

CULTURA & TRABAJO

REVISTA DE LA OIT

NÚMERO 53

Seguridad Social

En esta edición: Alberto Argulleso, Patrick Bailó, Saúl Peña Sánchez, Oscar Duonías



CODICE N° 124
ISSN 9 770124 390004

EDITORIAL

La paz, propósito nacional **3**

COYUNTURA LABORAL

Concertación social:
Apuesta por la paz **5**
Alberto Orguloso

La reforma tributaria:
¿Necesidad u obstinación?
José Fernando Gutiérrez

INFORME CENTRAL

Seguridad Social

Perspectivas. Reforma de los
regímenes de jubilación.
Fundamentos del debate **20**
Patrick Bollé

Propuestas para consolidar y
fortalecer el Instituto de
Seguros Sociales **32**
Saúl Peña Sánchez

DEFENSORÍA LABORAL

La Corte Constitucional con los
Derechos Económicos,
Sociales y Culturales **37**
Luis Fernando Henao

¿La jurisprudencia constitucio-
nal-laboral garantista tiene fu-
turo? **41**
Oscar Dueñas

DERECHOS HUMANOS

Ética en tiempo de crisis **49**
Darío Acevedo Carmona

SALUD

¡Queremos más salud!
Primer encuentro de egresados
Carmen Pico Merchán **54**

MUJER

Marcha Mundial de Mujeres
2000 Nueva York **58**
Patricia Valencia

RESEÑAS

Despertar del sueño america-
no. De los sindicatos de inmi-
grantes en EE.UU.A. **66**
Juan Carlos Celis

Concurso Nacional de Foto-
grafía Documental «Los traba-
jos y los días» **68**

La paz, propósito nacional

Los comportamientos de los actores armados, por más cuestionables que sean y por más incertidumbres que generen, no nos pueden llevar a acabar con la pequeña luz de esperanza que tenemos de negociación y terminación del dramático conflicto que padecemos. Interrumpir esa pequeña luz significa abrir la puerta a quienes creen que la única vía de resolución del conflicto y de consecución de la paz es la derrota militar de uno de los contendientes. Para ellos la vía de la paz no es la negociación sino la guerra.

La alternativa de guerra que los hechos y las voces parecen imponernos, acrecentaría más el drama humanitario que padecemos e impediría los avances en el desarrollo económico y social, es más, nos pondría ante el hecho de que uno de los extremos de la confrontación se imponga y con ello se acentúe en el país una opción autoritaria o de profundización de las estructuras de injusticia y exclusión que nos han caracterizado.

En estos momentos, en los cuales la negociación con las FARC pende de un hilo, donde los guerrilleros azuzan al gobierno y a la sociedad para que den por terminado ese proceso, los demócratas y civilistas debemos lanzar un S.O.S. nacional e internacional en favor del mantenimiento de la mesa de diálogo y del instrumento que la ha facilitado: la zona de despeje.

Quienes creemos firmemente en la paz desde una postura de no violencia, de negociación con todos los actores y de búsqueda de un nuevo país que incluya todas las aspiraciones e intereses, debemos convocar al polo no armado para respaldar un movimiento por la paz y contra la guerra que tenga como referente, por lo menos, el siguiente decálogo, elaborado en reuniones al interior de la concertación Viva la Ciudadanía de la cual hace parte activa la ENS:

1. Avanzar en la construcción de una institucionalidad político-democrática en el plano nacional y territorial que supere las falencias y limitaciones del actual estado y permita encauzar al país hacia un auténtico estado social de derecho.
2. En el marco de estas reformas, respaldar el monopolio del uso de la fuerza al estado democrático.
3. El rechazo categórico a la guerra y al uso de la violencia como mecanismo para la solución de los conflictos del país.
4. El desarrollo pleno del diálogo, de la negociación política como la estrategia más adecuada para la solución de estos conflictos. En este marco exigir un cese a las hostilidades y una tregua para ambientar la negociación.
5. Presionar por la aplicación y el respeto del Derecho Internacional Humanitario por parte de todos los actores del conflicto.
6. Exigirle el respeto de los derechos humanos al estado, la depuración de las fuerzas armadas y otros organismos comprometidos con acciones ilegales.
7. Propugnar para que, en el marco del proceso de negociación y construcción de la paz, sea posible avanzar en reformas económicas y sociales que beneficien a la población más afectada por la crisis económica y social.
8. Presionar para que los recursos de la cooperación internacional se destinen a la búsqueda de la paz, al respeto de los derechos humanos, al desarrollo social y a la protección del medio ambiente.
9. Buscar la participación más amplia de la sociedad en la negociación del conflicto y la búsqueda de la paz; y
10. Amparar una auténtica política estatal para la paz, que cuente con la participación y el respaldo del conjunto de la nación.

Concertación social: Apuesta por la paz

Por
**Alberto
Orgulloso¹**
Asesor de la OIT

En el ámbito laboral, caracterizado por la puja y sucesiva confrontación obrero-patronal y entre sindicatos y gobierno, el interrogante en mayúscula que se hace desde los sindicatos hasta los medios de comunicación, es si ¿tiene sentido concertar la reforma pensional, el salvamento del ISS o si se cambia la legislación laboral? La razón en la sinrazón quizás sea dialogar y concertar o, de lo contrario, seguir tratando las posiciones y diferencias a los *trancazos*, y hasta a los balazos, como se viene acostumbrando al país y a los colombianos.

Con el posicionamiento del Ministro de Trabajo Angelino Garzón, se revivió y tomó fuerza la idea de la concertación y el diálogo social. Se suscribe entonces el ***Acuerdo tripartito para la concertación social***, que da origen a la creación de cinco subcomisiones para ocuparse de los temas de políticas de empleo, régimen de seguridad social, la formación profesional, legislación laboral y el

artículo 53 de la Constitución Nacional, y política salarial. Sin dudas éste fue el primer acuerdo, una agenda específica, un cronograma y un procedimiento. Se reactiva la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, que por ley debería funcionar de manera permanente y ocuparse de los asuntos socio-laborales, y no sólo de la determinación del salario mínimo como usualmente sucede con el ritual del no acuerdo al final de año.

En tres meses de sesiones de diálogo, los titulares de prensa han sido: «a punto de fracasar la concertación» y «el gobierno da ultimátum a la Comisión de Concertación para llegar a un acuerdo en materia pensional o de lo contrario llevará el tema al Congreso». Pareciera que algunos sectores apostaran a que fracasen las buenas ideas y las acciones de paz, dejando la sensación de la inutilidad del diálogo y la concertación social.

Pero no, el diálogo tripartito se mantiene. Los sectores representados en las subcomisiones tripartitas y la misma

1. Las opiniones aquí consignadas no comprometen a la OIT.

Comisión Nacional han reconocido la importancia de insistir en las vías más tolerantes para dirimir los conflictos y las diferencias y para decantar las ideas de las partes en favor de un propósito social y público como es salvar y fortalecer al ISS, o para procurar un acuerdo por el empleo, en estos momentos de aguda crisis social y política.

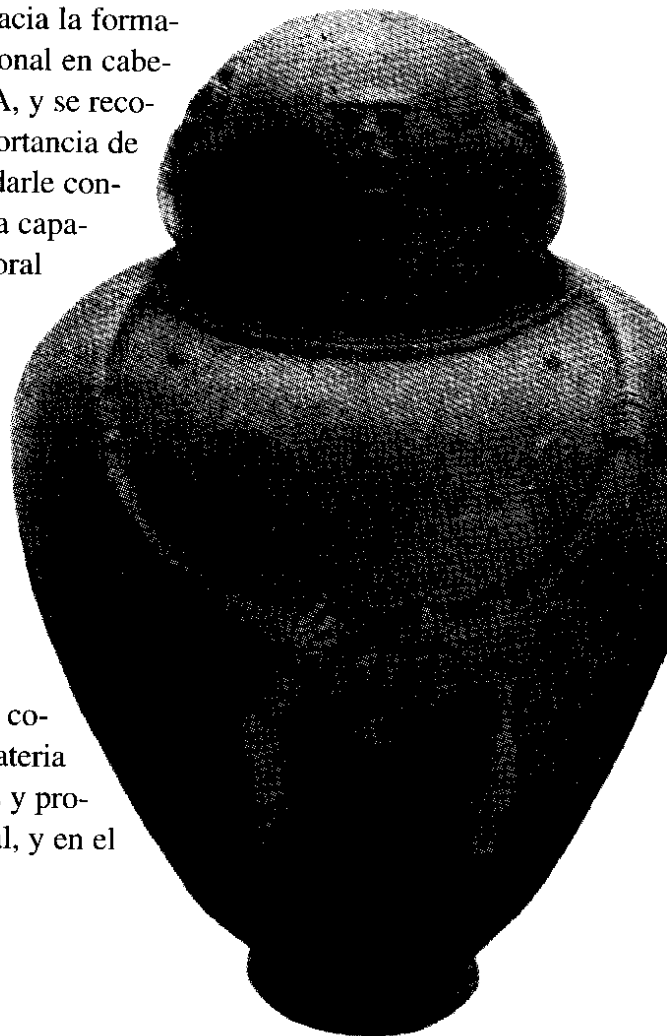
Hoy se pueden registrar avances. Se destacan varios puntos de acuerdos parciales orientados a contribuir a la generación de empleo e ingresos:

- Implementar un programa de vivienda de interés social.
- Crear un fondo para la capitalización empresarial, que esté orientado a apoyar las nuevas empresas productivas, competitivas y viables; a la gran empresa; a las micros, pequeñas y medianas empresas, y a las empresas de economía solidaria.
- Se reclama que los recursos de crédito del sector financiero deben estar a disposición del sector productivo.
- Crear un fondo especial orientado a financiar a las empresas en crisis o dificultades económicas. Esto incluye a las empresas asumidas por los trabajadores, bajo las modalidades de economía social y solidaria.
- Promover programas para el mejoramiento de ingresos y empleo, desarrollados por la Red de Solidaridad Social.
- Se acogen el Programas de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y el Programa de Oferta Agropecuaria (PROAGRO), propuestos por el Ministerio de Agricultura.
- El programa de Subsidio Familiar Condicionado, con el cual se busca be-

neficiar a 350 mil familias, de áreas urbanas y rurales, de escasos recursos.

