingresos.

En Francia los sindicatos femeninos son de los años 1868-1869, si bien las primeras manifestaciones de sindicalismo se remontan a 1866. Desfile de obreras de Douarnenez. Tomado de: Historia del movimiento obrero. Tomo 2. Pág. 243.



Cuadro 1

Síntesis de la reforma en relación con la ley 100 de 1993

Parámetro o regulación	Ley 100	Ley de reforma
Monto de cotización	13,5% del salario mensual/25,93% para administración y seguros de IS	2004: +1% - 2005: +0,5% - 2006: +0,5% 20% pago de administración y Seguros de Invalidez y Sobrevivencia-SIS En AFP, incremento a Fondo Pensión mínima y desde 2006: 10,5 cuentas individuales; 1,5% Fondo de Garantía de Pensión Mínima; 3% SIS
Base de cotización	Mínimo un salario mínimo legal vigente -smlv-	Techo de 25 smlv; queda por reglamentar {25-45}
Ingreso base de liquidación, IBL	Promedio de salarios de los últimos 10 años de cotización	
Fondo de solidaridad	1% adicional para cotizantes de más de 4 smlv	El 1% adicional para cotizantes de +4smlv. Subcuenta Solidaridad: 0,5% Subcuenta de subsidio subsistencia o adultos mayores indigentes o en extremo pobreza: 0,5%; a esa subcuenta se suma % (0,2%-1%) desde 16 a 20 smlv o más
Edad de jubilación	55 mujeres, 60 hombres desde 2014: 57 mujeres, 62 hombres	Idem
Semanas de cotización	Mínimo 1.000 2005: 1.050	{2006-2014} + 25 semanas cada año hasta 1.300 en el mínimo
Monto de pensión	65% del IBL a las 1.000 semanas; +2% por c/25 semanas hasta 73% y luego +2% por c/50 semanas hasta 85% IBL a las 1.400	Desde 2004: 65% del IBL al mínimo de semanas ajustado cada año. Techo para toda pensión del sistema general de 80% de 25 smlv. (excepción de FF. PP). $R = 65,5 - 0,5 * S$ (IBL/smlv) Tasa de retorno decrece con aumento de IBL: a las 1.400 varía entre 80% para 1smlv y 70,5% para 25 o más smlv de pensión
Pensión de invalidez	Requisito: si esta cotizando y lo haya hecho durante 26 semanas. Si no esta cotizando, 26 semanas en el último año	Por enfermedad: 50 semanas cotizadas en los últimos 3 años y fidelidad de 25% desde los 20 años de edad. Por accidente: 50 semanas cotizadas en los últimos 3 años.
Pensión a sobrevivientes	Requisito: si esta cotizando y lo haya hecho durante 26 semanas. Si no esta cotizando, 26 semanas en el último año	50 semanas de cotización en tres años anteriores al fallecimiento del afiliado. Además, fidelidad desde los 20 años, de 25% si fue enfermedad y de 20% para accidente
Beneficiarios de pensión de sobrevivencia	Cónyuge con vida marital postpensión y 2 años premuerte del afiliado si no hay hijos. (Los demás requisitos no se modifican)	Cónyuge de más de 30 años/ si no tiene hijos pensión hasta por 20 años/ si hay varios cónyuges sucesivos(as) se divide en proporción a tiempo de convivencia
Traslado de régimen	Una vez cada 3 años	Una vez cada 5 años, hasta diez años antes de edad de pensión. Servidores públicos: se mantienen en ISS por tres años. Los nuevos al ISS hasta 2007.

Contenido de la reforma y sus impactos

Un enfoque fiscalista para ajustar las pensiones teóricamente es compatible con metas sociales de ampliación de cobertura, introducción de mecanismos para mayor solidaridad y equidad y para mejorar la eficiencia del sistema. Es posible imaginar respuestas a la crisis del sistema pensional que cumplan ese doble propósito de disminuir las exigencias sobre el presupuesto de la nación y de hacer efectivo el derecho a la seguridad social constitucionalmente establecido. La pregunta en este caso es si el efecto final de la reforma está más en lo fiscal que en los propósitos sociales. Y parece deducirse de su contenido que hay más certezas sobre los ajustes que sobre la ampliación de los beneficios para llegar a la mayoría de la población (cuadro 1).

Frente al peso de los pasivos pensionales el mayor impacto se espera por el lado del sistema general y en especial del régimen de prima media o prestación definida administrado por el ISS. La disminución de ese pasivo puede acercarse al 25%, reduciendo lo que corresponde a las reservas para futuros pensionados, actualmente afiliados y nuevos. Los pasivos que corresponden a los cerca de 900.000 pen-

sionados que se registran hoy se definen como derechos adquiridos, no cambian con la reforma y constituyen una parte importante del pasivo total del ISS y de los que son de responsabilidad directa de la nación (fuerza pública, magisterio, entidades territoriales y otras entidades públicas).

En el cuadro 2 se presentan estimativos sobre los cambios introducidos por la reforma. Las cifras sobre la situación de base y la hipótesis del Departamento Nacional de Planeación, sirvieron de sustentación a la propuesta gubernamental en el 2002 y se pueden tomar como referencia no obstante muchas salvedades que deben hacerse sobre los supuestos, en especial los relativos a la tasa de crecimiento de la economía, la evolución del empleo, de las cotizaciones y de las tasas de interés. Los cálculos de la aquí denominada hipótesis del DNP suponen ajustes más drásticos en edad, semanas y variación de la transición de la ley 100, que los que se hicieron con la reforma, así que los estimativos ligeramente inferiores están en un rango aceptable.

Si se observan los datos sobre el pasivo pensional y las proyecciones de gasto con

Cuadro 2. Pasivo pensional. Valor presente neto 2000-2050 (% del PIB)

	Básico	Propuesta inicial DNP	Con reforma aprobada o la ley 100
ISS	61,4	38,4	40,0
Cajas	55,4	48,2	50,0
Bonos tipo A	17,1	17,2	17,2
Garantía de pensión mínima	7,9	7,9	
Fonmag	19,5	13,0	13,0
Fuerzas Armadas y Policía	38,8	38,8	38,8
	200,1	163,5	159,0

Fuente: Indepaz, estimativo con base en presentación del DNP en el Pacto Social, 2001/2002.

Gráfico 1.
Gasto del go-
bierno central
en pensiones
como % del PIB

Proyecciones del DNP en
 escenario sin reforma
 para el total sistema
 general y gastos que no
 son del sistema general
 de pensiones.



cargo al presupuesto de la nación, se constata que la reforma se orientó a ajustar al ISS y a las cajas, y a eliminar prácticamente la garantía de pensión mínima como gasto de la nación.

El déficit operacional se disminuye en los próximos años por el aumento de cotizaciones entre el 2003 y el 2005. Es significativo que se hubiera descartado modificar la tasa de interés de los parámetros actuariales que sirven para la liquidación de los bonos de tipo A, tal como se había propuesto en el proyecto Angelino-Santos-Echeverry, que hizo tránsito en primer debate en el 2002. Esa medida hubiera servido para disminuir el déficit operacional sobre el cual los bonos de tipo A influyen hasta el año 2025 en porcentajes del PIB que a la larga superan a los faltantes del ISS (gráfico 1). Una medida de este tipo hubiera sustituido la disminución del monto de pensión para los afiliados de menos de dos salarios mínimos.

Los gastos del gobierno central, destinados a pensiones que no son del Sistema Gene-

ral, tienen mayor peso que los faltantes del ISS, pero en la reforma se afectan poco.

No se disminuyen pasivos correspondientes a las Fuerzas Armadas, los topes y cambios para altas pensiones tienen más significado “político-pedagógico” que peso actuarial y los gastos de las cajas son poco flexibles debido al predominio de los pagos a pensionados.

Si se cumplen los supuestos que han sustentado la reforma, en el año 2008 los gastos del gobierno central para el pago de pensiones no superaría el 4% del PIB como estimaba el Departamento Nacional de Planeación para un escenario sin reforma, sino que sería del orden del 3%. No obstante el gran esfuerzo del ajuste, que recae en los empresarios y trabajadores por el lado del aumento de cotizaciones, pero sobre todo en los futuros pensionados, el peso fiscal de estas obligaciones continúa siendo alto en términos presupuestales. En la lógica de la reforma faltarían medidas para reducir pensiones, postergando el logro de requisitos, haciéndolo-

Cuadro 3
Deudas en favor
del Seguro Social
 (Cifras en millones de millones)

I. Pensiones	
a) Cotización tripartita a cargo del Estado entre 1967 y 1993 decreto 3041 / 1967	2,4
b) Reajuste quinquenal trabajadores-empleadores decreto 1935/73	26,3
c) Aportes 20% prestaciones decreto 1935/73	3,9
d) Mesada adicional artículo 142 ley 100/93	1,6
e) Acciones BCH	0,8
f) Falta de rentabilidad de las reservas	4,2
g) Otras obligaciones artículo 137, ley 100/93	9,6
h) Reajuste ordenado en la ley 445 de 1998	0,009
i) IVM servicio doméstico	0,067
j) Bonos tipo B	6,7
Sub-total pensiones	55,6
II. Salud	
Atención pacientes de alto costo	0,657
Negocio salud	2,5
Sub-total salud	3,2
TOTAL	58,8

Fuente: ISS, documento CGR-2002

los más exigentes y, con el referendo, incluyendo a maestros y funcionarios públicos con régimen especial en el apretón.

La crisis del ISS y la incertidumbre con la reforma

La idea de recortar y recortar beneficios en el régimen de prima media como una fórmula para equilibrar el sistema pensional, descansa en un diagnóstico equivocado sobre ese régimen en Colombia, que lleva a la postre, no sólo a su definitiva liquidación, sino a sobrecargar las finanzas con los costos de la transición a un régimen monopilar de ahorro individual.

Se supone que con la reforma el régimen de prestación definida administrado por el ISS tiene ingresos adicionales procedentes del incremento de las cotizaciones, disminuye pagos pensionales y de invalidez o sobrevivencia. Es posible que para los próximos dos o tres años eso ayude a cu-

brir faltantes en las cuentas del ISS, pero la crisis continuará latente hasta tanto, además de la eficiencia en la gestión, se promueva un efectivo aumento de afiliados activos y la nación honre las deudas contraídas con el fondo de pensiones.

Diferentes funcionarios han seguido repitiendo que el ISS es un barril sin fondo que obliga al gobierno central a absurdos pagos anuales para subsidiar pensiones. Cada vez que se habla de apropiaciones para el fondo pensional se lanza el mensaje sobre la incertidumbre del régimen y se crean pánicos y mini pánicos que ayudan al retiro masivo de afiliados y al crecimiento de las AFP del sector privado. Toda esa argumentación, lo mismo que otras que aplican al régimen de prima media los modelos actuariales del régimen de ahorro individual, se basan en el desconocimiento de la deuda y de los efectos perversos que tiene para el ISS.

Contra lo planteado en el proyecto promovido por Angelino-Santos-Echeverri en la

reforma, se borraron los artículos relativos al compromiso del Estado de garantizar los flujos para cubrir la deuda con el fondo pensional que ascendía en el 2002 a 55,6 billones de pesos. Lo que ocultan los detractores del régimen de prima media es que el 58,6% de esa deuda está constituida por *subsidio del Estado a la empresa privada* por sus deudas al sistema antes de 1993; el resto de la deuda proviene de obligaciones asignadas al fondo pensional por la ley 100 o por utilización de recursos de ese fondo para cubrir faltantes de funcionamiento del gobierno central.

Establecer el origen y significado de la deuda es de primordial importancia para sustentar la viabilidad del régimen y evitar el asalto a recursos que son de los afiliados y pensionados y no de la nación. No debe olvidarse que al conformarse el Seguro Social la afiliación de los asalariados del sector privado se respaldó con un cálculo para cubrir las obligaciones de los empresarios, según el cual se establecieron cuotas que deberían aumentar gradualmente. Para facilitarle al sector empresarial la constitución del pasivo correspondiente a los trabajadores que trasladó al Seguro, el Estado se responsabilizó de aportar una tercera parte. No obstante el esquema, ni

se hicieron los ajustes en cotizaciones, ni el Estado entregó su parte. De este modo al aprobarse la ley 100 la nación se hizo cargo de la totalidad de esa deuda, agregando al subsidio dando a los empresarios en 1967 otro subsidio equivalente al faltante por cuotas no incrementadas.

En el proyecto anterior se reconocía esa deuda utilizando una fórmula que evitara cambios en la contabilidad de la nación con incremento repentino de la deuda explícita y por tanto del déficit fiscal. Se lograba de esa manera mostrar la perspectiva de estabilidad del régimen de prima media. Pero al mismo tiempo, los estudios actuariales del ISS han demostrado que sin los desangres posteriores a la aprobación de la ley 100, aun con baja ampliación de cobertura y los normales ajustes de parámetros que exige el cambio poblacional, el régimen de prima media y prestación definida es sostenible más allá del año 2080. El inadecuado tratamiento a la deuda de la nación con el fondo pensional administrado por el ISS, continuará siendo un factor de inestabilidad que contribuye a la imagen deseada por los artífices de la ley 100 de 1993, que al decir de Ulpiano Ayala, dejó pendiente la tarea de liquidar definitivamente el régimen de prima media pero lo

Cuadro 4
Afiliaciones efectivas del régimen subsidiado a diciembre de cada año

Grupo	1999	2000	2001
Rural	122.861	138.205	117.060
Urbano	230.457	259.444	194.168
Miembros comunitarios	29.345	30.632	22.880
Discapacitados	6.463	6.480	6.143
Total	389.126	434.761	340.251

Fuente: Ministerio de Trabajo. Estudios para la reforma a la ley 100, febrero 2002.

preparó para ese tránsito. La negativa de la reforma del 2002 a equilibrar las cuentas de los bonos de tipo A, que hoy son desfavorables al ISS y a la nación, y estimulan los traslados a los fondos privados, es parte de ese tratamiento inadecuado que se reflejará en próximas crisis del ISS.

Los problemas de cobertura

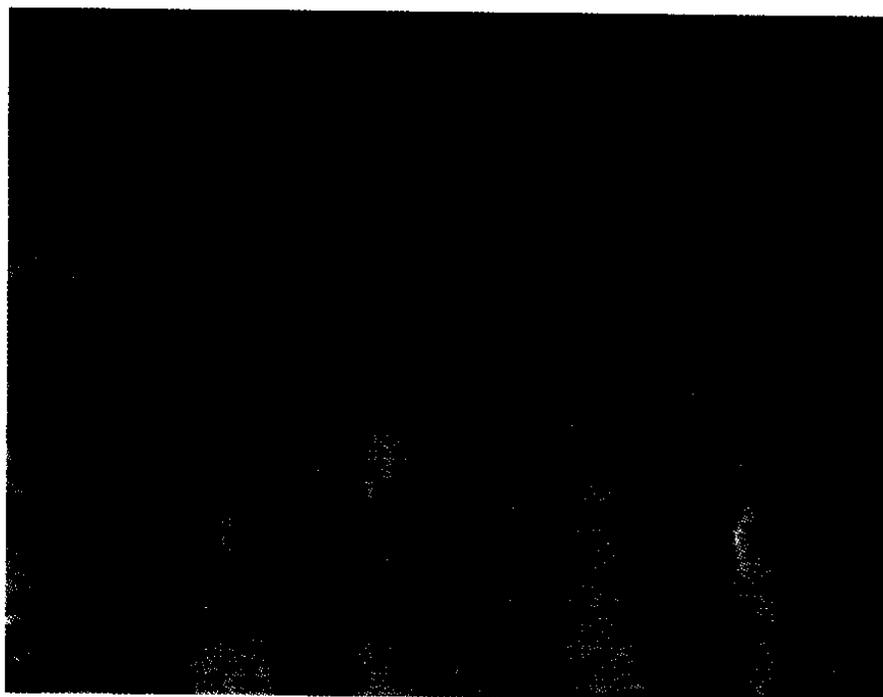
La reforma no ayuda mucho a la ampliación de cobertura en el régimen de prima media o en el sistema. Los afiliados por el régimen subsidiado contributivo, que hoy son cerca de 340.000, entran en una situación de inestabilidad y los nuevos serán aquellos pobres de larga fidelidad que tengan requisito de edad de pensión dentro del sistema y un faltante de menos de cien semanas. El fondo para afiliación contributiva se reduce, al destinarse el 50% de los aportes de solidaridad a la subcuenta de subsidio por asistencia pública.

La idea de regular los traslados para ayudar a estabilizar los regímenes y presionar-

los a captar afiliados nuevos tiene poco vuelo con el simple aumento de tres a cinco años en el tiempo mínimo para cambio de administradora. Lo mismo puede decirse sobre el impacto en los próximos tres años de la norma que obliga a los nuevos empleados públicos a afiliarse al ISS, dado que la perspectiva del sector público es de recorte y por tanto será mayor el efecto de retiro de cotizantes.

Para abordar los problemas de cobertura, la principal fórmula que parece acompañar la reforma es el crecimiento del conjunto de la economía. Y el argumento repetido por algunos es que el aporte a ese crecimiento está evitando sobrecargar los costos parafiscales de los asalariados, además del efecto positivo en las finanzas públicas de un ajuste que disminuya el stock de pasivos y mejore la capacidad de pagos y de endeudamiento de la nación. Sin embargo, estos argumentos pierden significado cuando aun con crecimiento positivo se disminuye la base de contribuyentes activos como parte de la PEA, tal como ocurrió en

La huelga como medio de reivindicación, de lucha o destrucción de un orden social injusto. Huelga de obreros textiles norteamericanos, 1090. Tomado de: Historia del movimiento obrero. Tomo 2. Pág. 253.



los años 90, cuando pasó de 27,01% en 1993 a 24,02% en el 2000.

En teoría se dibujan escenarios que muestran ampliación de cotizaciones y disminución de flujos presupuestales del gobierno central por cada punto adicional en la tasa de crecimiento del PIB. Pero esa situación se modifica con la precarización del trabajo asalariado y la ampliación del trabajo por cuenta propia, independiente o de asalariado a destajo.

Los subsidios a ancianos pobres

En la ley 100 de 1993 se dejó abierta la puerta a la ampliación de la cobertura del sistema mediante un subsidio a la contribución de personas carentes de recursos

para la cotización; para ese efecto se estableció un fondo de solidaridad con ingresos procedentes de un punto de cotización adicional para los afiliados de más de 4 salarios mínimos, el cual se completaría con una suma equivalente del presupuesto de la nación. Por otro lado, la mencionada ley 100 estableció un subsidio directo para adultos mayores en situación de indigencia que ha venido siendo administrado por la Red de Solidaridad Social. Con la reforma del 2002 se decide suprimir definitivamente el aporte obligatorio del Estado para ampliar la afiliación subsidiada al sistema pensional y se destina la mitad de los aportes de solidaridad al subsidio de asistencia social. Eso significa, como se señala antes, descartar la idea de un crecimiento impor-

Cuadro 5.
El referendo y los regímenes exceptuados y especiales

Regulación	Ley 100 de 1993	Referendo
Pensión máxima		Pensión máxima sector público: 25 salarios mínimos legales vigentes con recursos públicos; excepto regímenes exceptuados y especiales
Regímenes exceptuados	Maestros, fuerza pública, Ecopetrol	Pierden vigencia desde 2007, menos para Fuerzas Armadas
Regímenes especiales	Congreso, altas cortes, presidencia	Pierden vigencia desde 2007. Todos los afiliados tendrán los requisitos y beneficios del sistema general
Edad mínima de pensión en cualquier régimen incluidas convenciones	Sistema general, 55 mujeres, 60 hombres y aumenta en el 2014	
Especiales y otros según convención sólo semanas, hay casos desde los 45 años.	Pensión sólo con más de 55 años para todos	
Pensiones altas de servidores públicos (transitoria)		Desde 1/1/2005 a 31/12/2006 no hay incremento a pensiones de servidores públicos o pagos con recursos públicos que tengan pensión de más de 25 salarios mínimos.
Congelamiento de pensiones		Desde aprobación del referendo hasta 31/12/2005, se reducen los salarios reales y pensiones de más de 2 salarios mínimos.

Fuente: Indepaz. Con base en artículo 8 del texto de la ley convocatoria al referendo.

tante de la afiliación subsidiada y darle privilegio al subsidio directo.

En los nuevos términos el subsidio de asistencia social tendrá entonces 0,5% del aporte adicional de 1% que se cobra a los afiliados de más de cuatro salarios mínimos de ingreso, con un porcentaje que se agrega a quienes tienen más de 16 salarios mínimos y que llega a 1% para los de 20 salarios mínimos o más de base de cotización.

Según los datos del estudio actuarial contratado por Prosperar en el 2001, un subsidio del 50% del salario mínimo, con el requisito de 65 años o más, otorgado con un fondo superior al propuesto en la reforma del 2002 (1% de la solidaridad de más de 4 smlv y 1% adicional a partir de 15 smvl), tendría una cobertura de 6,8% de los adultos mayores que están por debajo de la línea de pobreza y el 19,6% de los que se encuentran en indigencia. Para el año 2010 esas cifras serían de 6,7% y 20,2% respectivamente, utilizando un sistema de reparto. A largo plazo esos porcen-

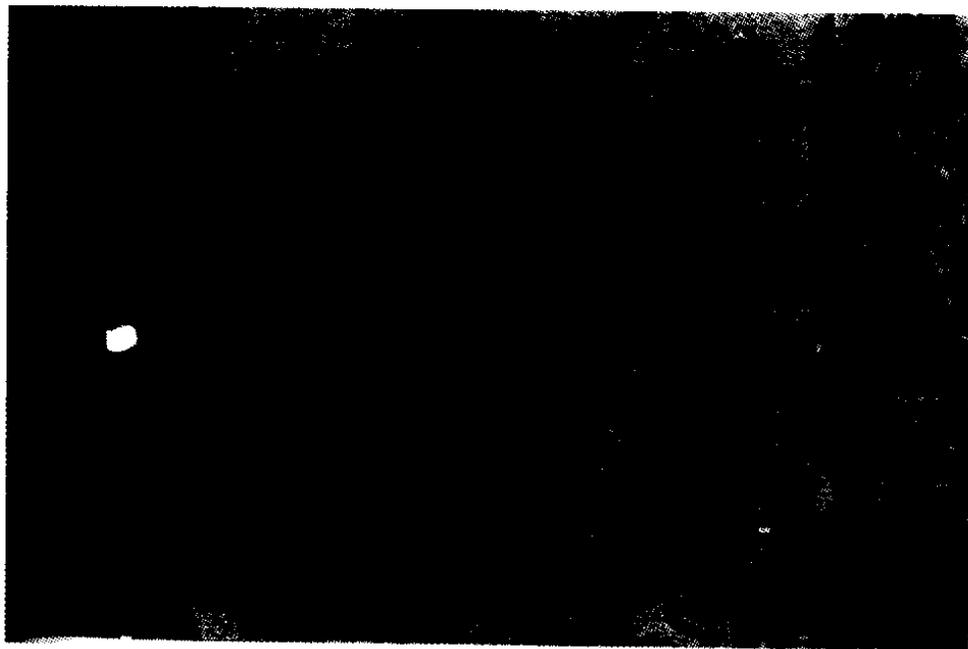
tajes de cobertura de la asistencia pública no cambian e incluso tienden a bajar desde el 2008.

Esas cifras muestran los limitados alcances del subsidio asistencial y refuerzan las tesis que favorecen las alternativas encaminadas a ampliar la cobertura del sistema solidario de modo que se acepte que el subsidio directo sea sólo un atenuante para situaciones de extrema pobreza.

Las pensiones en el referendo

Los limitados alcances fiscales de la reforma animaron al gobierno a incluir otros puntos de ajuste en el referendo, dirigiendo la atención a la unificación del sistema bajo los parámetros de la ley 100 y de la reforma del 2002. Se establece así una edad mínima de 55 años para pensión, sin excepción alguna, y se termina el régimen exceptuado de los maestros. Por dos años se congelan las pensiones para cotizantes de más de dos salarios mínimos legales y por dos más se prohíben aumentos para

Manifestación obrera en celebración del 1º de mayo. En la segunda década del siglo el proletariado manufacturero del Valle Central se une a los trabajadores del salitre, del cobre y del carbón con el fin de incrementar su presión social que se traducirá en la formación de organización con programa político propio. Tomado de: Historia del movimiento obrero. Tomo 2. Pág. 253.



las de funcionarios con más de 25 salarios mínimos.

La idea de un sistema unificado es positiva, lo mismo que eliminar cualquier privilegio que implique subsidio a pensiones altas o beneficios que no hayan sido configurados con base en cotizaciones efectivas al fondo común del régimen de prestación definida o a los fondos de ahorro individual. Lo que no resulta coherente es que, aparte de no abordar las inconsistencias del régimen pensional de las Fuerzas Armadas, se anuncia la incorporación de los maestros al régimen general comprometiéndose así a un esfuerzo fiscal considerable para nivelar las cotizaciones que para ese momento serán de 15,5% del salario cuando hoy es

del 3%. Además, si no se quiere desconocer el pasivo adeudado por la nación al fondo del magisterio, ni hacer un recorte drástico de los salarios, la incorporación de los maestros al sistema unificado deberá estar unida al incremento de la asignación presupuestal para “fondear” esas obligaciones y hacer posible la unificación.

Es curioso que, en materia de pensiones, el referendo de propósito fiscalista arroje en realidad un saldo rojo para las finanzas públicas. Sería bueno en este punto que se hicieran bien las cuentas y se tuviera conciencia de la imposibilidad de ahorrar por ese lado y del esfuerzo que se necesita para darle estabilidad a la seguridad social del magisterio.

En suma...

Las observaciones que se hacen en este artículo se muestran las limitaciones de la reforma del sistema de pensiones en Colombia, aprobada en diciembre de 2002. Son tantos los supuestos para la eficacia en los objetivos fiscales que queda un amplio margen de incertidumbre sobre sus verdaderos efectos, y en definitiva, obligan a asumir estrategias efectivas para el aumento de cobertura y para darle estabilidad al régimen de prestación definida y al ISS. Una nueva crisis del sistema en el próximo cuatrienio debería llevar a la idea de pasar de ajustes al sistema dual a opciones estructuralmente diferentes, como el sistema de pilares u otras alternativas basadas en la solidaridad.



Emblema de la “Amalgamated Society of Engineers”. La experiencia favorable que quedó como saldo de las luchas cartistas influyó en la posterior afiliación de los trabajadores.

Tomado de: Historia del movimiento obrero. Tomo 2. Pág. 151.

**Con la reforma laboral y pensional
aumenta el déficit democrático y...**

Crece la deuda social con las mujeres

Desigualdad, discriminación y exclusión

El premio nóbel de economía, Amartya Sen escribe: "El mundo en que vivimos, agobiado por el sufrimiento, se caracteriza por una distribución profundamente desigual del peso de las adversidades entre las mujeres y los hombres. La inequidad de género existe en casi todos los rincones del planeta, del Japón a Marruecos, de Estados Unidos a Uzbekistán. Sin embargo, esta desigualdad entre las mujeres y los hombres no es la misma en todas partes; puede adoptar formas muy diversas. La falta de equidad de género no es un fenómeno homogéneo, sino un conjunto de problemas distintos e interrelacionados. Dentro de cada comunidad, cada nacionalidad, cada clase social, el peso más arduo casi siempre recae, de manera desproporcionada, sobre las mujeres"¹.