Estas son acciones insuficientes ante la gravedad de la situación de desempleo e informalidad que impera en el país, pero se avanza. En este sentido, hay que sostener que es posible y necesario llegar a un gran acuerdo nacional por el empleo y el fomento de la productividad, que movilice a todos los sectores sociales, empresariales, los entes territoriales, los nuevos gobernadores y alcaldes y al gobierno nacional. El paso a seguir será darle vida y viabilidad a los acuerdos para que se cumplan.

También se acuerda mantener la parafiscalidad con destinación específica hacia la formación profesional en cabeza del SENA, y se reconoce la importancia de avanzar en darle consonancia a la capacitación laboral con los requerimientos del proceso productivo nacional. En cuanto a seguridad social, se avanza en diagnósticos comunes en materia de pensiones y protección social, y en el



diseño de propuestas para salvar el ISS, las cuales van desde la participación de los trabajadores en la propiedad de la empresa, hasta dividir la entidad en tres negocios diferentes: pensiones, salud y riesgos profesionales; en cualquiera de los casos, los trabajadores han aceptado renegociar la convención colectiva. Por supuesto que hay desacuerdos. Mientras las centrales sindicales reclaman una reforma integral a la seguridad social (Ley 100/93), incluido el capítulo de salud, el gobierno sostiene que la gran reforma se debe concentrar en pensiones y que sólo es necesario un desarrollo reglamentario en materia de salud. En lo que respecta a legislación laboral, no se alcanza aún ningún acuerdo en el desarrollo del artículo 53 de la Constitución Nacional que establece la adopción de un estatuto del trabajo, ni en la definición de los servicios públicos esenciales a efecto de permitir el derecho a la huelga de los trabajadores, muy a pesar de ser ésta una de las recomendaciones de la OIT en cuanto al cumplimiento de la normativa laboral internacional en materia de libertad sindical. Está en discusión la propuesta de reforma laboral, que consiste en un artículo único, mediante la cual «empresarios y sus organizaciones gremiales, y los trabajadores, a través de sus organizaciones sindicales, pueden suscribir acuerdos sobre aspectos sociolaborales y económicos de carácter nacional, regional, sectorial o por empresa, que adquieran fuerza de ley». La mayor ganancia es el proceso mismo,

por muy pequeños e insuficientes que parezcan los acuerdos. Y por eso mismo, la Comisión de Concertación decidió prorrogar el trabajo de las subcomisiones tripartitas y se han habilitado nuevos escenarios de diálogo para tratar la situación de la salud y de los trabajadores del sector estatal. De igual manera se constituyen cuatro comisiones departamentales de concertación laboral (Medellín, Cali, Bucaramanga y Cartagena), como experiencias piloto para descentralizar y profundizar el diálogo social reconociendo las particularidades y problemáticas regionales. En éstos escenarios se vinculan las gobernaciones y alcaldías, las Cámaras de Comercio y Cajas de Compensación Familiar, además de los sindicatos, gremios empresariales, comités intergremiales y el Ministerio del Trabajo.

Dialogar es necesario para afianzar la convivencia social, negociar es un imperativo para dirimir intereses y conflictos derivados de estos; entonces por qué no procurar la búsqueda de acuerdos a través de la concertación, en los temas sociolaborales cruciales para el país, si esta vía resulta ser menos costosa económica y socialmente, y se evitarían vicissitudes y conflictos desbordados.

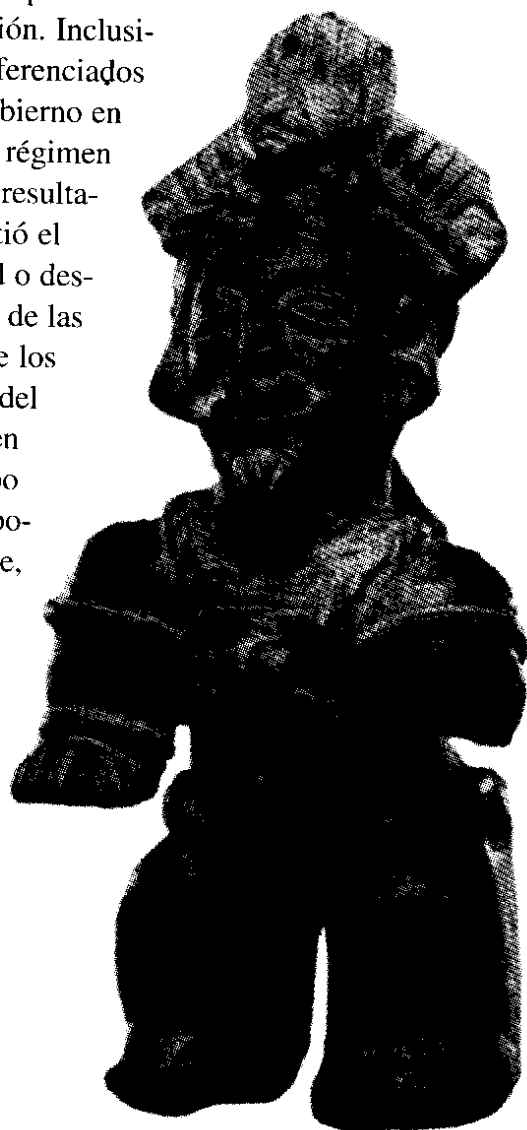
El proceso de concertación es un acumulado importante de experiencia para las partes, de compartir información y diagnósticos, de crear ambientes de confianza y tolerancia, de procurar acuerdos parciales y aproximar posiciones que se encuentran en los extremos del prisma. El país tiene que reconocer que en medio de la guerra y el conflicto social, los

sindicatos y gremios empresariales representados en la Comisión de Concertación, junto con el gobierno, pueden crear escenarios para construir la paz y la justicia social.

Un proceso de diálogo y concertación requiere mucha paciencia, esfuerzos políticos y desprendimiento, pero también preparación técnica y programática, en lo cual habrá que reforzar el trabajo. Los sindicatos y los empresarios lo saben bien, cuando ejercitan la negociación colectiva, difícil muchas veces, se preparan para llegar a acuerdos, antes que a la huelga. Por su parte, el gobierno ha sido interlocutor en muchas contiendas y negociaciones con diversos actores sociales, como los paros nacionales y hasta con actores armados como con quienes adelanta el actual proceso de paz, que con sobresaltos y dificultades se mantiene y le apuesta a la superación de la confrontación armada y a que fructifique en favor de la prosperidad y la equidad social para todos los colombianos.

Serias dificultades se registran en este proceso de concertación, la premura que el gobierno ha puesto en temas como la reforma pensional, la cual prácticamente colocó el proceso en una carrera contra el tiempo; el contexto de la política económica adversa a la concertación, en la medida que se promueve un severo ajuste fiscal, cuestionado por los sindicatos, y en parte por los gremios, en particular frente a la reforma tributaria. Otra de las dificultades la constituye la propuesta de una nueva reestructuración del Estado que supone despidos de trabajadores.

Quizás lo más determinante que limitó los resultados y avances de la concertación es la ausencia de propuestas definidas y oficiales de cada una de las partes, o la parquedad sujeta a la iniciativa del gobierno, o el temor de quemar iniciativas antes de tiempo o innecesariamente. Abundan las ideas, pero ni gobierno, ni empresarios, ni sindicatos colocaron sobre la mesa todas sus propuestas o contrapropuestas en temas cruciales como pensiones, sistema de formación profesional y SENA, y desarrollo de la legislación laboral. Mientras tanto el debate discurre por los medios de comunicación. Incluso existen criterios diferenciados en la propuesta del gobierno en cuanto a la reforma al régimen pensional. La falta de resultados sustantivos permitió el asomo de incredulidad o desconfianza en las bases de las centrales sindicales, de los gremios y en sectores del gobierno, quienes creen que es mucho el tiempo transcurrido para muy pocos resultados. Inclusive, algunos cuestionan si vale la pena seguir en el proceso. La Comisión de Concertación en pleno reiteró que este organismo tiene la legalidad e institucionalidad





necesaria, y que la concertación debe ser una política de Estado que compromete a toda la sociedad. El reto está en ejercerla y hacerla más eficaz, sin fechas perentorias, pero con metas y resultados posibles y necesarios.

El desafío político y social de cara al país y a la comunidad internacional, reside en mostrar y ejercer la capacidad organizativa y representativa de los sindicatos y los gremios como actores de la sociedad civil, para construir nuevos consensos y acuerdos sustantivos que ayuden a configurar la viabilidad democrática del país y una paz duradera y robusta; por su parte, el gobierno y el Congreso deben ser más receptivos y

perceptibles con respecto a la utilidad de la concertación. La existencia de las organizaciones sociales depende de la interlocución y el reconocimiento institucional en el juego político y frente a las decisiones fundamentales en los asuntos socio-laborales.

Hoy se reconoce que el diálogo social y la concertación laboral tienen más sentido que la confrontación y la guerra, sin negar el conflicto y la protesta social como expresión de la tensión social. Por lo tanto, promover relaciones de confianza y tolerancia a través del diálogo son elementos fundamentales para que se acrisolen nuevas relaciones laborales de convivencia democrática. El diálogo y la concertación tripartita son un tributo a la paz social.

La reforma tributaria ¿necesidad u obstinación?

La intervención del Estado en la economía tiene una significativa incidencia sobre las decisiones sociales de 'qué' se va producir y 'cómo', quiénes recibirán los beneficios y quienes pagarán los costos asociados a esos beneficios. Para el logro de sus objetivos, el sector público puede acometer directamente las funciones de producción o provisión de bienes y servicios, financiándola con el cobro de impuestos, contribuciones obligatorias y tarifas, entre otros aspectos que constituyen, sin duda, las formas más visibles de cómo el Estado «propone un rumbo». Esta intervención también puede revestir otras modalidades, como las de controles directos a la actividad privada, regulaciones sobre tarifas, forma de prestación de servicios públicos por parte de las empresas privadas o sobre el sistema financiero y de los seguros, o incluso, estímulos indirectos a ciertas actividades a través de subsidios o de la planificación.

La política fiscal se considera como la principal herramienta de intervención del Estado, ya que a través de ella se busca promover el desarrollo por medio de pautas que contribuyan a superar las deficiencias de infraestructura física, social e institucional. Hacia la superación de esas deficiencias quedaron claramente definidos los objetivos del gasto desde que se promulgó la constitución de 1991.

Hoy, casi diez años después, se comprobó que el nivel de ingresos es insuficiente para cumplir los objetivos ya descritos. El nivel de gastos es excesivamente mayor que el de los ingresos, y esta situación, como se ha dicho repetidamente, generó una crisis en las finanzas del Estado.

Dos informes recientes analizan y diagnostican el estado actual de las finanzas públicas nacionales. Uno es presentado por la Contraloría General de la Repú-

Por
**José
Fernando
Gutiérrez**

*Economista programa
de Asesorías en Negociación Colectiva de la
ENS.*

blica (CGR) y el otro, quizás de mayor rigurosidad académica, fue elaborado por los investigadores Mauricio Cabrera y Jorge Iván González para la misma entidad.

Según el informe de la propia Contraloría¹, la crisis del déficit fiscal es tan preocupante que incluso pondría en entredicho la viabilidad económica y financiera del gobierno nacional. Para el Estado la deuda aumenta de forma acelerada, y consecuentemente su servicio, tanto, que agotó casi el 86% de los ingresos tributarios del próximo año. Por lo tanto, es urgente realizar una serie de reformas estructurales en las finanzas del Estado; se recomienda la disciplina fiscal, determinada por las instituciones y las reglas presupuestales que rigen el juego político del presupuesto².

El estudio de Cabrera y González³ va más allá, consideran que el problema de la deuda pública debe ser resuelto en el corto plazo, y en especial el de la deuda interna, que se come cerca del 40% del presupuesto nacional.

El panorama fiscal es oscuro, es algo en lo que ambos estudios coinciden, así como al advertir que, de no tomarse los correctivos necesarios, la situación en esta materia tenderá a agudizarse más allá del estado actual.

¿Qué generó la actual situación?

El alto grado de inflexibilidad del gasto público resulta de la combinación de una serie de eventos que comprometieron importantes porciones del presu-

puesto nacional. La Constitución de 1991 aceleró el proceso de incremento de las transferencias a las regiones. Por este concepto, los municipios y departamentos recibieron 2.5 puntos del PIB adicionales durante la década de los noventa⁴. Además, como consecuencia de una serie de leyes expedidas, como la Ley 100 de Seguridad Social y la Ley de Servicios Públicos, el gobierno central tuvo que reconocer parte de las deudas pensionales atrasadas y asumir los subsidios a los servicios públicos. La Ley 60 de 1993 creó problemas en el proceso de descentralización debido al rígido sistema de distribución y aplicación de los gastos territoriales en materia de salud y educación. Un problema adicional son los gastos dobles que se presentan entre el gobierno central y los entes territoriales, ya que la nación sigue asumiendo obligaciones de gasto que con el proceso de descentralización, debieron trasladarse a departamentos y municipios⁵.

De igual manera, las prestaciones del gasto se incrementaron con organismos nuevos como la Fiscalía, la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo, entre otros. Además se incrementaron las erogaciones en los campos de Defensa y Justicia. Para el presupuesto del año 2000, por ejemplo, el gasto de nómina del gobierno central se ha concentrado en atender estos sectores, los cuales han llegado a representar el 52.1% de la nómina oficial⁶.

Ante el desajuste en las finanzas, el gobierno central no tiene más camino que buscar fuentes de financiamiento distin-

1. Reforma tributaria: ¿modernización o reforma estructural? Contraloría General de la República, septiembre del 2000.

2. CGR. Op. Cit.

3. «El desmanejo de la deuda pública interna». Mauricio Cabrera Galvis y Jorge Iván González. Estudio preparado para la Contraloría General de la República. Versión 7, 10 de octubre del 2000.

4. Documento de ASOBANCARIA: Diez años de reformas tributarias: Tapando huecos. Septiembre del 2000.

5. Ibid.

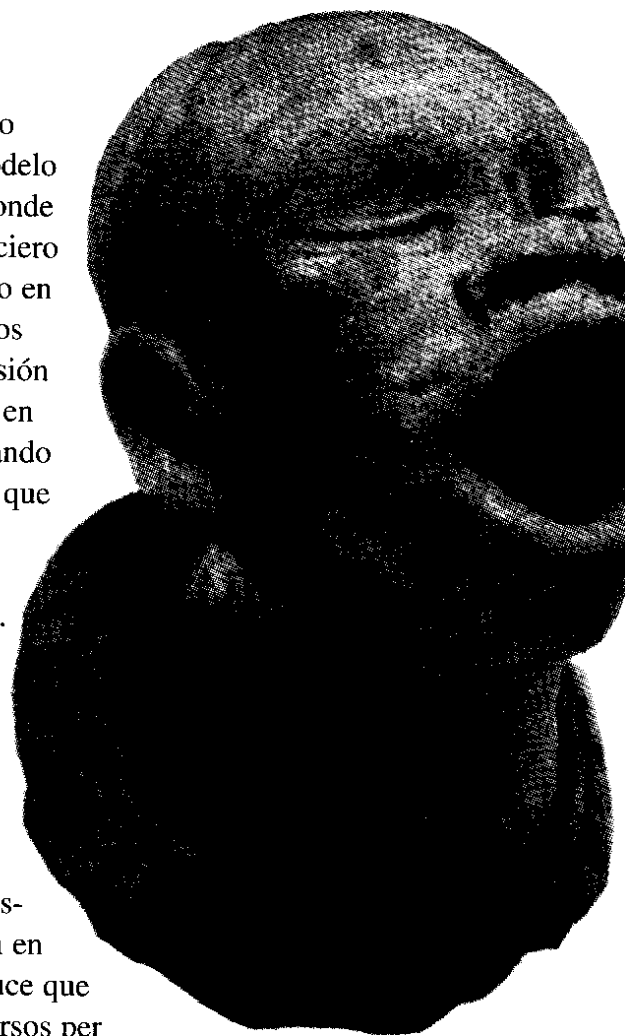
6. Ibid.

tas de los recursos propios. De ahí que las mayores necesidades financieras se reflejen en un creciente nivel de endeudamiento público, tanto interno como externo, y en las recurrentes reformas al sistema tributario.

El panorama fiscal es tan delicado que para el presupuesto general de la Nación del año 2001, que tiene un valor de \$57 billones, el déficit presupuestal, es decir el estimado de los ingresos frente a los gastos programados, es del 54%: los gastos alcanzaran al 30% del PIB mientras los ingresos se estiman en menos del 15%. El saldo total de la deuda representa en el 2001 el 35% del PIB, porcentaje que se ha duplicado en menos de 5 años. El déficit se viene financiando con recursos de capital, crédito interno y externo, y con la venta de activos de la nación. En el presupuesto del año 2001, el 86% de los ingresos tributarios será absorbido por el servicio de la deuda. En 1999 ese porcentaje fue del 79%. Esta situación se traduce en un endeudamiento creciente, donde el servicio de la deuda es superior a los recursos del crédito⁷.