Dicho por el célebre economista, podemos constatar en una voz masculina lo que las mujeres de tiempo atrás hemos señalado

como la indiscutible discriminación y exclusión social, política y económica. Sólo hago esta mención porque mi experiencia en el mundo laboral me ha enseñado que cuando hablamos las mujeres, los oídos son sordos, y cuando hablan los varones, todo parece cobrar importancia. Si esto nos beneficia, lo sabremos aprovechar para el caso que nos ocupa en este artículo.

Las políticas laborales no son neutras, afectan en forma diferencial a mujeres y a hombres, a jóvenes y a personas adultas mayores. Cuando hablamos de mujer, trabajo, salud, empleo e ingresos, nos estamos refiriendo a derechos fundamentales que permiten la realización de la vida de las trabajadoras en condiciones dignas.

Las trabajadoras tienen características especiales que resultan, no sólo de sus condiciones biológicas y psíquicas, sino de patrones construidos en relaciones sociales, económicas y culturales que determinan aspectos sustantivos de los cuales depende su bienestar y salud. Aún hoy, en pleno siglo XXI, el mundo laboral no tiene resuelto para las trabajadoras la compati-

Por

**Patricia
Buriticá
Céspedes**

Directora departamento
Mujer -
CUT-

1. Amartya Sen. Desigualdad de género, la misoginia como problema de salud pública. Revista Letras Libres, septiembre del 2002.

bilidad para el ejercicio de la maternidad y el rol reproductivo con el ejercicio del derecho al trabajo, a la seguridad social y a la equidad en el ingreso.

Sin existir una política explícita de parte de los gobiernos de América Latina para aumentar la participación de las mujeres en la actividad económica, hay factores que influyen en su participación: la disminución en las tasas de fecundidad y el acceso más igualitario a la educación han aumentado la disponibilidad de su tiempo y mejorado su perfil ocupacional para acceder a una actividad remunerada.

La masiva incorporación de las mujeres al mercado laboral aumentó significativamente en las últimas tres décadas, mientras que la masculina se estancó. Pasa del 47% en 1990 al 52% en 1998. También se han generado diferencias respecto a la participación de las mujeres por niveles de ingresos: en 1990 la tasa de participación de ingresos bajos fue del 29%, de ingresos medios fue de 42,6%, y estratos altos 55,2%. Hacia 1998 esta diferencia se reduce al 36,2%, 48,3% y 55,4% respectivamente. La crisis económica de la mayoría de los países del mundo impulsa la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado como una forma de enfrentar la pobreza en los hogares, ubicándose así en ocupaciones informales y de mala calidad. El incremento en la proporción de mujeres en la fuerza de trabajo ocurrió paralelamente a un aumento en las mujeres que ganan menos de un salario mínimo, los empleos disponibles son los que ofrecen las menores remuneraciones.

Las reformas laboral y pensional, hechas en los años noventa en Colombia, han ocurrido en el marco de la reforma sistemática del Estado y de medidas económicas de

apertura al mercado externo. En 1990 se planteó la reforma laboral con la ley 50 y en 1991 la Constitución creó el espacio para las reformas del sistema de seguridad social, que tomó cuerpo con la ley 100 de 1993, implementada en abril de 1994.

Colombia, a diferencia de otros países de Latinoamérica, presenta un desplazamiento interno producto del conflicto armado: entre 1990 y el 2002 se estima en 2 millones y medio el número de personas desplazadas, quienes abandonan parcelas, sus casas y labores, para convertirse en pobres y desempleados urbanos, entre las cuales las mujeres hacen la mayoría de esta población. El panorama laboral a finales de los años 90 fue catastrófico: Para el 2000 la tasa de desempleo alcanzó el 20,5%. Esto ocurrió a pesar de la reforma laboral (ley 50). Las probabilidades de caer en el desempleo son mayores para las mujeres, sus tasas de desempleo superan entre cuatro y medio y casi ocho puntos porcentuales la de los hombres; para el 2000 la tasa de desempleo para los hombres estaba entre el 15 y el 20% y la de las mujeres llegó al 25%.

Reforma laboral, disminución de ingresos y oportunidades

Subsidio familiar

La reforma al subsidio familiar es uno de los aspectos que más afecta a las mujeres; las modificaciones que la reforma laboral (ley 789 del 2002) hace en este sentido disminuye las condiciones para tener acceso al mismo en dinero, disminuye los años de los hijos e hijas por los que se recibía este subsidio y asigna a las cajas responsabilidades en subsidios al empleo y al des-

empleo que evidentemente lo deben redistribuir de sus actuales ingresos. En la ley, el gobierno no asigna nuevos recursos para los mismos.

Las mujeres son actualmente las mayores beneficiadas con el subsidio familiar, por la alta tasa de jefatura femenina (el 37%), por el beneficio otorgado para que el subsidio del trabajador lo reciba la madre si ésta tiene el cuidado de los menores. A su vez, el mayor número de créditos en las cajas de compensación se les otorga a las mujeres afiliadas y destinados para educación. Es evidente que con mayores responsabilidades financieras asignadas a las cajas, los rubros para crédito, salud y recreación serán disminuidos, por ende las mujeres trabajadoras recibirán menos dinero, menos crédito y el servicio de salud y recreación será menguado.

Ahora bien, las trabajadoras esperaríamos que si por un lado disminuyen las posibilidades de ingreso vía subsidio familiar, entonces los subsidios de empleo y desempleo se otorguen con prioridad a las mujeres jefas de hogar; justamente allí los beneficiarios se asumen en general para jefes de hogar sin determinar acciones positivas para las trabajadoras. El ministro Londoño siempre argumentó que se debe asumir igualmente a jefes de hogar hombres y mujeres, y olvidaba las altas tasas de jefatura femenina.

Asimismo, en los programas de inserción laboral que desarrollarán las cajas para la población desempleada, no se tiene en cuenta el mayor índice de desempleo en las mujeres, para así establecer porcentajes de participación para las mismas. Es decir, ¡la



"Una imagen cotidiana". Aymer Álvarez.
Concurso nacional de fotografía documental, "Los trabajos y los días".

ley conduce a profundizar la desigualdad real en ingresos y oportunidades!

Régimen especial de aportes al Icbf, Sena y cajas

Estarán excluidas de los aportes parafiscales las empresas que generen empleos adicionales que no devenguen más de tres salarios mínimos y empleen personas con discapacidad, reinsertados, menores de 25 años, mayores de 50 y jefes de hogar.

Además establece un régimen especial de aportes para estudiantes.

Las exenciones parafiscales para estas instituciones tienen graves repercusiones en las mujeres y los menores. Actualmente del programa de hogares de bienestar se benefician alrededor de 3 millones de niñas y niños menores de 6 años y 72.000 mujeres trabajadoras como madres comunitarias. Este programa depende de los aportes de las empresas al Icbf, éste es uno de los programas estatales que aún soportan en Colombia la redistribución social.

Con la amplia franja de personas para emplear, mediante el beneficio de la exención, es de esperar que se generen nuevos empleos; lo que implicaría que los recursos actuales que recibe el Icbf no crecerían, y por el contrario disminuirán. Se repite la historia de la ley 50: las empresas despiden trabajadores y trabajadoras de una condición, los asumen en la creación supuestamente de “nuevos” empleos y contratan a otros y otras con los beneficios de la nueva ley. Historia que ya los trabajadores y trabajadoras conocemos en 12 años de aplicación de la ley 50.

La mayor movilidad en el trabajo la tienen las mujeres, y de ellas, las que están ubicadas en empleos de menos de dos salarios mínimos en áreas de servicios y oficinas de

menor capacitación. Nos preguntamos ¿a quiénes van a despedir? ¡Hecha la ley hecha la trampa!, dicen por ahí; y lo peor es que nada garantizará a las mujeres que ellas sean las más beneficiadas con la nueva incorporación.

Actualización de la relación laboral

La ampliación de la jornada, la reducción del pago en dominicales y festivos y la jornada flexible, reduce para todos y todas el pago de horas extras. La realidad de la desindustrialización del país, afectará más a los trabajadores; sin embargo, la reforma tiene el propósito de estimular la creación de empleos en áreas de servicios donde el país puede crecer, ya que una de las características del modelo neoliberal es que los países no industrializados se especialicen en servicios e importen todos los bienes de producción industrial.

Las mujeres son mayoría en los sectores de salud, comercio, industria hotelera, de comidas, restaurantes y en la actividad financiera, entre otras, donde se trabaja las 24 horas por turnos y donde se tiene la mayor expectativa de generación de empleos. Es decir, las mujeres que trabajan en estos sectores pasarán de manera real e inmediata a recibir menos ingresos. Algunos ejemplos: una trabajadora de un hotel pierde porcentaje adicional por la hora nocturna, igual una mujer de un supermercado con horario hasta las 11 p.m.; en los servicios de salud—ya la mayoría de ellos privatizados y sin garantías convencionales—, estarán sujetas a la reducción en el pago de horas extras. Esto significa que mujeres con ingresos de dos y más salarios mínimos pasarán a tener ingresos de menos de dos salarios mínimos.

La jornada flexible de 36 horas a la sema-

na y hasta de 10 horas diarias sin recargo suplementario da todas las facilidades para el comercio: las mujeres que trabajan allí ganan, en un 90% el salario mínimo y sus mayores ingresos los obtenían de sus extras, dominicales y festivos. Esta medida llevará a las mujeres a doblarse en turnos, es decir, a trabajar más. Necesitarán equilibrar sus ingresos o se verán más pobres. Como consecuencia inmediata tendremos el deterioro de su calidad de vida, mayor estrés, menor tiempo con su familia, poca o ninguna oportunidad de recreación y de disfrute personal. Nos encontraremos mujeres trabajadoras con menor nivel de autoestima, con menor tiempo para la actividad política, comunitaria y sindical, más esclavizadas al trabajo y con menor oportunidad de capacitación para mejorar sus condiciones laborales.

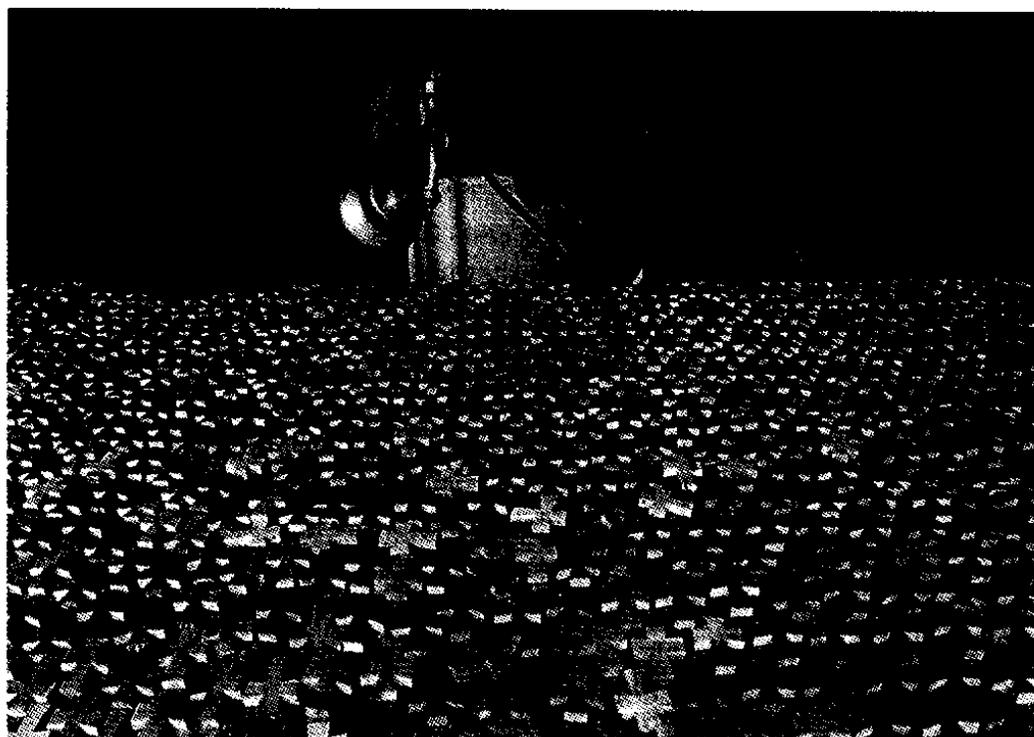
La reforma contribuirá a aumentar la brecha salarial entre mujeres y hombres, que hoy es del 26%, negando la paridad labo-

ral a la cual se ha comprometido el gobierno a nivel internacional en la OIT y en las demás conferencias y compromisos sobre la eliminación de la discriminación, de igual forma incumple el mandato constitucional de la igualdad de oportunidades.

Reforma pensional: El derecho a la pensión no será viable para las mujeres

Ingreso a salario promedio diferenciado

Existe una brecha entre los ingresos de hombres y mujeres, que aunque se ha reducido en las últimas décadas, sigue siendo de una magnitud importante. Las mujeres perciben menores ingresos, cotizan aportes menores que se transforman en beneficios pensionales menores más adelante. La reforma aumenta la cotización, si hablamos



"Cruces". Luis Fernando Vergara. Serie 3 de 5. Concurso nacional de fotografía documental, "Los trabajos y los días"

simultáneamente de la disminución de los ingresos por efectos de la reforma laboral, ¿cómo podemos pensar que las mujeres van a tener posibilidades de cotizar un mayor valor para la pensión? La obligatoriedad de la afiliación de trabajadores y trabajadoras independientes no es posible, la mayoría de mujeres están en la informalidad (55%), el subempleo, trabajo a destajo y trabajo doméstico, ellas no van a dejar de comer o suplir sus necesidades básicas por cotizar al sistema de pensiones.

La tasa de participación

Al no estar en la fuerza de trabajo de manera permanente, las mujeres quedan excluidas de un sistema de cotización que premia solamente a las personas que se mantienen por un largo tiempo en ella. Al aumentar las semanas de cotización, de 1.000 semanas a 1.300, los años de trabajo se convierten en 27 años en promedio. Según estudios realizados, la vida laboral de las mujeres está en 16 años, lo cual significa una cotización real y posible de 768 semanas. Si hoy es difícil llegar a las 1.000 semanas, ampliar este requisito convierte la pensión en un derecho inalcanzable. El número de años efectivamente cotizados es diferente, en parte por el rol femenino de la reproducción y del cuidado personal de menores y de padres, suegros o hermanos mayores o inválidos. Las carreras interrumpidas son típicas de las mujeres que realizan estas labores.

La disminución del monto de la pensión

La realidad de los hogares colombianos donde las mujeres son jefas de hogar, es que de ellas dependen los hijos e hijas jóvenes con familia que no tienen empleo, reducir una pensión de dos salarios míni-

mos a un 65% es llevar el 80% de las pensiones de las mujeres que trabajan a pensiones de salario mínimo. En la práctica es reducir el ingreso de toda una familia. El costo social es alto: de cada mujer que trabaja y que obtendría una pensión dependen en promedio 4 personas.

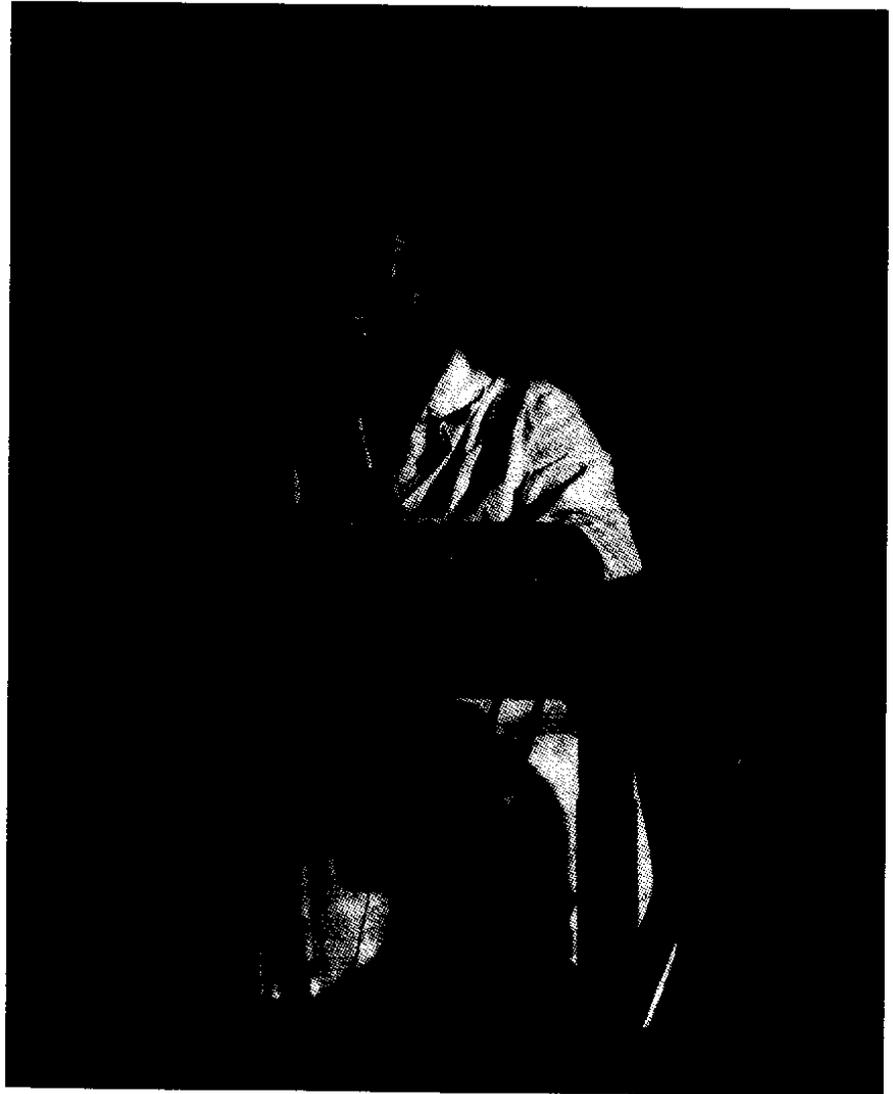
La pensión de sobrevivientes.

El mayor beneficio para las mujeres que cuidan las familias y no reciben remuneración es la compensación de recibir la pensión de sobrevivencia, ya que ella invierte su vida en el trabajo doméstico sin tener garantías laborales; obtener seguridad social en una pensión no es ningún privilegio como lo llamaron algunos parlamentarios en el debate de la reforma, es un acto de justicia social. Si no lo es, ¿por qué el Estado no garantiza una pensión a todas las mujeres que desarrollan el trabajo doméstico y cumplen una función social y reproductiva, sin la cual la sociedad no podría subsistir?

Conclusiones

Las reformas parten de conceder una oportunidad mínima a la persona que no tiene nada, al desempleado o desempleada, quitándole a quienes tienen lo mínimo. En esta reforma el gobierno y los empresarios no invierten un solo peso en beneficios para los trabajadores y trabajadoras. Y a quien más les quita es a las mujeres trabajadoras de bajos ingresos, menores a dos salarios mínimos.

Las reformas tienden a deslegitimar el Estado social de derecho, en el sentido de que aumenta la población objeto de subsidios y disminuye la población sujeta de derechos. Y quien no es sujeto de derechos, pierde ejercicio de la ciudadanía plena.



"Retazo de luz". Sebastián Krieger.
Concurso nacional de fotografía documental, "Los trabajos y los días".

Las reformas aumentan los niveles de discriminación y exclusión de las mujeres. Para las mujeres trabajadoras se disminuye la posibilidad de participación democrática. Quien no tiene condiciones económicas para la subsistencia, difícilmente puede ejercer derechos políticos. La experiencia hasta ahora reflejada en el sistema de subsidios es el aumento creciente de la corrupción y el clientelismo. Las mujeres trabajadoras, hacemos un llamado al movimiento sindical y al movi-

miento social de mujeres para que integre las necesidades e intereses de las trabajadoras como parte de sus agendas. Ya en el 2002 construimos en la *Constituyente emancipatoria de mujeres* una agenda básica; corresponde volverla ahora parte de la discusión pública en todos los escenarios de movilización y negociación social y política.

¿Es posible un sistema solidario

para la protección de la salud en el trabajo?

Por
**Carmen
E. Pico
Merchán**

*Coordinadora
general del Área de
Salud y Trabajo¹.*

4'728.722 personas que pertenecían a la fuerza de trabajo colombiana estaban afiliadas al Sistema general de riesgos profesionales –Sgrp– en el año 2001, cifra que representaba el 24,37% de la población económicamente activa de nuestro país²; los accidentes de trabajo aumentaron para el 2000 en una tasa promedio del 20% anual; las enfermedades profesionales hoy siguen presentando un alto subregistro y las cifras de mortalidad aún no muestran los efectos de la intervención³.

La tasa de mayor accidentalidad se identifica en el sector del transporte, siendo el trabajo de mayor siniestralidad, y por lo tanto, de menor interés para las Aseguradoras de riesgos profesionales –ARP–. La tasa de mayor mortalidad en el trabajo se debe a actos violentos, circunstancia que se quiere mostrar con el carácter de fuerza mayor y eliminarla de las condiciones del trabajo. Por otra parte, el panorama global del mundo muestra que las tendencias del trabajo dan a conocer una movilización

hacia la informalidad y la independencia, condiciones favorables para el incremento de ambientes de trabajo inseguros, y según las características normativas de actual Sgrp colombiano, sectores excluidos del mínimo aseguramiento.

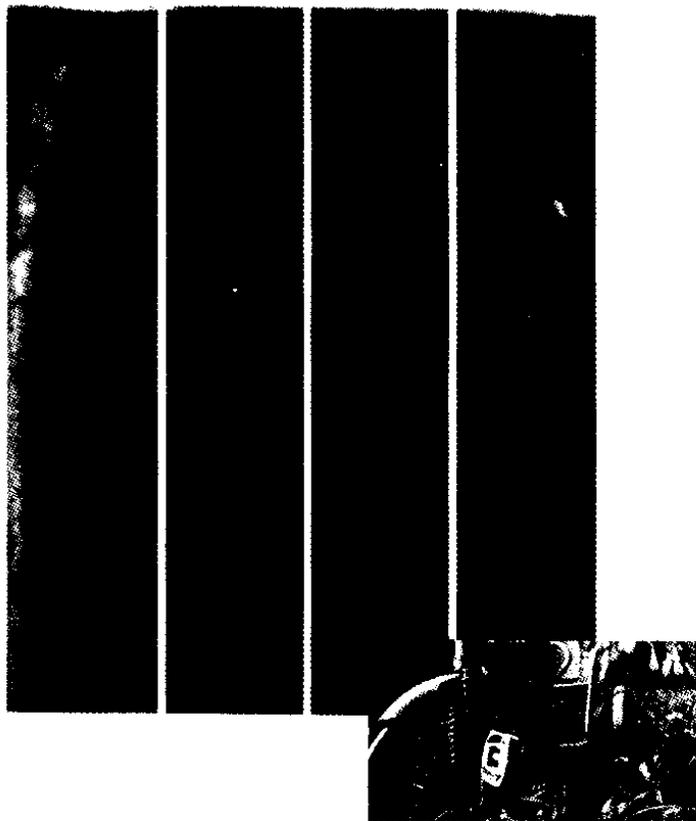
Contrario a los preceptos constitucionales según los cuales la creación del Estado social de derecho da sustento material a los derechos sociales, incluido en ellos el derecho a la seguridad social, el sistema se ha perfilado como una herramienta para disipar las responsabilidades, dilatar el cumplimiento y negar la participación, que finalmente se traducen en la existencia de ambientes inseguros, insalubres y desprotegidos.

A pesar de los esfuerzos por interpretar la salud de los trabajadores y trabajadoras, y de diseñar mecanismos de protección y promoción más integrales y equitativos, todos estos datos indican que la crisis actual del sistema no da respuesta a los fenómenos de alteración y pérdida de la salud

1. María Fernanda Muñoz S., Asistente; Jairo Estrada Muñoz, Socio de la ENS.

2. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Indicadores Sgrp. Junio 2001. Informe en internet. Junio de 2002. Disponible en www.mintrabajo.gov.co. Acceso, agosto 2002.

"Infancia Despojada". Fernando
Puerta Moreno. Serie 1 de 4. Concur-
so nacional de fotografía documental,
"Los trabajos y los días".



en el trabajo, de reconocimiento del des-
gaste de los trabajadores por efecto del
trabajo mismo y de la respuesta social a la
población económicamente activa en el
sentido de la cobertura y del cumplimiento
del derecho.

El camino de los distanciamientos conceptuales

Al estructurar el Estado social de derecho
en la Constitución Política de 1991 se ele-
varon a carácter fundamental los derechos
sociales, entre ellos la salud, la cual, en su
cumplimiento, no puede estar polarizada
por la existencia de intereses particulares,
ni sesgada a poblaciones beneficiarias de
su instrumentación, ni dirigida a la explota-
ción particular de sus recursos. Sin embar-
go, la protección de la salud en el trabajo

como una parte de la seguridad social no
se configuró de esa manera. A continuación
se hará referencia de los aspectos centrales
de diferencia entre la propuesta política de
la seguridad social integral y la necesidad de
la puesta en práctica del sistema.

1. El reconocimiento de la salud en el mundo del trabajo como derecho fun- damental

Desde 1991 los derechos sociales en Co-
lombia se entienden fundamentales; sin em-
bargo, se ubica a la seguridad social en la
categoría de servicio público permanente
de prestación. Aunque cabe decir que se le
configura como derecho colectivo e irre-
nunciante para obtener la calidad de vida
acorde con la dignidad humana mediante la
protección de las contingencias que la
afecten. Y en relación con la protección en
el trabajo, su carácter fundamental sólo es

3. Ministerio de
Trabajo y Seguri-
dad Social. Polí-
tica pública para
la protección de
la salud en el
mundo del traba-
jo. Bogotá, julio
del 2001. Págs.
26-29.

entendido en conexidad con la vida. Dentro del Sgrp existe una gran brecha entre derecho, bien jurídico protegido, daño y responsabilidad. Parte de la jurisprudencia expuesta sobre la protección en el ambiente de trabajo se refiere a la respuesta económica y asistencial en caso de daño evidente, no en el sentido de previsión que el derecho colectivo orienta a la seguridad social. La competencia de los trabajadores como ciudadanos se ha restringido a la valoración y defensa monetarizada y medicalizada de la salud.

La intención normativa del Sgrp proviene del concepto de un derecho colectivo que marca las pautas políticas para la respuesta social amplia a la protección en el mundo del trabajo, pero instrumentalmente sólo vigila y da una respuesta ante la siniestralidad derivada del riesgo, traducéndose a la responsabilidad del pago último de las prestaciones económicas y el ofrecimiento de servicios asistenciales para atender las secuelas del accidente o de la enfermedad. Según el decreto 917 de 1999 la salud se entiende como las capacidades físicas, psicológicas y sociales para la ejecución de un trabajo que garantice la supervivencia y el desarrollo. Con esta visión, las acciones que tienen lugar en el Sgrp vigilan y atienden el ejercicio del trabajo, pero no conciben la salud de forma integral ni visualizan los procesos de alteración progresiva de la salud de las formas diferentes al accidente y a la enfermedad, tales como el desgaste y el deterioro paulatino, que se interpretan como “normales, naturales o propios” para la actividad y la vida cotidiana. La normatividad existente no ha sido suficiente para prevenir el daño, fomentar u obligar a la creación de ambientes seguros y trabajos

protegidos, aún conociendo el riesgo y el proceso técnico del trabajo.