El presupuesto general de la Nación para el año 2001 se incrementó en 15.6% respecto al presupuesto de 2000 (cuadro 1). Este crecimiento es superior en casi tres puntos porcentuales al estimado del PIB nominal, lo que significa una mayor participación de los recursos públicos en la economía nacional. El principal rubro que crece en las finanzas públicas del año 2001 corresponde al servicio de la deuda interna y externa (intereses y amortización) aumenta un 29.3%; en el 2000 creció en 20%. Este

comportamiento apunta a un modelo de economía donde el capital financiero se ha convertido en hegemónico. Los gastos de inversión se incrementan en 18.1% recuperando apenas la caída que registró este rubro en el año 2000 de -15.3%. Los gastos de personal aumentan un 5.4% y los gastos generales caen en un 19.9%. Las transferencias crecen en 8.7%, esto traduce que bajarán los recursos per cápita para educación, salud y mejoramiento del bienestar de las comunidades (la inflación del 2000 se estima en 10% y el crecimiento de la población en 1.9%). El presupuesto de la nación únicamente se encuentra financiado en un 45.9%. El total de ingresos permanente (\$24.9 billones), no alcanza para financiar los gastos de funcionamiento del Estado (\$25.5 billones). El déficit corriente es de \$8.8 billones para el año 2000. Al incluir los compromisos de amortización de la deuda y los recursos de inversión, el faltante es de \$26.8%. El déficit global es de 54.1% (cuadro 2).



7. Sarmiento Anzola, Libardo. El Plan Colombia y la Economía Política de la Guerra Civil. Octubre del 2000.

Cuadro 1
Total apropiaciones presupuesto general
de la Nación y establecimientos públicos nacionales
1999-2001
\$ Billones

	1999		Valor apropiaciones				Incremento porcentual	
	1999	%	2000	%	2001	%	00/99	01/00
Funcionamiento	24,2	51.9	25,5	51.7	27,0	47.4	5.1	6.0
Gast. Personal	5,6	12.0	6,0	12.2	6,4	11.2	7.3	5.4
Gast. Generales	1,7	3.7	1,6	3.2	1,3	2.3	-3.3	-19.9
Transferencias	16,6	35.6	17,5	35.5	19,0	33.3	5.4	8.7
O. comercial	0,3	0.6	0,3	0.6	0,3	0.5	-3.6	0.3
Servicio deuda	13,8	29.6	16,5	33.5	21,4	37.5	19.7	29.3
Inversión	8,6	18.5	7.2	14.6	8,6	15.1	-15.3	18.1
Total con deuda	46,6	100	49,3	100	57,0	100	5.7	15.6
Total sin deuda	32,8		32,7		35,6		-0.2	8.7
Variación % PIB nominal							14.2	13.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

8. González, Jorge Iván. Un ministro alcablero. En Caja de Herramientas, N° 74 octubre del 2000.

El financiamiento del déficit que presenta el presupuesto general de la Nación para el 2001, depende principalmente de los recursos de capital (nuevo crédito y privatizaciones de lo poco que queda), que aportan el 43.5% de dicho financiamiento. Los ingresos de los establecimientos públicos aportan un 7.1% y los resultados de la nueva reforma tributaria el 3.5% (cuadro 3).

Con la actual propuesta de reforma tributaria, que se ha modificado en más de 3 ocasiones, se busca compensar o equilibrar en parte el profundo desfase de las finanzas públicas. Pero las reformas fundamentales siguen ausentes, ya que lo que se requiere es una reforma estructural del Estado, que abarque el análisis de la inflexibilidad y la ineficiencia del gasto entre otros aspectos⁸.

Recorrido de las reformas tributarias de los noventa

La historia de reformas tributarias es continua desde 1990, demostrando las dificultades que tuvieron los diversos gobiernos para atender las crecientes necesidades de gasto. En los últimos once años el país experimentó una reforma tributaria cada año y medio en promedio.

«De sudor y lágrimas»

El Ministro Santos lanzó su primera propuesta de reforma tributaria, que efectivamente hace mérito a la política de «sudor y lágrimas». Inicialmente se trató de una dura reforma tributaria que abarcaría a la inmensa mayoría de la población, y que básicamente tenía por objetivos optimizar la recaudación, reducir la brecha de evasión y morosidad tributaria existente

Cuadro 2
Necesidades de Financiamiento
del presupuesto de la Nación 2001 (\$billones)

Concepto	Valor
1. Total ingresos permanentes	24.9
2. Gastos de funcionamiento	25.5
3. Déficit en funcionamiento (1-2)	(0,6)
4. Intereses deuda	8.2
5. Déficit corriente (3-4)	(8.8)
6. Fondos especiales para inversión	1.3
7. Inversión	6.1
8. Déficit de Inversión (6-7)	(4.8)
9. Amortizaciones	13.2
10. Déficit presupuestal (5+8+9)	(26.8)
% Déficit respecto al total de gastos proyectados (\$53 billones)	50,6%
% Déficit respecto al total gastos Presupuesto General (\$57 billones)	54,1%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, Proyecto de Presupuesto 2001

hoy en día, reactivar la actividad empresarial del sector real de la economía, simplificar la administración de los pequeños contribuyentes y eliminar factores de competencia desleal.

Para tales fines, la reforma incluía la creación del impuesto a las operaciones financieras de manera permanente, otorgar el beneficio de auditoría y ampliar el término de revisión, incorporar nuevos contribuyentes (Fogafin y Fogacoop) e implementar el sistema de precios de transferencia. Se eliminaría el régimen simplificado del IVA, quedaría unificado el tratamiento a las donaciones, y se reduciría la tarifa de renta. Se extendería la base tributaria del IVA a nuevos productos como azúcar, maltas, pastas alimenticias, toallas higiénicas, condones, detergentes y demás productos de aseo. Además se eliminarían las exenciones tributarias para la industria editorial, y

se eliminaría la tarifa del IVA del 10% para jabones, margarinas, aceites comestibles, grasas y pasajes aéreos.

Se pretendía gravar las Cajas de Compensación Familiar y las empresas de servicios públicos, al igual que las pensiones superiores a 8 salarios mínimos mensuales y las tarifas de servicios públicos de los estratos 3,4,5 y 6.

El impuesto a las transacciones bancarias pasaría del 2x1000 al 3x1000, y



Cuadro 3
Ingresos Proyectados de la Nación Vigencia Fiscal 2001

Concepto	\$Miles de Millones	
	Valor	%
I. Ingresos del Presupuesto Nacional	50,971	89.4
1. Ingresos Corrientes de la Nación	22,819	40.0
1.1 Ingresos Tributarios	22,223	39.0
1.2 Ingresos No Tributarios	595	1.0
2. Recursos de Capital de la Nación	24,763	43.5
2.1 Recursos de Crédito Externo	7,214	12.7
2.2 Recursos de Crédito Interno	13,684	24.0
2.3 Otros Recursos de Capital	3,866	6.8
3. Rentas Parafiscales	1,046	1.8
4. Fondos Especiales	2,345	4.1
II. Ingresos de los Establecimientos Públicos	4,006	7.1
1. Ingresos Corrientes	2,103	3.7
2. Recursos de Capital	416	0.7
3. Contribuciones Parafiscales	1,487	2.6
Total Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital	54,998	96.5
III. Recursos del proyecto tributario	2,000	3.5
Total Presupuesto General de la Nación 2001	56,998	100.0

Fuente. Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, Proyecto de Presupuesto 2001



habría una reducción en la tarifa del impuesto sobre la renta, que pasaría del 35 al 32%. La exención para los salarios se reduciría del 30 al 15%.

Después de un rechazo generalizado por parte de amplios sectores del país, se consideraron varias modificaciones a la propuesta de reforma tributaria. Del mismo corte que la anterior, el ministro presentó un nuevo pliego de reformas en el que se incluía el 4x1000, no se reduciría el impuesto de renta, no habría exención para constructores, se reduce la exención en la retención salarial del

30 al 20%, y se introduce una sobretasa aduanera del 2%. La tarifa del IVA quedaría en un 16% sobre el valor del artículo, y los estratos 5 y 6 serían gravados con un IVA del 5% para servicios públicos de energía, e IVA del 10% para la venta de bienes inmuebles de los mismos estratos.

Aunque se sacaron algunos productos de la canasta básica, se dejaron otros, como leche condensada, tabaco en rama, papel, prensa, diarios y publicaciones periódicas. Se propuso gravar con la tarifa del 16% la venta de cigarrillos.