Será necesario redimensionar el concepto de capacidad laboral, elevar la salud a la categoría de bien jurídicamente protegido en el mundo del trabajo de manera que las acciones derivadas reconozcan a la salud como un bien individual, indivisible e irrepetible en su experiencia, y un bien colectivo. La Corte Constitucional argumenta que la protección constitucional no se puede limitar al *tratamiento* sino que debe ser preventiva, porque entran en juego los derechos a la dignidad, a la calidad de vida y a la igualdad⁴.

Del lado de los trabajadores y las trabajadoras, dicha transformación cualitativa implica el ejercicio de la ciudadanía partiendo de la comprensión del fenómeno salud-enfermedad-trabajo, el reconocimiento de la salud individual y la responsabilidad sobre ella, resaltando el valor de la participación, de la autogestión y de la cooperación. Será necesario entonces comprometerse desde esta nueva comprensión con la creación de formas de valoración, tutelaje, vigilancia y solidaridad en el sentido de la democracia y la búsqueda del bienestar común a través de propuestas.

2. El valor de la promoción

El Sgrp debe sostener la defensa y protección de la salud y asumir los retos de la promoción. El sentido de objetividad de la responsabilidad debe dejar de encasillarse en la evidencia del daño y extenderse a lo que constitucionalmente se reconoce como integridad, creando indicadores de deterioro del bienestar, de la calidad de vida en el trabajo, de detrimento de la dignidad humana en los

4. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Procuraduría General de la República. El arte de los riesgos profesionales. Una perspectiva crítica. Bogotá, Imprenta Nacional, 2002. Págs. 81-183.

"Infancia despojada". Fernando
Puerta Moreno. Serie 3 de 4. Concur-
so nacional de fotografía documental,
"Los trabajos y los días"



ambientes de trabajo y de alteración de la equidad.

La promoción de la salud es un verdadero desarrollo o cambio cultural que implica una interpretación distinta del trabajo. La propuesta de la promoción orienta a entender el trabajo como una actividad gratificante y edificante de lo intelectual, lo económico, lúdico y estético; en lo individual y colectivo.

Un Sgrp que asuma la promoción no puede dejar de lado el esfuerzo por la transformación cualitativa de la vida de los trabajadores, que obliga a todos los actores del sistema a participar en la reflexión acerca *del trabajo que se necesita y que se desea*, de la salud que se espera y de los compromisos que se deben asumir. No es posible continuar afirmando que a las aseguradoras no les compete la reflexión y la responsabilidad sobre el

trabajo, sus contenidos, su organización y la tendencia de las transformaciones.

Al conjunto de los trabajadores y trabajadoras y a sus organizaciones sindicales les compete identificar su papel de reconstructores de un nuevo valor en el trabajo y de la salud esperada para traducir estas metas en relaciones laborales democráticas y más humanas, en términos de cambio en la utilidad y significado mismos del trabajo, en proyectos de verdadera autogestión proactiva.

A los empleadores y empresarios también les incumbe la reflexión sobre la civilización y la ciudadanía, más concretamente sobre el mejoramiento de las condiciones de trabajo, y por custodiar la variación positiva de los indicadores de salud de sus trabajadores.

Deben arriesgarse a cuestionar las formas del trabajo generadas para la productividad y

plantear mecanismos productivos más humanos y creativos. Visualizar una empresa competente en las condiciones del mercado mundial pero justa en la valoración de la dignidad de los seres humanos, incluida en ella la equidad como un propósito de reducción de la brecha entre unos y otros.

3. La comprensión de la salud y de los riesgos

El riesgo, entendido como el daño posible de ocurrir, se reconoce como previsible, controlable y prevenible; dándole un sentido amplio a la responsabilidad sobre el riesgo y su intervención en el significado constitucional de calidad de vida y dignidad. Los riesgos reconocidos son el accidente de trabajo y la enfermedad profesional –Atep– como eventos posibles a suceder, cuyas consecuencias se configurarán en pérdida de la capacidad laboral como daño último.

El concepto de accidente de trabajo en el Sgrp actual pasó de ser un concepto de la ciencia médica y de la ingeniería a un concepto legal o jurídico, donde la norma lo limita al cumplimiento de unas características establecidas por la ley, y donde cualquier forma distinta de presentación deberá ser investigada y probada en relación de causalidad.

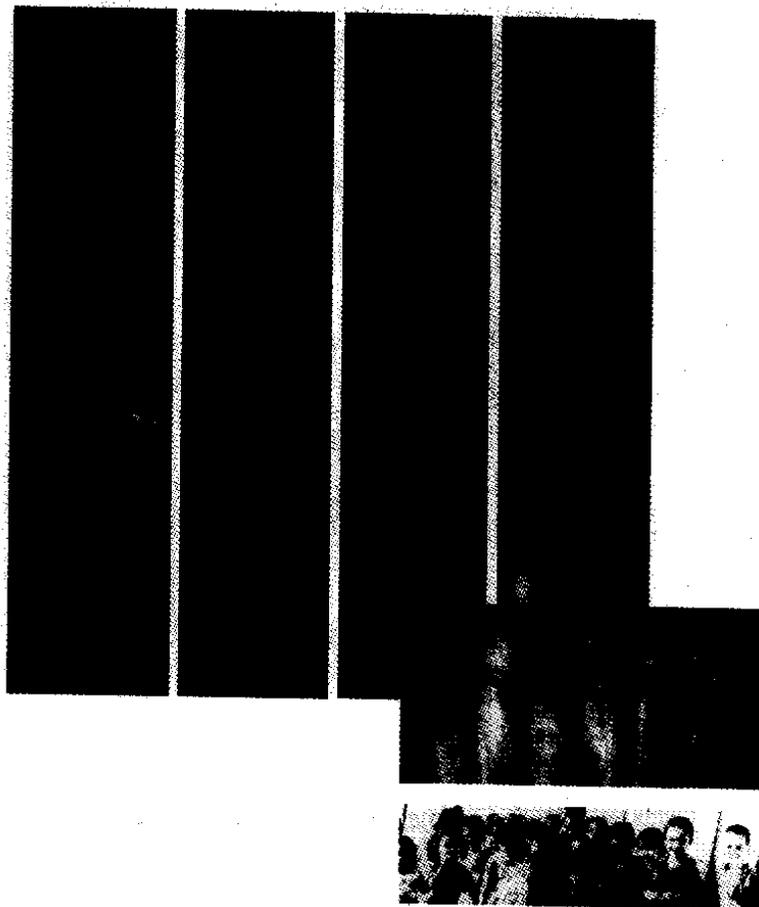
La enfermedad y el accidente son entendidos solamente como un estado de la salud del trabajador, criterio algo justo en el caso del accidente por la relación temporal del evento, mas no con la historia del accidente; injusto con el concepto de enfermedad que se caracteriza por ser un proceso progresivo de alteraciones, formas de presentación y resolución, que indica una relación distinta con el tiempo y con los factores de riesgo determinantes de la enfermedad profesional. Y en relación con el concepto de salud aún es más

sideran la salud como un proceso vital, cambiante, tan dinámico como la vida misma y tan sensible y vulnerable como ella.

La jurisprudencia apoya el concepto de salud como componente de la dignidad humana y del sentido de ésta como un valor en sí misma: “El concepto de vida no es un concepto limitado a la idea restrictiva de peligro de muerte, que daría lugar al amparo de tutela sólo en el evento de encontrarse el individuo a punto de fenecer o de perder una función orgánica de manera definitiva; si no que se consolida como un concepto más amplio a la simple y limitada posibilidad de existir o no extendiéndose al objetivo de garantizar también una existencia en condiciones dignas”⁵. El Sgrp es injusto en el deterioro de la salud (para el caso del trabajo Atep), porque al reconocerla en su final configuración y no en el proceso, genera un desequilibrio en la interacción de los tres sistemas que conforman la seguridad social, porque cursará como enfermedad o accidente común, debilitando económicamente al sistema de seguridad social en salud.

En el tono de las nuevas reformas esta relación de causalidad empieza a convertirse en un elemento odioso de demostración, en tanto que se pretende desarticular los elementos y las condiciones del trabajo para encerrar exclusivamente la relación causa-efecto a los instrumentos del trabajo, aun cuando la medicina, la sociología, la ergonomía, la ingeniería y muchas otras disciplinas han acumulado conocimientos acerca del estudio y comprensión de la salud en el trabajo, demostrando que componentes como el objeto, la organización, la intención de plusvalía materializables en la jornada, el ritmo y la remuneración, entre otras, inciden en la variación de la salud de los trabajadores.

5. *Ibíd.* Pág. 183. injusto cuando las reflexiones mundiales con-



"Infancia despojada". Fernando
Puerta Moreno. Serie 4 de 4. Concur-
so nacional de fotografía documental,
"Los trabajos y los días".

4. La comprensión del sistema

La operatividad y la instrumentación del sistema han cambiado el sentido de la seguridad social, específicamente para la protección en el mundo del trabajo, dando lugar a un mecanismo de aseguramiento en el cual el valor de la responsabilidad fluctúa por la sensación de cumplimiento que otorga el hecho del pago de un seguro. Quizás haya sido la falta de divulgación y de formación, o por la mediación de una intencionalidad, pero se ha llegado a entender que con el pago de la cotización que hace el patrón a la empresa aseguradora se traslada la responsabilidad sobre la salud de los trabajadores, y por ende, sobre el mejoramiento progresivo de las condiciones de trabajo y del impacto sobre el ambiente en general.

Por otra parte, entre las pequeñas y medianas empresas persiste la desprotección y prácticamente no llegan acciones preventivas mínimas, bien sea por el desconocimiento de los derechos que genera la afiliación o por la indiferencia de las aseguradoras a atender sus necesidades. Hechos que agravan las condiciones de vulnerabilidad de esta porción de la población.

Principios no cumplidos

Los principales argumentos para la formulación de la ley de "seguridad social" a principios de los años noventa fueron los problemas derivados de la existencia de unos seguros sociales obligatorios no universales, con la concentración del beneficio en una pobla-

ción reducida, carente de solidaridad por la diferencia de asignación de recursos a los diferentes regímenes de la época e insuficientes recursos para la atención de amplios y vulnerables grupos de la población, ineficientes servicios de salud existentes por asignación inadecuada de recursos con incremento del gasto y sin mejoramiento de la cobertura de la población, sin transformación positiva de los indicadores de salud-enfermedad. En el momento nos enfrentamos a condiciones similares, los problemas que justificaron la reforma no se han solucionado, es más, se han agudizado:

1. La universalidad y la cobertura: El Sgrp actual no es universal, está centrado en la afiliación a través del contrato de trabajo, dejando de lado la población del sector informal y los trabajadores independientes, que aproximadamente constituyen el 63% de la población económicamente activa. La universalidad vista desde el indicador de cobertura muestra que solamente el 24,37% de la PEA está afiliado a alguna ARP, de éste, aproximadamente el 5% es una población de inestable afiliación al sistema debido a la temporalidad en la contratación.

2. Solidaridad: Existe una ausencia de mecanismos de cooperación entre instituciones, organizaciones y demás actores para la población trabajadora que actualmente está fuera del sistema. Igualmente, hay una falta de cooperación con las pequeñas empresas para que éstas respondan a la protección y a la afiliación permanente al sistema, dado que es en este sector en el que se concentra el riesgo, y por su debilidad económica, es en donde se presentan los ambientes más desprotegidos. Debiera pensarse aquí, desde la justicia globalizada, en mecanismos de aporte para una renta básica ciudadana que

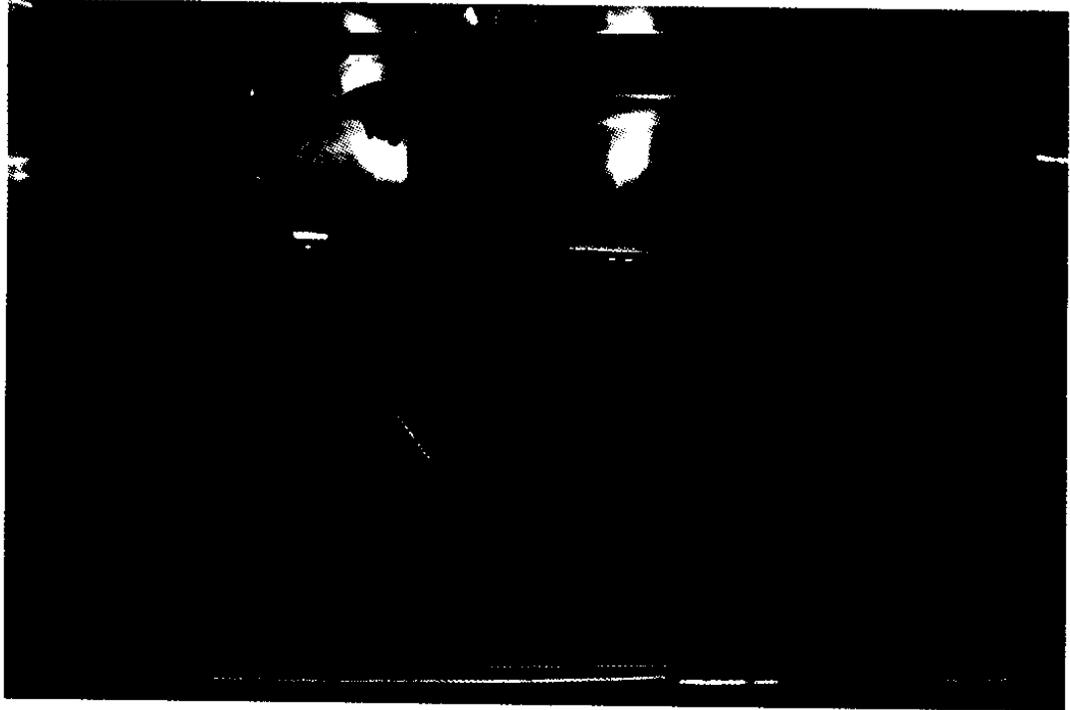
garantice la afiliación y la protección, entendiéndose como la oportunidad de conducir intereses diversos, redefinir valores y aceptar diferencias.