Esta nueva propuesta encontró también un fuerte rechazo y finalmente, luego de varias reuniones y discusiones, ejecutivo y legislativo llegaron a un acuerdo final. La tarifa del IVA queda en el 16%, las

AÑO	LEY	PROPÓSITO	CONTENIDO
1990	49	Adecuar la estructura tributaria a la internacionalización de la economía. Estimular el ahorro y la inversión, y fortalecer el mercado de capitales.	En cuanto a la Renta: se generó una amnistía tributaria que permitiera la entrada de capitales colombianos depositados en el exterior. El mercado accionario fue reactivado mediante el sistema de exenciones. Y se redujo la tarifa de renta para las remesas. Además, se establecieron los ajustes fiscales por inflación para el cobro del impuesto a la renta. En cuanto al IVA: esta tarifa pasó del 10 al 12%. Por otra parte, se le otorgaron facultades al ejecutivo para la creación de la DIAN, se redujeron los aranceles del 60 al 40% para el régimen de licencia previa y se redujo el arancel promedio del 16.5 al 7%.
1992	6	Garantizar el financiamiento de los programas de la nueva constitución. Complementar el proceso de modernización tributaria.	En cuanto a la Renta: desaparecen el impuesto a la renta sobre el patrimonio. Desgravación de la renta de los fondos de capital extranjero. Aplicación de menores tarifas de renta para las remesas. Creación de una sobretasa sobre el impuesto a la renta. Creación de la norma que da vida al autoavalúo catastral. Inclusión a las empresas públicas y mixtas como sujetas del impuesto de renta (entre ellas las empresas comerciales del estado). En cuanto al IVA: incremento del 12 al 14%. Incremento de la base gravable. Aplicación de exenciones para importaciones de bienes de capital. Otras: Creación por primera vez un estatuto antievasión. Creación de los Bonos de Seguridad.
1995	223	Incrementar los tributos para financiar el gasto social propuesto en el plan de desarrollo. Combatir la evasión y la elusión.	En cuanto a la Renta: incremento de la tarifa de renta para las sociedades del 30 al 35%. Aumentar las tarifas marginales de las personas naturales. Creación de la renta presuntiva para los grandes contribuyentes. Elevar la tarifa para la retención salarial. En cuanto al IVA: aumento de la base del IVA al incluir insumos y materiales para la construcción. Incremento de la tarifa del IVA para las importaciones. Elevación de la tarifa del IVA para las compras de vehículos y motocicletas.
1997	387	Dotar de mayores herramientas a la DIAN para la lucha contra la evasión y el contrabando. Disminuir los beneficios tributarios.	En cuanto a la Renta: prohibición de los descuentos equivalentes al 100% del pago. Definición el principio según el cual de un mismo hecho económico únicamente se puede derivar un solo beneficio. Aplicar la Retención en la fuente a los servicios técnicos de los no residentes. Aplicar la retención a los rendimientos financieros de los contribuyentes especiales. Penalizar la evasión. En cuanto al IVA: establecer que los bienes gravados producidos en el país no podrán gozar de exclusión ni de exención en la importación. Penalizar la evasión del IVA. Otros: Penalización del contrabando por un monto superior a los mil salarios mínimos. Creación de multas por subvaloración de mercancías. Penalización y sanción a los funcionarios que permitan el contrabando.
1998	488	Modernizar el sistema tributario. Reducir los beneficios fiscales existentes. Crear recursos que permitieran atender a compleja situación de las finanzas públicas.	En cuanto a la Renta: Eliminación de las exenciones para las acciones, y para los títulos de deuda pública emitidos en el exterior. Eliminación de la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto. Simplificación el sistema de ajustes por inflación. En cuanto al IVA: reducción de un punto en la tarifa del IVA y ampliación de su base. Otros: Creación de los bonos de paz. Fuente: ENS

transacciones financieras serán gravadas con el 3x1000, habrá una sobretasa aduanera de 1.2% y algunas modificaciones al impuesto de renta. Se mantiene una tarifa del IVA diferencial del 10% que se aplica actualmente sobre aceites, margarinas, tiquetes aéreos y publicidad. Fue aprobado el gravamen del 16% para los cigarrillos, el Fogacoop, el Fogafín y las Cámaras de Comercio empezarán a declarar renta. La retención en la renta de honorarios pasará del 10 al 12% y para los servicios pasará del 4 al 6%. Salieron del proyecto y sus modificaciones aquellas partes alrededor de las cuales se generó más polémica, como la pretensión de reducir la exención para los asalariados, que continuará en el 30%. También salen los nuevos productos que serían gravados con el IVA. No se tocan las Cooperativas financieras ni las Cajas de Compensación Familiar, y tampoco serán gravados con el IVA del 5% los servicios de los estratos 5 y 6, ni se aplicará el IVA del 10% a la venta de bienes inmuebles para los mismos estratos. Tampoco habrá modificaciones en las condiciones establecidas para los servicios hoteleros, y se mantienen los beneficios para la zona Paez.

Comentarios finales

La política fiscal colombiana está en contra de la generación de empleo. Teniendo en cuenta que la crisis de la economía es de demanda, solucionar el problema del déficit aumentando los ingresos del Estado a través de recursos de capital y nuevas reformas tributarias,

deprime aún más el consumo, en tanto que encarece la estructura de costos de la canasta familiar y desvaloriza los activos de la población.

Los elevados impuestos, un creciente gasto público y el fortalecimiento de un sector financiero especulativo, conducen a la quiebra del sector real de la economía y a la disminución en la competitividad de las empresas, al elevar su estructura de costos en relación con los niveles internacionales⁹.

El problema fiscal del país continúa, ya que no se toca a fondo el problema. En materia fiscal se requiere pactar un régimen tributario más equitativo, y a la eliminación al máximo de los privilegios. Así, lo que hizo el legislativo fue cambiar un asunto por otro, una exención por otra, un punto por un punto y coma. Es decir, nada estructural.

Para Jorge Iván González, sigue la ausencia de las reformas fundamentales y esta reforma es una pequeñez. González sostiene que «la descentralización tiene que ser repensada, no sólo porque el gasto es ineficiente, sino porque, en medio de la globalización, el país no ha logrado mejorar la competitividad de las regiones. En lugar de una descentralización pensada en términos fiscales, es necesario avanzar hacia una descentralización que contribuya al desarrollo económico regional». ¹⁰ De igual manera, insiste en la necesidad de abolir los regímenes de excepción en materia de seguridad social, que actualmente cobijan al Congreso, las Fuerzas Militares y la Policía, a los trabajadores de Ecopetrol, y a los maestros, entre otros.

9. Sarmiento Anzola, Op. Cit.


10. González, Jorge Iván. Un ministro alcaballero. En Caja de Herramientas, N° 74 octubre del 2000.

El desborde del gasto público y el acelerado endeudamiento para financiar el déficit tiene efectos perversos sobre la economía, el empleo y el bienestar del conjunto de la población. Como lo reconoce el propio gobierno, la persistencia y tendencia creciente de los déficits fiscales, afectan negativamente las decisiones de consumo e inversión privadas de los próximos años, pues conducen a aumentos en la tasa de interés real o a la revaluación de la tasa de cambio real. El endeudamiento interno, además, genera un desplazamiento de la inversión privada e impide la recuperación de los mercados de capitales. De hecho, la inversión privada como proporción del PIB pasó del 15,1% en 1994 a tan sólo el 5,9% en el año 2000.

En términos generales, la mejor reforma tributaria es la reactivación económica real, pues si el agro y la industria se recuperan, aumentan los ingresos del Estado. Existe la necesidad de corregir el desorden fiscal, rediseñar al Estado de acuerdo a sus ingresos, buscando alcanzar una verdadera eficacia en el cumplimiento de las obligaciones de un Estado que recauda impuestos para el bienestar de los ciudadanos.

Pero es obstinación ensañarse con los impuestos sobre la producción y el consumo de los colombianos, dejando sin corregir los verdaderos desequilibrios fiscales, como el alto porcentaje de la deuda pública, que absorbe cerca de la mitad de los gastos de la nación. Exis-

ten otras opciones para recaudar los ingresos que requiere el Estado sin que se afecten los bolsillos de los más pobres, como una sobretasa arancelaria temporal para algunos bienes importados (propuesta de Javier Fernandez Riva).

Finalmente, puede llamarse obstinación actuar de acuerdo a los dogmatismos ciegos del mercado, con argumentos contrarios a los de la tercera vía. 





**SEGURIDAD
SOCIAL**

Perspectivas*

Reforma de los regímenes de jubilación. Fundamentos del debate

Por

Patrick Bollé

Redactor de lengua francesa de la Revista Internacional del Trabajo.

La reforma de los regímenes de jubilación¹ está a la orden del día en casi todo el mundo. Como es lógico, las razones no son las mismas en los países desarrollados —en los que hace ya decenios que existen sistemas de pensiones—, los llamados países en transición —donde se están transformando todas las estructuras sociales— o los países en desarrollo —algunos de los cuales están empezando a instaurar la protección social de la vejez—. Políticos, periodistas y representantes de grupos de interés proponen aquí y allá soluciones, presentadas muchas veces como «inevitables», que simplifican al máximo un problema que no puede ser más complejo.

Ilustra esa complejidad un comentario realizado por un demógrafo francés, Hervé Le Bras, a propósito de un informe publicado por la División de Población de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2000) según el cual los países desarrollados, sobre todo los europeos,

necesitarán una fuerte inmigración para hacer frente a la merma y envejecimiento de su población. Para Le Bras, este razonamiento parte del supuesto de que

El actual estado de cosas se mantendrá indefinidamente, salvo algunas cifras e índices sobre los que se quiere actuar y se cree que es posible hacerlo.

y añade:

¿Cuál será la productividad en el año 2050? La jubilación, que básicamente data de hace cincuenta años, ¿seguirá existiendo dentro de otro medio siglo? ¿No habrá sido sustituida por una forma flexible de repartir el tiempo de trabajo a lo largo de toda la vida? Incluso, ¿qué significado tendrá el concepto de trabajo si siguen avanzando la informática y las comunicaciones? El tiempo medio de trabajo a lo largo de la vida ya es la mitad del que era en 1936. ¿Cuánto quedará en el 2050, si además se habrá multiplicado por dos la esperanza de vida de los adultos? ¿Estamos seguros, en fin, de que la jubilación conforme al sistema de reparto, que es la base del razonamiento de las Naciones Unidas, no habrá sido sustituida por formas de capitalización justificadas por el crecimiento del capital? (Le Bras, 2000)

* Este artículo es reproducido y editado de la Revista Internacional del Trabajo, vol. 119 (2000), núm. 2.