3. Eficiencia: Aunque el Sgrp es el más rentable y sostenible de la seguridad social, donde los aportes a los rubros de promoción y prevención han aumentado y el estado financiero de los recaudadores y administradores se encuentra en equilibrio y en buenos estados (la rentabilidad o “resultado técnico del ejercicio asegurador” fue del 20,5% anual para el año 2001), las cifras de accidentalidad y mortalidad en el trabajo se han incrementado significativamente (20% anual para el 2000), señalando un fracaso en la intervención de los ambientes de trabajo y el descuido e incumplimiento de los programas de salud ocupacional.

4. Participación: No se fortalecieron los comités paritarios como entes interlocutores válidos, por el contrario, se han excluido de la comunicación entre la administradora y empresarios. Los trabajadores no han asumido la veeduría y el seguimiento a las administradoras de riesgos profesionales ni a la totalidad del sistema, incluida su política, en cuanto a la asesoría, a la calidad de la intervención y al cumplimiento de la protección y respuesta al derecho. Una verdadera participación implica la construcción de una acción de control social sobre la política de riesgos profesionales, el desarrollo del sistema, la calidad del servicio prestado, y de ésta, la escogencia de la ARP más conveniente para la salud de la población trabajadora.

5. Equidad: Reconocer las diferencias de identidad-subjetividad personal y colectiva, de las formas de presentación del empleo y de las transformaciones del trabajo, es el fun-

"Ásame". Antonio Porras Chacón. Serie 3 de 4. Concurso nacional de fotografía documental, "Los trabajos y los días".



damento de la práctica de la equidad. Un sistema de riesgos profesionales equitativo debe dar cuenta de políticas y servicios incluyentes de poblaciones marginadas y discriminadas en el sistema actual como los jóvenes y menores trabajadores, la población trabajadora del campo, el sector informal y la población laboral de mujeres. Un comportamiento similar sería necesario para la comprensión de condiciones y características particulares del trabajo y de vida como las presentes en comunidades indígenas; además del respeto a las prácticas de la salud popular.

6. Unidad: El Sgrp debe tener una lógica relación técnica y administrativa con el sistema de seguridad social en salud, puesto que las prestaciones asistenciales se hacen a través de las EPS. Sin embargo, tal unidad se encuentra disuelta. El Sgrp ha actuado de forma insolidaria con el sistema de seguridad social al dilatar el reconocimiento del acci-

dente y de la enfermedad profesional, al recargarlo con el reconocimiento de la prestación económica derivada de estos eventos y al no preocuparse por mejorar los mecanismos de registro y seguimiento de la enfermedad profesional en los ambientes de trabajo. Igualmente, ha estado indiferente a la necesidad de crear un sistema único de información que facilite el control y el recobro interinstitucional. Estas acciones de apoyo y mejoramiento de los sistemas de vigilancia epidemiológica y sus registros en las empresas y en otros ambientes de trabajo, así como la creación de un sistema único de información son de imperiosa necesidad para el sistema.

La oportunidad perdida

La ley 776 del 17 de diciembre del 2002 responde a la sentencia C-452/02 de la Corte Constitucional que declaró inexecutable

algunos artículos⁶ relacionados con las prestaciones económicas derivadas de los riesgos profesionales (accidentes de trabajo y enfermedad profesional), en tanto correspondían a una extralimitación de funciones del gobierno y a errores de procedimiento. El legislador extraordinario, a través del decreto 1295 de 1994, organizó y estableció la armonía e interdependencia entre los elementos del sistema, y entró a modificar los regímenes prestacionales existentes en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales contenidos en diferentes ordenamientos (normas del CST, del decreto 3135 de 1968 y del decreto 1848 de 1969).

El concepto de inexequibilidad del decreto 1295 del 94 posibilitó el repensar el Sgrp, convocó a algunos sectores de la sociedad a construir propuestas de reforma estructural de la norma, en donde se incluyeron mecanismos para ampliar la cobertura con base en la solidaridad; se mostraron elementos para la reincorporación al trabajo de las personas discapacitadas; pensaron en una supervisión más neutra y específica sobre lo técnico, lo político y lo financiero como una superintendencia de seguridad social —a diferencia del momento actual que sólo vigila al sistema la Superintendencia Bancaria—, propusieron definir términos para los trámites que hoy en día atentan contra el trabajador.

También se dieron propuestas para incrementar la participación de las ARP en el funcionamiento del sistema, otorgándoles autonomía para la evaluación, determinación y declaración de la invalidez, que determinan las prestaciones económicas, anulando así la función de las juntas de calificación, que si bien poseen intereses particulares, son una opción de neutralidad en un juicio o valoración vital para quien acude a ellas. En el mismo sentido de beneficio para las asegurado-

ras se expuso la necesidad de transformar el concepto de accidente de trabajo, excluyendo de éste la principal causa de muerte en el trabajo en Colombia como lo es la que se da por eventos de violencia y terrorismo. Estos últimos elementos formaban parte de la propuesta de reforma del gobierno, y que por la existencia de otras propuestas divergentes y con intenciones de reforma estructurales y funcionales, no tuvo la aprobación y el consenso para aceptarse en su totalidad.

Alcances de la ley 776 de diciembre de 2002

1. Refrenda la mayoría de los artículos inexequibles, en tanto que éstos no lo fueron por ser menos favorables, sino por la figura de la extralimitación de funciones extraordinarias.
2. Precisa en algunos casos, y sobre la base de la experiencia del sistema, los mecanismos para el cumplimiento del derecho a prestaciones asistenciales y económicas como los son los plazos para el informe de eventos (Atep) y para la calificación de la invalidez una vez terminado el proceso de rehabilitación, entre otros.
3. Puntualiza los plazos y los mecanismos de recobro interinstitucionales y asigna recursos para estudios permanentes del sistema para decisiones financieras.
4. Retoma las reflexiones sobre el seguimiento objetivo al cumplimiento de las normas en salud, seguridad e higiene en el trabajo, vigentes en Colombia, obligando al diseño de indicadores de estructura, proceso y resultado de los programas de salud ocupacional.
5. Afirma que las acciones de investigación, evaluación, revisión y declaratoria del origen y de la pérdida de capacidad laboral y sus

6. Artículos: 34 y párrafos 1 y 2; 35 y párrafo 36; 37 y párrafo 1 y 2; 38, 39,40 y párrafo: 41 y 42 y párrafo; 44 y párrafo transitorio; 45, 46, 47, 48 y párrafos 1, 2, 3; 49, 50, 51, 52 y párrafo transitorio; 53 y párrafo; 54, 55, 96 y 98. Todos artículos del decreto legislativo 1295 de 1994.

"El campo, la mejor opción". Jaime Pérez. Serie 1 de 3. Concurso nacional de fotografía documental, "Los trabajos y los días".



consecuencias se realicen por una comisión multidisciplinaria sin precisar su naturaleza y afiliación. Si esta comisión continúa siendo de las aseguradoras, persistiría la condición de ser juez y parte en la decisión, conducta que contraviene el fallo del Consejo de Estado emitido al respecto y de la legislación existente en el decreto 2463 de 2001.

En el momento tenemos una nueva ley que no se atreve a reformular el sistema, perpetuando los distanciamientos con lo esencial: incumpliendo en lo político y sin fomentar y promover mejores condiciones y ambientes de trabajo, sin incentivar en los ciudadanos una revaloración de la salud y afianzándose en el aseguramiento como la única forma de respuesta a lo social. Pero sobre todo, esta ley se enmarca en la negligencia para transformaciones más solidarias y universales donde los sectores ya estaban convocados, las propuestas ya estaban expuestas y el argu-

mento de la restricción del gasto público no cabía por la solvencia demostrada del sistema. Se perdió la oportunidad de ampliar la participación de los ciudadanos en los debates, de valorar las propuestas existentes y de armar un conjunto armónico de todas ellas para responder de manera más justa a los trabajadores y trabajadoras formales e informales, dependientes e independientes, y a los pequeños y medianos empresarios que también se deben beneficiar del sistema. A estos retos nos enfrentamos sindicatos, empresarios, trabajadores y trabajadoras, Estado y sociedad, para establecer una agenda conjunta entorno a la construcción de una vida con figuras de paz, arte y responsabilidad, en donde los trabajadores y trabajadoras le den el sentido a la sociedad. 

Las cajas de compensación familiar

y sus nuevas funciones con la reforma laboral (Ley 789 de 2002)

Por
**José
Fernando
Gutiérrez
L**

Área de Investigaciones

Antecedentes

El subsidio familiar apareció en Colombia como una prestación nueva en la convención laboral colectiva entre la empresa del Ferrocarril de Antioquia y sus trabajadores en 1949. En 1954 se reunió la XI asamblea general de la Andi y autorizó a la junta central de la asociación para establecer y organizar, con aportes de las empresas que voluntariamente quisieran hacerlo, cajas de compensación autónomas que concedieran subsidios familiares a los trabajadores de esas empresas. El 30 de junio de ese mismo año se creó la primera caja en Medellín, la Caja de Compensación Familiar de Antioquia –Comfama–. Finalmente, mediante el decreto legislativo 0118 de 1957, el gobierno ordenó la creación de las cajas de subsidio familiar para el pago del subsidio familiar a los trabajadores¹.

El papel redistributivo de las cajas

El sistema de subsidio familiar se creó en Colombia como un mecanismo que permitiría mediante el otorgamiento de un aporte en dinero y otro en especie (capacitación, educación, recreación, etc.), mejorar la situación económica y social de los trabajadores que devengaban menos de cuatro salarios mínimos. Como ejecutoras del sistema se constituyeron las cajas de compensación familiar. Con este objetivo, actualmente los trabajadores reciben el 4% sobre la totalidad de la nómina a cargo del empleador como aporte parafiscal². El objetivo básico era el de mejorar las condiciones sociales y de competitividad de aquellos sectores que permitirían satisfacer las necesidades de bienes y servicios necesarios o complementarios de los considerados básicos dentro del modelo de

Manifestación obrera en celebración del 1º de mayo.
Tomado de: Historia del movimiento obrero.
Tomo 2. Pág. 253.



desarrollo implementado. El mecanismo de compensación buscaba reemplazar la función del Estado de redistribuir los beneficios fruto del incremento en la actividad de los sectores pilares en favor de aquellos

cuyas posibilidades de expansión se veían menguadas, y que por ende, los trabajadores involucrados en el mismo no disfrutaban de las mismas posibilidades.

este aporte denominado "parafiscal" existe una controversia, ya que la ley 21 de

Cuadro 1
Cajas de compensación familiar. Comportamiento histórico de la cobertura poblacional -1990-2002-.

Años	Empresas afiliadas	Trabajadores afiliados	Total población cubierta
1990	137.072	2.404.349	5.495.381
1991	129.499	2.505.511	5.919.318
1992	139.142	2.616.695	6.074.205
1993	145.579	2.924.914	6.615.745
1994	156.008	3.120.913	8.641.356
1995	167.725	3.285.433	9.202.207
1996	174.154	3.435.947	9.483.560
1997	174.929	3.501.298	9.633.702
1998	180.118	3.528.414	9.800.102
1999	171.762	3.289.379	9.196.089
2000	171.103	3.313.953	9.370.758
2001	170.385	3.346.228	9.478.141
2002	172.778	3.423.710	9.624.981

Fuente: Superintendencia del Subsido Familiar.

1982 lo establece como una "pres-tación social" que a juicio algunos conocedores difiere del concepto neto de la parafiscalidad.

3. Restrepo de Arango María Inés. "Las cajas de compensación familiar como instrumento real de redistribución y equidad." Memorias: Agenda Colombia por la equidad. II seminario internacional de modernización social, octubre 29 y 30 de 1997. Medellín. Pág. 124.

4. En el boletín de la Encuesta continua de hogares del 30 de enero de 2003, emitido por el Dane, se proyectó la población total del país en

La cobertura del sistema de compensación

Las cajas han ejercido un papel preponderante en la atención de un significativo segmento de la población, ampliando el acceso a servicios en campos donde existen brechas notables para satisfacer las necesidades, no sólo de los sectores más pobres, sino también de los sectores medios de la población³. En efecto, según cifras de la Superintendencia del Subsidio Familiar en el país hay 55 cajas de compensación con presencia en los 32 departamentos. Para el año 2002 había 172.778 empresas cotizando a las cajas de compensación y éstas tenían 3.423.710 trabajadores afiliados (cuadro 1). Es decir, las cajas de compensación familiar en el 2002 estaban cubriendo al 20,3% de los ocupados del país y al 48,1% de la población económicamente activa -PEA-.