1. Es muy frecuente que los regímenes de seguridad social o los fondos de pensiones ofrezcan así mismo otras prestaciones: pensiones de invalidez o prestaciones de sobrevivientes, por ejemplo. Aquí nos ocuparemos exclusivamente de las pensiones de invalidez.

Sin entrar en el fondo de la argumentación, estas palabras ponen de manifiesto que son muchos los parámetros que han de tenerse en cuenta y, además, con miras a un plazo de varios decenios. El debate sobre la jubilación es muy sensible: la situación actual y futura de quienes están hoy trabajando, y también la suerte de las generaciones del mañana, dependerán de unas decisiones adoptadas en medio de una gran incertidumbre sobre los parámetros que hemos mencionado².

La presente «perspectiva» tiene por objeto proponer al lector una información elemental que le sirva para orientarse en este asunto difícil y sortear las trampas que suponen, por un lado, la excesiva simplificación, y por otro, las afirmaciones más o menos categóricas inspiradas en intereses económicos o políticos.

Tras presentar las características de los regímenes de jubilación, que están muy condicionados por los datos demográficos, se expondrán los términos del debate sobre las consecuencias que para esos regímenes tiene el envejecimiento de la población —en particular, la alternativa reparto-capitalización—, para finalizar con los principios de la OIT y con la manera en que la Oficina Internacional del Trabajo enfoca el problema.

Criterios para clasificar los regímenes de jubilación

Una primera diferencia entre los regímenes de protección social de la vejez, es la que se refiere a los beneficiarios de

las prestaciones. Hay, por un lado, prestaciones universales, a las que tienen derecho todas las personas —normalmente siempre que no superen un determinado nivel de recursos— y que están financiadas por los presupuestos del estado: pertenecen al ámbito de la asistencia social. Por otro lado, hay prestaciones para quienes durante su vida activa han cotizado, junto con su empleador en su caso, a un régimen de jubilación: pertenecen al ámbito de la seguridad social. Al margen de esta distinción, los regímenes de jubilación pueden definirse por su forma de organización, por las reglas que habilitan a adquirir los derechos y por sus resultados.

Modos de Organización

Desde el punto de vista de la organización, estos regímenes se distinguen entre sí con arreglo a cuatro criterios principales, y las reformas en curso o en proyecto suelen consistir en cambiar alguno de ellos. Son los siguientes: que el régimen se financie por reparto o

2. La Oficina Internacional del Trabajo acaba de publicar una obra monumental sobre los regímenes de jubilación de la seguridad social (OIT, 2000); véase una reseña de la misma en la sección «Libros» en la Revista Internacional del Trabajo, vol. 119 (2000), número 2.



capitalización; que se definan por anticipado las cotizaciones que se pagan o las prestaciones que se reciben; que el régimen sea de gestión pública o de gestión privada, y, por último, que sea de índole obligatoria o voluntaria. Las cosas se complican por el hecho de que el sistema de jubilación de un país suele comprender varios niveles —o pilares— constituidos por regímenes que no se rigen necesariamente por las mismas reglas (véase McGillivray, 2000, págs. 5 y 6)

Reparto o capitalización. Se trata sin duda, de la alternativa de la que más se habla, y veremos después cómo se plantea el debate. En los regímenes de reparto, las pensiones de jubilación que se abonan durante un período determinado se financian con las cotizaciones que pagan las personas activas³ durante ese mismo período. En los regímenes de capitalización, las cotizaciones de las personas activas van a un fondo cuyo capital y cuyos intereses se emplean para pagar las pensiones. Si la capitalización es individual, las cantidades cotizadas por cada persona activa van a una cuenta personal cuyo capital, aumentado por los intereses que ha producido, se le reembolsa en forma de capital o de renta cuando se retira. Hay también regímenes de capitalización colectiva en los que el capital y los intereses acumulados por el conjunto de los que han cotizado financian unas pensiones cuya cuantía depende de criterios como la antigüedad, el tiempo de cotización y la edad de jubilación. *Prestaciones definidas o cotizaciones definidas.* Las prestaciones de un régi-

men pueden estar definidas de antemano, por ejemplo, un porcentaje dado del salario percibido durante determinados años de referencia, como los diez o veinte últimos años de su período activo, o durante la totalidad de éste. En ese caso, el régimen debe modificar la tasa de cotización al tenor de los datos demográficos, actuariales y económicos, para garantizar la financiación de las prestaciones prometidas. A la inversa, lo que puede estar fijado de antemano es la tasa o tasas de cotización, en cuyo caso la prestación que se percibe varía con arreglo a estas cuotas, al número de años de cotización y al rendimiento de las inversiones.

Gestión pública o privada. Es obvio que los regímenes de asistencia social que se financian con fondos públicos son administrados por un organismo público. Los regímenes de seguro, en cambio, pueden ser públicos o privados.

Regímenes voluntarios u obligatorios. Esta distinción tampoco tiene sentido en los regímenes de asistencia social. En los sistemas de seguro, la protección puede ser obligatoria (impuesta por la ley) o puede quedar a la libre voluntad de los interesados. La experiencia histórica demostró que para que la protección social fuera eficaz se necesitaban regímenes obligatorios, pues las personas de ingresos más bajos no se hubieran afiliado a los de carácter voluntario. De ahí que los regímenes básicos sigan siendo obligatorios. Hay países que tienen regímenes complementarios —esos otros niveles o pilares que ya se han mencionado—, bien sea voluntarios u obligatorios.

3. Por cotizaciones de las personas activas se entiende las cotizaciones pagadas por el trabajador y, en su caso, por su empleador.

Funcionamiento y resultados

Condiciones para tener derecho a las prestaciones. Se trata de un elemento esencial de la organización y del equilibrio financiero de los regímenes de jubilación. Es también, sin duda, el elemento políticamente más sensible, pues es frecuente que las reformas entrañen una modificación de las reglas que rigen la edad de retiro. Por lo general, para poder percibir una pensión una vez cesada la actividad laboral es preciso haber cumplido una determinada edad, a menudo fijada por la ley, y haber cotizado durante un mínimo de años. En algunos países se exige también abandonar por completo el trabajo, mientras que, en otros, la percepción de una pensión no es óbice para continuar desempeñando una actividad profesional⁴, cosa que resulta imprescindible para muchos beneficiarios que perciben una pensión módica. En algunos sistemas el pago de la pensión está sujeto a una comprobación de los recursos del interesado. Así ocurre en la asistencia pública dirigida a las personas de ingresos nulos o inferiores a una cuantía determinada. A veces hay también un límite a la cantidad que puede percibir el beneficiario una vez sumada la pensión de jubilación y sus demás ingresos⁵. La cuantía de la pensión depende del tiempo que se ha cotizado. Con el tiempo se ha ido rebajando la edad de jubilación, al menos en los países en que el seguro de vejez se estableció hace mucho tiempo. Esa rebaja de la edad necesaria, que es una reivindicación constante de los trabajadores y sus

organizaciones, se considera asimismo como un signo de prosperidad y bienestar. Pero, como veremos, hace varios años que parece que esa tendencia se está invirtiendo debido al aumento de la esperanza de vida.

Tasa de cobertura. Una característica importante de los regímenes de jubilación es la proporción de la población que se beneficia de ellos. En muchos países hay una parte de los trabajadores no amparada por los regímenes de jubilación previstos para los asalariados, como por ejemplo los independientes (por cuenta propia), los agricultores, los trabajadores del sector informal o quienes trabajan de manera esporádica; en estas categorías hay una concentración desproporcionada de mujeres⁶. Otras categorías disponen de regímenes especiales, principalmente los funcionarios y los militares⁷. La falta de cobertura puede deberse a otras razones, como no haber cotizado o haberlo hecho un número de años insuficiente. De todas estas consideraciones se desprende un indicador: el número de pensionistas dentro del conjunto de la población mayor de 60 años (coeficiente que es posible que supere el ciento por ciento allí donde se puede percibir una pensión antes de esa edad).

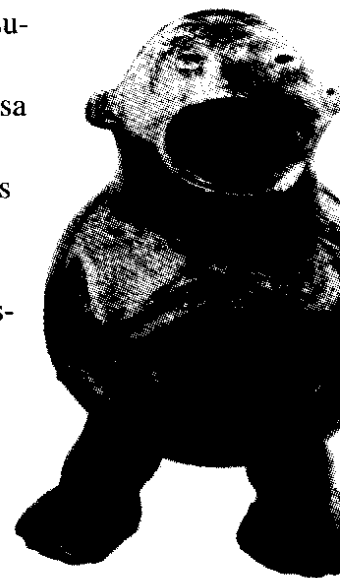
Tasa de sustitución de los ingresos. Es otro dato importante, y también una variable muy expuesta a reformas. La cuantía de la pensión se calcula de distintas maneras, según el tipo de régimen. En la asistencia social lo corriente es que se pague una renta, condicionada al nivel de recursos del

4. Véase a este respecto, en la Revista Internacional del Trabajo, vol. 119 (2000), número 2, el artículo de Denis Latulippe y John Turner «Jubilación parcial y política de pensiones en los países industrializados».

5. Esta cuestión se trata más a fondo en OIT (2000), págs 41-45.

6. Véase sobre este tema Mata Greenwood (1999), así como el artículo de Linda Lckhaus «Igualdad de trato, protección social y seguridad de ingresos de las mujeres», en la Revista Internacional del Trabajo, vol. 119 (2000), número 2.

7. Hay una exposición completa de estas normas, país por país, en el anexo estadístico OIT (2000).



beneficiario, de una cuantía fija o variable, que es independiente de sus ingresos laborales anteriores, los cuales suelen ser muy bajos o nulos. En los regímenes de seguro por capitalización y con cotizaciones definidas, la cantidad que se abona, bien sea capital o renta, depende de las cotizaciones que se hayan pagado durante el período de trabajo y del rendimiento de las inversiones realizadas por el fondo de pensiones (algo así como de un cálculo de actualización si se trata de una renta). La relación entre lo pagado y lo que se recibirá en forma de prestación no se conoce de antemano.

En los sistemas de prestaciones definidas, por el contrario, la cuantía de la pensión es proporcional a los ingresos laborales percibidos durante el período de referencia fijado (por lo general son los últimos años o los mejores y, a veces, toda la vida activa), y se pondera con arreglo al número de años cotizados. Durante el retiro, la cuantía de la pensión suele indizarse a tenor del alza del coste de la vida o de los salarios⁸. Es difícil elaborar comparaciones de las tasas de sustitución efectivas, pues los regímenes de jubilación suelen comprender varios planes o niveles de diversa naturaleza. En cambio, sí es posible medir el gasto en pensiones, y, concretamente, del porcentaje del PIB destinado a las pensiones de jubilación.

La gestión de los regímenes. En este epígrafe general agrupamos varios aspectos, algunos de los cuales no pueden exponerse con detalle en estas páginas, pues son de carácter muy especializado:

se trata esencialmente de la financiación de los regímenes y de los cálculos actuariales necesarios para mantener el equilibrio financiero y hacer frente a las prestaciones prometidas⁹, así como del problema de la evasión del pago de las cotizaciones y de los obstáculos a una buena gestión. En ese ámbito, un indicador interesante es la relación entre los gastos administrativos del régimen —sus costos de gestión— y el volumen de prestaciones que se proporciona.

En los regímenes de reparto con prestaciones definidas, la cantidad recaudada mediante las cotizaciones debe adaptarse a las prestaciones que se han de pagar. Cuando la proporción de jubilados con respecto al número de personas activas aumenta sensiblemente y resulta difícil incrementar las cotizaciones, la solvencia del sistema se ve amenazada. En los regímenes de capitalización con cotizaciones definidas, es el rendimiento de los activos invertidos por el fondo lo que determina el nivel de las pensiones. Por lo tanto, los primeros son más sensibles a los grandes cambios demográficos y macroeconómicos, así como a los cambios del mercado de trabajo, y los segundos, a las fluctuaciones de los mercados financieros.

El problema de la evasión del pago de las cotizaciones afecta a todos los tipos de regímenes, pero en grado distinto:

El impago de las cotizaciones y el incumplimiento de las normas es un problema capital [...]. Condiciona la cuantía de las prestaciones a los afiliados, así como la situación financiera y la legitimidad política de todo el régimen [...]. El impago de las cotizaciones sólo se da cuando concurren estas tres condiciones:

8. En el cuadro A.9 de OIT (2000) págs. 683-691 se indican las tasas de sustitución previstas, los períodos de referencia y los métodos de indización de la mayoría de los países del mundo.

9. Véase al respecto Revista OIT (2000), págs. 11 y 126-192.

- Los empleadores quieren evitar el pago o dan menos importancia a las cotizaciones de la seguridad social que a otros gastos;
- Los trabajadores prefieren no pagar las cotizaciones o se muestran reacios a comunicar a las autoridades los casos de impago, o bien no les consta que los haya habido;
- los poderes públicos no sancionan el impago o no están en condiciones de impedirlo (OIT, 2000, págs. 10 y 11)

El equilibrio presupuestario de los regímenes y su capacidad para atender al pago de las prestaciones pueden verse igualmente amenazados por una mala gestión: inversiones arriesgadas, inversiones no rentables impuestas por el Estado, «sangrías» de éste en la caja de pensiones para sufragar sus propias actividades, prevaricación o corrupción. Además de esos fenómenos, la calidad misma de la gestión y otros factores —como el hecho de que los fondos de pensiones privados, sometidos a la competencia, tengan gastos de publicidad o de gestión financiera— influyen en la relación entre los costos de gestión y el volumen de prestaciones abonadas.

El Factor demográfico

La proporción entre el número de jubilados y de activos es un dato esencial para el equilibrio y la perdurabilidad de los regímenes de jubilación. ¿Cuántas personas en edad activa trabajan y cotizan para garantizar el pago de la pensión de un jubilado? ¿Cómo evoluciona esta proporción? Además, tales preguntas no pueden plantearse sin tener en cuenta que en una sociedad hay también otras personas inactivas, en especial los niños y los jóvenes que se hallan aún escolari-

zados. Remitiéndonos ahora únicamente a los jubilados, hay una realidad incontestable: el espectacular incremento de la esperanza de vida que se viene produciendo en los últimos decenios. Es éste un fenómeno casi universal —son excepciones los países asolados por crisis, epidemias o conflictos muy graves—, pero muy sobresaliente en el mundo industrializado, donde la esperanza de vida alcanza las cifras más altas y donde los regímenes de jubilación se diseñaron cuando era mucho más baja.

Envejecimiento y costos de la jubilación

La vulnerabilidad de los regímenes de reparto al envejecimiento de la población ha despertado la duda de si siguen siendo viables pues obliga a que las personas activas, cuyo número disminuye frente al de jubilados, coticen más, bien aumentando sus aportaciones, bien retrasando la edad de jubilación. El otro camino posible consiste en rebajar la tasa de sustitución de las pensiones, lo que obviamente entraña una merma de los ingresos relativos de los jubilados. Hay que señalar que la relación general entre personas activas ocupadas y personas inactivas disminuye al prolongarse la escolaridad, pero aumenta al elevarse la tasa de actividad de la mujer. La situación se ve agravada además —sobre todo en algunos países de Europa— si, para luchar contra el alto nivel



de desempleo, se fomenta la jubilación anticipada. Asimismo, el problema del desempleo ha hecho que fuera políticamente muy difícil retrasar la edad de jubilación, pues es ampliamente compartida la idea de que los más mayores deben salir cuanto antes de la población activa para dejar sitio a los jóvenes, afectados aún más que la población de otros tramos de edad por la falta de trabajo. Es preciso señalar, por último, que este escollo de la proporción entre jubilados y personas activas se plantea sobre todo cuando se parte de la premisa de «igualdad de todos los demás factores». Se plantearía de otra manera si se basara en la hipótesis de un alza notable y duradera de la productividad y del PIB por habitante: las cotizaciones de las personas activas aumentarían en valor absoluto, pero no necesariamente en porcentaje. Así pues, también en este punto hay que seguir el razonamiento de Amartya Sen: «No debemos dejarnos arrastrar, sin reflexión previa, ni por prejuicios infundados, ni por un pesimismo prematuro»¹⁰.

El debate (falso) «reparto- capitalización»

Se ha defendido la idea de que el problema que plantea la evolución demográfica podría resolverse estableciendo regímenes de capitalización con cotizaciones definidas: al constituir cada cual su propio fondo de ahorro para el retiro, la proporción entre jubilados y personas activas no influiría en la cuantía de las pensiones ni en la de las cotizaciones. El argumento es sugestivo, pero simplista,

falso incluso. Y lo es por razones sociales y económicas.

La función social de los regímenes de jubilación. En primer lugar, los regímenes de jubilación tienen en su concepción original el doble cometido de la redistribución y la solidaridad entre generaciones, y de ahí la preferencia por el sistema de reparto:

La redistribución es una característica importante de numerosos regímenes de seguridad social. Los poderes públicos conciben los regímenes de jubilación con ese espíritu para garantizar unos ingresos suficientes a los jubilados que en su vida activa tuvieron empleos mal remunerados o cuyas cotizaciones acumuladas se vieron reducidas por períodos de ausencia del trabajo debidos a enfermedad, desempleo u obligaciones familiares. La redistribución entre generaciones puede juzgarse conveniente porque reparte los beneficios del crecimiento económico y ofrece unas condiciones de jubilación dignas a quienes a lo largo de su vida han tenido ingresos módicos debido a una depresión o una guerra. (OIT, 2000, pág. 11; véanse también las págs. 270-300).

Los aspectos económicos. Desde el punto de vista económico cabe formular dos dudas principales en cuanto a la sustitución del método de reparto por el de capitalización: el rendimiento de los fondos ahorrados puede preverse con certitud a corto plazo, pero los regímenes de jubilación llegan a la etapa de vencimiento al cabo de varios decenios, y es imposible saber cómo van a evolucionar los tipos de interés en ese plazo. Por otra parte, según sus defensores, los regímenes de capitalización tienen la ventaja de que aportan a los mercados unas corrientes de capital previsibles y cuantiosas, lo que propicia la inversión y la actividad económica. Ahora bien, este razonamiento ha de ser seriamente matiza-

10. Véase a este respecto el artículo de A. Sen «Trabajo y derechos» en la Revista Internacional del Trabajo, vol. 119 (2000), número 2.