Los más de 3,4 millones trabajadores afiliados a las cajas en el 2002 tenían a cargo 6'201.271 personas, lo que equivale en

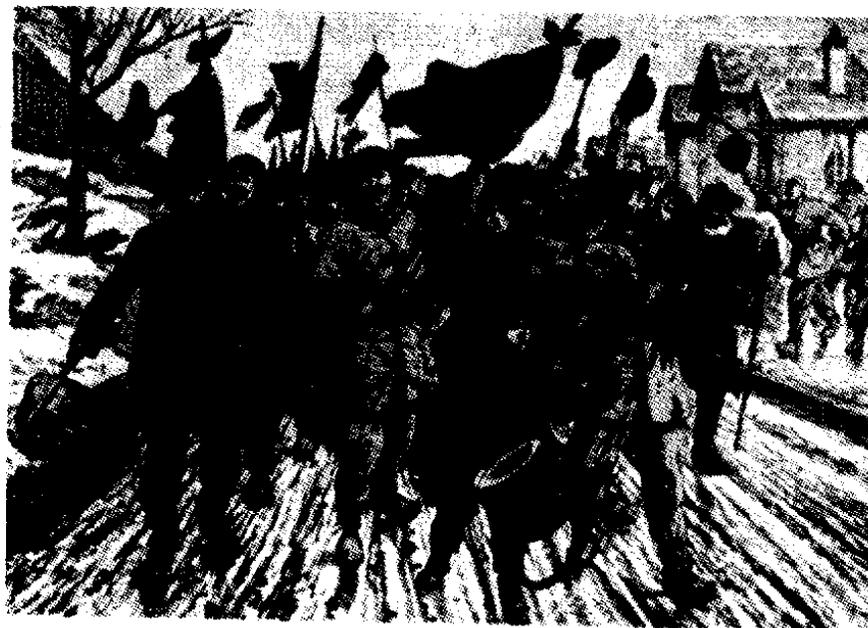
promedio a 1,8 personas más diferentes a su cónyuge. Por lo tanto, si se toma la población que se encuentra cubierta por las cajas de compensación como trabajadores y pensionados afiliados, cónyuges y personas a cargo, se tiene que los servicios de las cajas le llegan a 9'624.981 personas. Los servicios de las cajas benefician al 22,5% de la población colombiana⁴. Esta importante cobertura que realiza el sistema de compensación familiar a través de las cajas alcanzó su punto más alto en 1998 donde el número de empresas afiliadas llegó a las 180.118, beneficiando a 3.528.414 trabajadores afiliados y a 9.800.102 de personas. La profunda crisis económica de 1999, que golpeó severamente a las cajas, ya que en dicho año se presentó un punto de quiebre tanto en el incremento de empresas como de trabajadores afiliados y población total cubierta; se registró una fuerte reducción en las empresas y trabajadores afiliados como en la población total que se beneficiaba de los servicios de las cajas.

Cuadro 2
Servicios sociales • año 2001

Nutrición	Usuarios Subsidio (en millones)	Número Monto \$	265,484 2,592
Recreación	Usos	Número	47' 876,555
Educación formal	Estudiantes	Número	73,652
Capacitación	Usuarios	Número	726,529
Bibliotecas	Usuarios	Número	24' 759,049
Atención integral niñez	Usuarios Monto aprobado (en millones)	Número \$	122,264 12,121
Jornada escolar complementaria	Usuarios Monto aprobado (en millones)	Número \$	187,257 13,100

Fuente: Restrepo de Arango, María Inés.
Las cajas de compensación ayer y hoy.
Presentación disponible en la web:
www.comfama.com.co

Huelga de mineros del Pas-de-Calais. Biblioteca Nacional, París. Tomado de: Sánchez Jiménez, José. Las claves del movimiento obrero, 1830-1930. Planeta, 1992. Pág. 74.



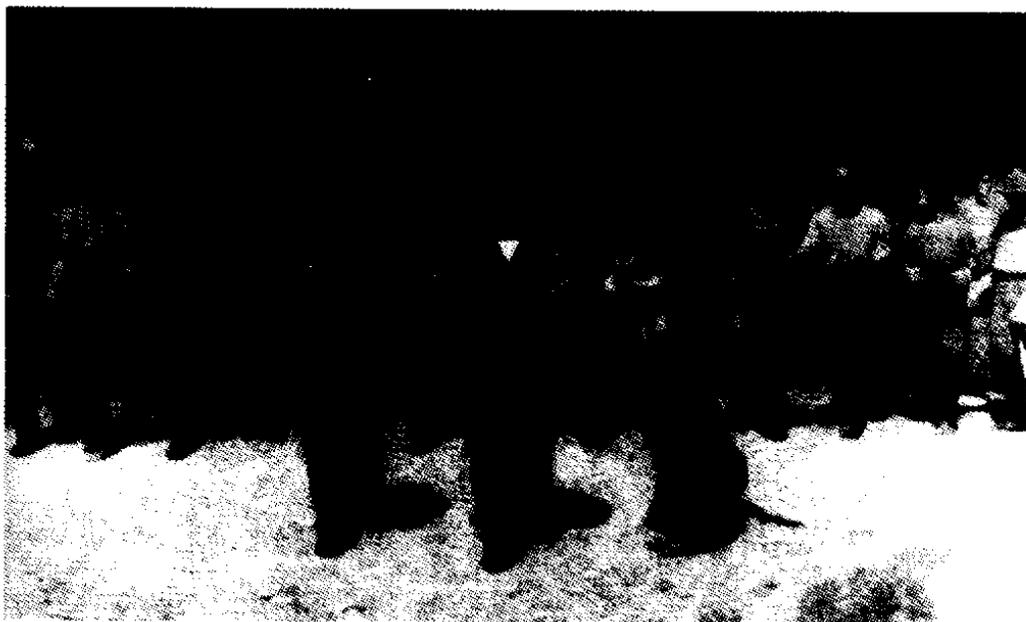
Los diversos servicios prestados por las cajas de compensación familiar, al tiempo que cobijan a una porción importante de los trabajadores, sirven para generar equidad a través de la redistribución del ingreso y de los diversos subsidios en especie que otorgan. A las cajas se les puede destacar como la herramienta social más valiosa del Estado colombiano, porque fuera de ser generadoras de un importante número de empleos directos e indirectos, se han convertido en las entidades que sobresalen por un alto margen de rentabilidad social a través de sus diferentes servicios ofrecidos a miles de afiliados y beneficiarios del sistema (cuadro 2).

Las propuestas de desmonte al sistema de compensación familiar

El peso de las cajas en su papel subsidiario de los programas sociales y redistributivos

del ingreso no fue suficiente para que un sector importante de los gremios económicos, algunos centros académicos proclives a la ortodoxia del mercado y algunos tecnócratas objetaran el papel del sistema de compensación y de los aportes parafiscales destinados al Sena y al Icbf, ya que a su juicio éstos generan altos costos laborales e impiden la generación de empleo, exigieron entonces el desmonte de estos aportes. En efecto, las entidades receptoras de los aportes parafiscales debieron soportar un fuerte ataque en el que se insistió por su eliminación. Es así como gremios y entidades económicas, además de opiniones de algunos consultores de los organismos financieros internacionales, entre otros, recomendaron la abolición de los aportes parafiscales, en especial el de las cajas de compensación. Incluso la comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas argumentó: “el 4% sobre la nómina destinado a las cajas de compensación puede eliminarse, pues ya cumplió su

42.746.000 a diciembre de 2002.



G.P. de Volpedo: El cuarto estado. Galería cívica de Arte Moderno, Milán. Tomado de: Sánchez Jiménez, José. Las claves del movimiento obrero, 1830-1930. Planeta, 1992. Pág. 87.

papel histórico de ayudar a desarrollar entidades que han demostrado ser relativamente eficientes, en particular en el área de la salud”.

Las cajas, el Sena y el Icbf, se destacaron por ser entidades cuyos principios y funciones determinan la distribución de unos recursos obteniendo como resultado una rentabilidad de carácter social y la distribución de estos recursos se desarrolla con un carácter de subsidiaridad, compensación y solidaridad. Es así como la recreación, la cultura, la vivienda, el cuidado a la niñez desamparada, y en sí todas las funciones que cumplen las entidades antes referidas, tienen un factor común: desarrollo social equilibrado.

Por tal razón la propuesta de eliminar los aportes parafiscales tenían como objeto el que las entidades ya enunciadas abandonar su filosofía de rentabilidad social y se ajustaran a los preceptos de rentabilidad de mercado, es decir, incorporar los servi-

cios sociales ofrecidos por tales instituciones al sistema de precios.

Aunque no se logró el desmonte total del 4% a las cajas de compensación, dicho sistema sufrió un duro golpe, ya que por un lado se le ampliaron sus servicios, y por otro lado se aprobó la ley 590 Mipyme, que reduce sus ingresos.

Gobierno Pastrana, nuevas funciones y reducción de ingresos

A través del Plan nacional de desarrollo: “Cambio para construir la paz 1998-2002”, a las cajas se les descargó responsabilidades que le competen al Estado al asignarles nuevas funciones. En 1999, a partir de la ley 509, el gobierno amplió a todas las cajas la obligación de subsidiar la vivienda de interés social y aumentó el porcentaje que tienen que destinar a dicho fin las cajas que ya lo hacían. La medida asig-

nada fue tal que a junio de 2000 las cajas de compensación familiar otorgaron a sus beneficiarios 27.037 subsidios para vivienda, ampliando su cobertura de 17 a 27 departamentos, ubicando a las cajas, después del Inurbe, como las que más soluciones de vivienda de interés social están subsidiando en el país en este momento⁵. El mismo plan de desarrollo exigió a las cajas promover la atención integral a los niños pobres menores de seis años. Para tal fin se requería crear nuevos modelos de atención con la concurrencia del Icbf, los gobiernos municipales y las familias de los niños entre otros actores. Para financiar este programa las cajas debieron redireccionar parte de los recursos que obtienen del aporte a la nómina hacia un nuevo objetivo social, que es la atención integral de los niños, y las entidades territoriales financiarán complementariamente el programa aportando lotes e infraestructura. La atención integral otorgada por las cajas a los niños menores de seis años, que incluye el cuidado, la educación preescolar,

la recreación y el desarrollo psicosocial y motriz; deben coordinar sus acciones con la comunidad beneficiada. La afiliación al sistema de seguridad social en salud y la atención de los niños beneficiados (pobres de niveles 1 y 2 del Sisben) se garantizará con los recursos del régimen subsidiado administrado por las cajas, lo cual permitirá la identificación del grado de desnutrición de los niños y poder responder a esta situación en forma integrada, suministrando los micronutrientes y desarrollando otras acciones de prevención y promoción, como la desparasitación y la vacunación, contemplados en el Plan obligatorio de salud, junto con el complemento nutricional que será financiado por el Icbf por niño atendido. Si el programa requiere adecuación o construcción de infraestructura, ésta podrá ser cofinanciada entre las cajas, donde existan, y el municipio. Adicionalmente en junio de 2002 se sancionó la ley Mipyme que representó un duro golpe a los ingresos de las entidades que dependen de los aportes parafiscales,

5. Henao, Martha Luz. Op. cit. Pág. 12.

Funciones del sistema de compensación familiar

Ley 50 de 1990

- Subsidios en dinero
- En servicios: educación, capacitación, servicios de biblioteca.
- Recreación, deporte y turismo.
- Cultura
- Vivienda de interés social
- Crédito de fomento para industrias familiares
- Atención niñez 0-6 años
- Atención escolar complementaria

Ley 789 de 2002

- Los oportunos
- Apoyo a la generación de empleo
- Subsidio al desempleo
- Capacitación para reinserción laboral
- Microcréditos para pequeñas y medianas empresas
- Turismo social
- Acceso a bonos de salud, educación o alimentación

ya que dicha ley estimula la creación de empresas con la reducción de los aportes parafiscales destinados al Sena, al Icbf y a las cajas de compensación familiar en los siguientes montos: 75% para el primer año de operación; 50% para el segundo año de operación; y 25% para el tercer año de operación.

Los trabajadores pertenecientes a algunas cajas de compensación ven con preocupación la reducción y el paulatino desmonte del subsidio que se entrega en especie por parte de estas entidades debido a la política de autocostiabilidad que se viene aplicando en tales instituciones a través del cobro de los servicios ofrecidos⁶. Éstos son enfáticos al afirmar:

“Esta política de autocostiabilidad, austeridad y competitividad; apuntan sin lugar a equívocos a una estrategia que consiste en adelantar caminos para el aniquilamiento del subsidio familiar; dicho de otra forma, qué sentido tiene el que los empresarios sigan aportando un 4% al sistema de compensación familiar, si los programas por medio de los cuales se entrega el subsidio familiar en especie, se vuelven autocosteables; luego solamente quedaría el subsidio en su modalidad monetaria, para lo cual no se necesitarían entidades como las cajas, sino que el mismo patrono se encargaría de entregarlos y de fondo debemos ser concientes que esto no sucedería, toda vez que hoy existiendo, no sólo las cajas, sino la ley 21 hay tantos patronos que evaden esta responsabilidad, que diríamos entonces cuando estas entidades hayan claudicado o se hayan convertido en entidades que en vez de arrojar rentabilidad social, arrojen rentabilidad económica”⁷.

6. Asotracomfama. S.O.S. con las cajas de compensación. Mimeo, junio 20 de 2001.
7. *Ibíd.*
8. Ver presentación realizada por el desaparecido Ministro de Protección Social, Juan Luis Londoño, sobre el papel de las cajas en: www.comfama.com.co.

Ley 789 de 2002 (reforma laboral)

Y es precisamente esta característica, la rentabilidad económica, por encima de la social, la que prima en varias de las nuevas funciones asignadas por la ley 789 de 2002, lo que ha generado opiniones encontradas sobre las nuevas responsabilidades en el sistema de compensación familiar.

Mientras el gobierno nacional ha denominado a las nuevas funciones de las cajas de compensación como la gran sombrilla de protección⁸ hay una preocupación que dichas responsabilidades generen un cambio en la vocación en los servicios de las cajas, es decir, se pase del interés social al interés rentable.

Además de las nuevas funciones otorgadas por la reforma laboral se estableció en la misma un régimen especial de exención de aportes a las cajas, al Sena y al Icbf, para aquellos nuevos trabajadores con salario menor o igual a 3 smlv en edades entre los 16-25 años y mayores de 50.

Las personas privadas de la libertad vinculadas desde los lugares de detención o mediante contrato de trabajo sin solución de continuidad, y las personas con disminución de su capacidad laboral mayor al 25%, calificada por la entidad competente; los reinsertados de grupos al margen de la ley, certificados por la entidad competente. Algunos jefes cabeza de hogar desempleados considerados por la ley; los estudiantes trabajadores mayores de 16 años y menores de 25 según jornadas laborales y de estudio especificadas por la ley. Este estímulo para generar empleo representa un duro golpe a los ingresos de las cajas de compensación familiar, más si se

J. Sorolla: El grito del
pallater. Fines del siglo XIX.
Museo de Bellas Artes, Valencia.
Tomado de: Sánchez Jiménez,
José. Las claves del movimiento
obrero, 1830-1930. Planeta,
1992. Pág. 51.



tiene en cuenta que la ley Mipyme reduce ostensiblemente los aportes para las nuevas empresas. La reducción de ingresos producto de la exención descrita, aunada a las nuevas funciones como aquellas de asociarse e invertir en el sistema financiero a través de bancos, cooperativas y compañías de financiamiento comercial, que en vez de un interés social lo que buscan son oportunidades rentables que hacen dudar de la permanencia en el tiempo de la prestación de servicios sociales que han destacado al sistema de compensación. Primará el interés rentable transformando los derechos fundamentales a bienes.

Otro aspecto que preocupa a los trabajadores con los cambios introducidos en la reforma es el que tiene que ver con la modificación en los criterios de representación del sector laboral en los consejos directivos de las cajas. Si por un lado se avanza con la eliminación de la limitante en la elección a quienes ganen más de 4 salarios mí-

nimos y abre las posibilidades de participación de profesionales sindicalizados, por otro lado se pierde la representación gremial al facultarse a las cajas para presentar candidatos en nombre de los trabajadores no sindicalizados. Si con la potestad de postulación en las centrales sindicales los directivos de las cajas intervenían en la elección, con este mecanismo van a tener mayor injerencia y control sobre una parte de los representantes de los trabajadores⁹, lo que podría generar que la nueva composición de las juntas representara un espacio con orientación netamente empresarial con prioridad en la visión rentable de acuerdo a las nuevas funciones.

En definitiva, las cajas de compensación recibieron con beneplácito los cambios introducidos por la reforma, ojalá que ante estos nuevos retos no prime la racionalidad económica que prioriza la rentabilidad por encima del bienestar social.¹⁰

9. Ríos Navarro, Norberto. La reforma laboral. En: Caja de Herramientas N° 89. Bogotá, marzo de 2003, Págs. 24-25.

**Urge dotar a la esperanza
de estrategias globales**

III Foro Social Mundial

Por

**Juan
Carlos
Celis
Ospina**

*Coordinador de
Área de Investiga-
ciones*

Para el momento de publicación de este artículo, ya habrá circulado y despertado polémicas una buena cantidad de balances, cada uno por aparte incapaz de aprehender una expresión de las dimensiones del Foro Social Mundial –FSM–, exigiéndonos colocar nuestro comentario en la perspectiva de un amplio debate sobre su sentido que, pese a su pluralidad, lo unifica su rechazo al neoliberalismo. Partiendo de la inmensa importancia política del evento, quisiéramos aprovechar estas páginas para ubicar al FSM en relación con la victoria de Luis Ignacio Lula da Silva en las elecciones presidenciales del Brasil, lo cual a su vez nos servirá como referencia para cuestionar la preeminencia de intercambio de experiencias locales sobre la búsqueda de estrategias globales y las autolimitaciones que se impone el foro para interlocutar con la esfera de lo político, conformada por los partidos y los gobiernos.

El acontecimiento Lula

Un verdadero acontecimiento se viene produciendo desde la campaña electoral

en el Brasil tras el triunfo de Lula y el ejercicio de su presidencia, pues derrumba los imaginarios sociales generados desde el establecimiento, que distribuye lugares sociales y los coloca en el selecto territorio del glamur y lo in, o en el vasto territorio de lo out, conformado por guerra, favela, narcotráfico, secuestros, filas en los hospitales, niños desnutridos, gente sin techo, sin tierra, sin camisa, sin documentos, gente “sin”.

Lula encarna la disolución del imaginario de lo out y su posición de víctima, que en la versión brasileña es resultante de 500 años de una política de subjetividad colonial, esclavista, dictatorial y capitalista.

La figura de la víctima pertenece a una política de la relación con la crueldad propia de la vida, que consiste en denegarla. Esta crueldad se impone como una necesidad vital en función de la paradoja irresoluble entre dos modos de relación que la subjetividad establece con el mundo en su materialidad: como diseño de una forma, aprendido por la percepción que dibuja la subjetividad a la existencia formal del otro, su

representación, o como campo de fuerzas aprendido por la sensación que le traza su presencia viva. Nuevas experiencias producen sensaciones disonantes relativamente a las formas a través de las cuales la subjetividad está habituada a situarse. Tales formas se tornan un obstáculo para integrar las experiencias que provocarán la emergencia de un nuevo Estado sensible y, con eso, dejan de ser conductoras de procesos y vacían su vitalidad. En esta política de la resistencia reactiva, la multiplicidad de fuerzas en juego es silenciada y subordinada a su encasillamiento en apenas dos figuras subjetivas: la víctima y el verdugo, a veces en una misma lógica.

El acontecimiento Lula es la liquidación de la figura de la víctima. Un cuerpo que habla desde el lugar de la aprensión de la realidad viva del mundo como campo de fuerzas. Produciendo en ese otro lugar, el discurso de Lula es portador de la exigencia y de la libertad de problematizar la realidad en su forma actual, en función de los efectos del encuentro con la alteridad variable del mundo. Un tipo de conocimiento que no se aprende en la escuela, ni en las mejores universidades, sino a partir del deseo de correr el riesgo de exponerse al otro como haz de fuerzas que agitan y convulsionan la subjetividad, obligando a crear nuevas cartografías de existencia, por ejemplo un proyecto político para un país. Lula se descoloca de tal reducción del encasillamiento, deja de naturalizar la forma vigente y la jerarquía del valor social y de saberes que ella implica. En su discurso no hay más ese lamento resentido, ni ataque vengativo: la subjetividad-in pierde integralmente su poder como referencia. De ahí la serenidad de la presencia de Lula, nada que ver con el marketing para

forjar una figura light de “paz y amor” que tranquilizase a la clase dominante, como quisieran sus opositores. Es ésta la cualidad de presencia que movilizó poco a poco una amplia adhesión, pues ella es portadora de una potencia de atracción de ese cambio de rumbo en la política, del deseo de una parte significativa de la sociedad brasileña.

Si el mundo vuelca sus ojos al Brasil en este momento es porque se ha disuelto la figura de la víctima, tan propia de la izquierda tradicional. La fórmula que el acontecimiento de Lula propone para el tratamiento de este vicio nefasto consiste en encarar la crueldad inherente a la vida, liberando la potencia de creación y la potencia de resistencia de su interpretación por la matriz dialéctica. Se abre la posibilidad de una política del deseo en donde resistencia y creación se reencuentran, favoreciendo la vida en su proceso de diferenciación, proceso difícil pero de una inmensa generosidad. ¿No será exactamente eso la tan esperada apertura que desde los años de la dictadura militar los brasileños llamaran de democracia?¹. (Notas al final).

“Pensar globalmente, actuar localmente”, y ¿actuar globalmente?

A nuestro juicio fue el acontecimiento Lula el que catapultó la masividad del foro, a la vez que el FSM es el único evento de multitudes relevante que se da en los últimos años en Brasil, donde los movimientos sociales están en reflujó. Alrededor de 100.000 participantes, pero éste no puede ser el único indicador al momento de evaluar el FSM en su tercera versión, es preciso preguntarse en términos del “movi-



“Negro porvenir”. Jaime Pérez. Concurso nacional de fotografía documental, “Los trabajos y los días”.

miento de movimientos”, por como el FSM contribuye a elaborar colectivamente propuestas globales y ha acumular fuerzas de cara a nuevas confrontaciones con las instituciones impulsoras de la globalización neoliberal.

El consejo internacional del FSM había acordado una propuesta que fuera en el sentido de sistematizar experiencias e insinuar derroteros para el debate, las convergencias y articulaciones de los diferentes movimientos sociales. Sin embargo, esta perspectiva fracasó, en primer lugar por fallas en la comunicación con las experiencias seleccionadas para la sistematización, a las cuales sólo se les anunció con un mes de anticipación, y por lo tanto no lograron desarrollar un buen trabajo, por lo que en los paneles sus ponencias asumieron en su gran mayoría la característica de discursos exhortativos y generales. A esto se le sumó el lugar donde se congregaron los paneles de los ejes temáticos², en las bodegas del puerto, marginal con respecto a otros escenarios como la PUC o el Gigantiño, total que pasó desapercibido.

El FSM terminó siendo en estos términos

una constelación de 1.300 talleres, con importantes experiencias locales y algunas célebres conferencias pero que no logra modular aquello de que no basta “*Pensar globalmente y actuar localmente*”, sino que el desarrollo actual del movimiento de movimientos que arranco en Chiapas en 1994, exige también “*actuar globalmente*”. En tal dirección se orientaban las propuestas de que el FSM se pronunciará sobre las voces de guerra de la administración Busch contra Irak, o la propuesta de Walden Bello (director de Focus on the Global South) de que desde el FSM se prepara una manifestación diez veces mayor que la de Seattle en septiembre en la reunión de la OMC en Camcun, a lo cual el comité organizador³ respondió que no, pues sería convertir al FSM en una internacional. Pese a esto el foro sirvió de escenario para la creación de la asamblea mundial de los movimientos sociales –Amms–, que sí convocó a las importantes jornadas del 15 de febrero en todo el mundo contra la guerra, pero que por fortuna la prensa pasó por alto y dio por hecho que dicha convocatoria la realizó el FSM.

En nuestro criterio el “movimiento de movimientos” demanda del FSM su politización, no queriendo decir con esto convertirlo en una internacional, pero sí en un espacio que posibilite la elaboración y la acumulación de fuerzas y la interlocución con partidos, gobiernos y las diferentes instancias desde donde se orienta la globalización neoliberal. Pese a esta percepción, desde la vertiente neoanarquista de la globalización la canadiense Noam Kleim⁴, decidió no participar públicamente en el FSM por haber sido secuestrado por los políticos (léase Lula y Chávez), con lo que su visión pareciese acercarse paradójicamente al de tantas ONG (son la gran mayoría de los participantes, pues pueden costearse el viaje, sin que se halla generado un mecanismo de solidaridad lo suficientemente amplio para que el FSM se coloree con la presencia de los activistas de base) que están contentísimos con el FSM por el encuentro, los abrazos, la sumatoria de experiencias locales, etc., en últimas con el bajo nivel de proyección política. Asunto que tendrá que ser objeto de debate de los propios participantes y simpatizantes del FSM, es decir, hay que poner el FSM en debate. Pero también desde ese otro sector que se expresa contra el neoliberalismo y que tiene que pasar desapercibido, las organizaciones políticas es preciso generar un foro mundial de izquierdas, proyecto que tanto se ha acariciado desde el foro de Sao Pablo por más de diez años, pues no basta con las tres versiones de foro de autoridades locales o del foro parlamentario mundial.

El FSM tiene hoy la oportunidad de interlocutar con gobiernos como el de Lula⁵, Lucio Gutiérrez o Chávez⁶, o que precisamente posibilitaría su politización, pues si

se quiere interlocutar con el foro económico mundial, por qué no con estos gobiernos que ha sido impulsados por movimientos sociales que convergen en el FSM. De otra parte tenemos que tener en cuenta que el próximo FSM en el 2004 será en la India, donde por lo demás no se podrá esca-motear la presencia directa en la organización de los partidos políticos, en este caso de ideología maofista.

Notas

1. Para este novedoso enfoque soy deudor de Suely Rolnik. “O acontecimiento Lula” en: GLOB[AL], enero del 2003 (Rfo de Janeiro). Págs. 10-11. Revista lanzada en el FSM.
2. 1. Desarrollo democrático y sostenible; 2. Principios, valores, derechos humanos, diversidad e igualdad; 3. Media, cultura y contrahegemonía; 4. Poder político, sociedad civil y democracia; 5. Orden mundial democrático, combate a la militarización y promoción de la paz.
3. La composición de 8 miembros del comité organizador es en su mayoría de representantes de ONG y tan sólo dos representantes de movimientos sociales: Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales –Abong–; Acción por la Tributación de Transacciones Financieras en Apoyo a los Ciudadanos –Attac–; Comisión Brasileña de Justicia y Paz-Cnbb –Cbpj–; Asociación Brasileña de Empresarios por la Ciudadanía –Cives–; Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos –Ibase–; Red de Justicia y Derechos Humanos; Central Unitaria de Trabajadores –CUT–; Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra –MST–.
4. Paradójicamente su posición contra las figuras vedette fue expresada en una entrevista en uno de los diarios de más difusión en Brasil “O Globo” a media página, en la edición del domingo 2 de febrero, bajo el título “Militante avessa à globalização e a palanques. Escritora considera portavoz dos jovens critica o ‘jet set’ da militância reunida em Porto Alegre”.
5. No es suficiente con que Lula pronuncie un discurso ante 75.000 personas dentro del marco del foro, era la oportunidad para avanzar con el gobierno de la décima economía del mundo en el propósito de generar una contrahegemonía al neoliberalismo.
6. Chávez no fue acogido oficialmente por el FSM, aunque su presencia tuvo una amplia acogida de los participantes.

CS
Centro de Documentación