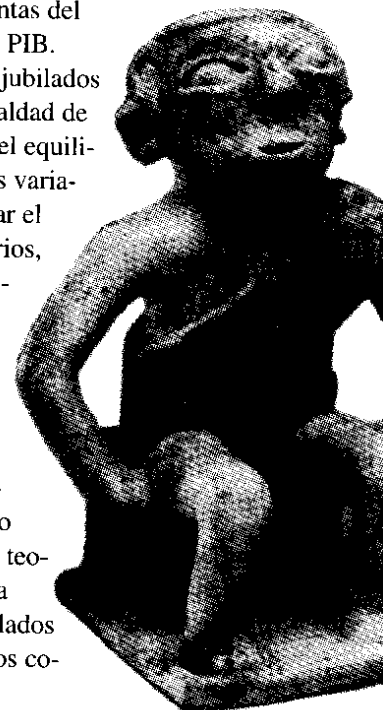
do ante la realidad de los hechos, pues el ahorro nacional se compone del ahorro público, el de las empresas y el de los hogares; este último se ve claramente impulsado por los fondos de pensiones, pero no ocurre lo mismo con el ahorro público ni con las empresas. En conjunto, la relación entre la cuantía de los fondos de pensiones y el volumen total de ahorro nacional no está demostrada (véase Revista OIT, 2000, págs. 353-366). En cuanto a la tasa de sustitución de los ingresos, influyen en ella tanto las vicisitudes de los mercados financieros como los cambios imprevistos de la tasa de aumento de los salarios, de manera que el ahorro acumulado puede ser excesivo —en detrimento del consumo durante el período de trabajo y de la demanda de nivel macroeconómico— o insuficiente, en cuyo caso la pensión será luego inferior a lo esperado.

Como se puede apreciar, la elección del sistema —cotizaciones o prestaciones definidas— tiene consecuencias no sólo para los jubilados y los cotizantes, sino para el conjunto de la sociedad y la economía: la inversión, el consumo, las cuentas públicas, todo ello se ve afectado. Además, el argumento según el cual la capitalización no es sensible a los grandes cambios demográficos es discutible desde este punto de vista macroeconómico: en este ámbito, hay que sopesar qué parte del PIB revertirá en las personas activas qué parte en los jubilados. Supongamos que aumenta el número relativo de jubilados. En los regímenes de reparto con prestaciones definidas, o las personas activas cotizan más o durante más tiempo para mantener las pensiones de los jubilados, o se

reducen estas, fijando una tasa de sustitución inferior. En los regímenes de capitalización con cotizaciones definidas, los jubilados, ahora más numerosos, tendrán que vender a las personas activas su ahorro para convertirlo en pensión (tanto si es capital o renta): o las personas activas, ahora más numerosas, compran más caro ese capital y dedican una parte menor de sus ingresos al consumo, o los jubilados lo venden más barato, de manera que se reduce la cuantía de su pensión¹¹. La disyuntiva es la misma. En un estudio a fondo de la vertiente macroeconómica de las posibles reformas del sistema de jubilación francés, P. Artus y F. Legros confirman este punto de vista:

Quando aumenta la proporción de jubilados en la población, el mantenimiento de la cuantía relativa de las pensiones y las rentas del trabajo obliga a gastar en las primeras una mayor parte del Producto Interno Bruto (PIB), es decir, a dedicarles una porción mayor de la riqueza que produce la población activa. [...] Si el régimen es de reparto, la aportación se obtiene de las rentas del trabajo, y si es de capitalización, de las rentas del capital; pero en ambos casos sale del PIB. [...] El aumento de la proporción de jubilados en la población no se produce «a igualdad de todos los demás factores». Modifica el equilibrio económico, en particular algunas variables que son importantes para sufragar el sistema de jubilación (inflación, salarios, rendimientos financieros y rendimientos relativos del reparto y de la capitalización). [...] El sistema de reparto resiste mal [a los grandes cambios demográficos]. [...] Lo preocupante es que también el sistema de capitalización resiste mal a esos cambios. [...] Los rendimientos futuros no serán los del pasado, como indican la teoría y el sentido común (bajará la bolsa cuando aparezca una mayoría de jubilados vendedores). [...] Advirtamos aquí dos co-

11. Véase a este respecto Gillion (2000), pág. 56.



sas preocupantes en lo que se refiere a la gestión financiera de los fondos de pensiones: la competencia puede llevar a los operadores externos a adoptar un horizonte de corto plazo cuando su horizonte natural es el horizonte de plazo muy largo; la presión que ejercen los fondos de pensiones sobre los directivos de las empresas les apremia a incrementar el rendimiento de los fondos propios, a veces de manera inquietante. (Artus y Legros, 1999, págs. 142-144).

Por último hay que señalar que en este debate se deja sentir claramente la influencia de la coyuntura. Se ha visto, por ejemplo, que el desempleo masivo hace que sea políticamente muy difícil prolongar el período de cotización, es decir, retrasar la edad de retiro. Una coyuntura más floreciente y la perspectiva del pleno empleo mejoran sensiblemente las cosas, a corto plazo porque aumentan las cantidades recaudadas con las cotizaciones, y a largo plazo, porque allanan el camino a las reformas que exigen la evolución demográfica.

La capitalización virtual. Para sortear la disyuntiva mencionada, algunos países como Suecia, Italia o Polonia han adoptado un régimen de capitalización virtual que asocia reparto y cotizaciones definidas¹². Las cotizaciones del trabajador (y de su empleador) se asignan (aunque no se paguen realmente en dinero) a una cuenta individual. Al término de la vida laboral la cuantía de la pensión se calcula con arreglo al saldo de esa cuenta y a la esperanza de vida del jubilado. La tasa de capitalización (virtual) del saldo anual de la cuenta no corresponde, como en la capitalización, al rendimiento del dinero invertido (puesto que no hay tal) sino a otro indicador, ya sea la evolución de los ingresos (Suecia) o el

crecimiento del PIB (Italia). En cuanto al dinero (real) que se ha pagado en forma de cotizaciones, sirve para abonar las pensiones en curso. El reparto funciona en dinero real, y la capitalización de manera virtual (*Futuribles* 1999, recuadro de la pág. 71).

Como se puede apreciar, toda la dificultad reside en el reparto de los riesgos entre las personas activas, los jubilados y el erario público. Esta idea ha inspirado a los expertos de la Oficina Internacional del Trabajo para elaborar una serie de sugerencias basadas en los principios normativos de la OIT.

Los principios de la OIT y el planteamiento de la Oficina Internacional del Trabajo

Principios universales

Los principios normativos sobre los regímenes de jubilación se han enumerado en varios instrumentos de la OIT, en particular el Convenio (núm. 102) sobre la seguridad social (norma mínima), de 1952, y el Convenio (núm. 128) sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, de 1967¹³. Los objetivos que se asignan a la seguridad social en general en los instrumentos internacionales son garantizar la universalidad del acceso, la sustitución suficiente de los ingresos perdidos, los medios de subsistencia y la inserción social (Gruat, 1997, pág. 4). Aplicándolos a los regímenes de jubilación, se trata de:

- La extensión a toda la población.
- La protección contra la pobreza en la

12. Véanse *Futuribles* (1999), Reynaud (1999) y Cichon (1999)

13. Junto con estos instrumentos hay muchos otros complementarios relativos a determinadas categorías de trabajadores y a determinadas ramas de la seguridad social. Véase OIT (2000), págs. 609-617.

ancianidad, durante una invalidez o al fallecimiento del asalariado, para toda la población.

- Garantizar una prestación pecuniaria que supla los ingresos perdidos a consecuencia de la jubilación, bien sea voluntaria o involuntaria, a todos los que hayan cotizado.

- El reajuste de esta prestación con arreglo a la inflación y, por lo menos hasta cierto punto, con arreglo al aumento general del nivel de vida.

- Fomentar un ambiente propicio para el desarrollo de mecanismos voluntarios que sirvan para completar la pensión de jubilación (véase OIT, 2000, págs. 14, 15 y 399).

Con miras a alcanzar estos objetivos pueden aplicarse unos principios rectores que están arraigados tanto en la teoría como en la práctica: igualdad de trato, solidaridad, afiliación obligatoria, responsabilidad del Estado y gestión democrática (Gruat, 1997, pág. 4). Más concretamente, tratándose de los jubilados:

- El principio de afiliación obligatoria.
- La igualdad de trato entre hombres y mujeres y entre los nacionales y extranjeros.
- Proporcionar prestaciones garantizadas y previsibles, por lo menos hasta cierto punto.
- Una gestión democrática del régimen de pensiones, mediante la participación de representantes de los trabajadores y de los empleadores en el órgano rector.
- La obligación del Estado de velar por que se cumplan las condiciones establecidas para el abono de las prestaciones (sí bien esto no quiere decir que deba

hacerlo él solo, sino limitarse a cerciorarse de que se hace).

- La fijación de unos máximos para las prestaciones (y para las cotizaciones) que limiten las obligaciones del Estado respecto de los beneficiarios acomodados (véase OIT, 2000, págs. 30 y 400-404).

A estos principios hay que añadir, cuando se trata de la reforma de los regímenes, la importancia de la concertación social, como pone de manifiesto un estudio acerca de siete países¹⁴ realizado por la Oficina Internacional del Trabajo (Reynaud, 1999, págs. 9 y 10):

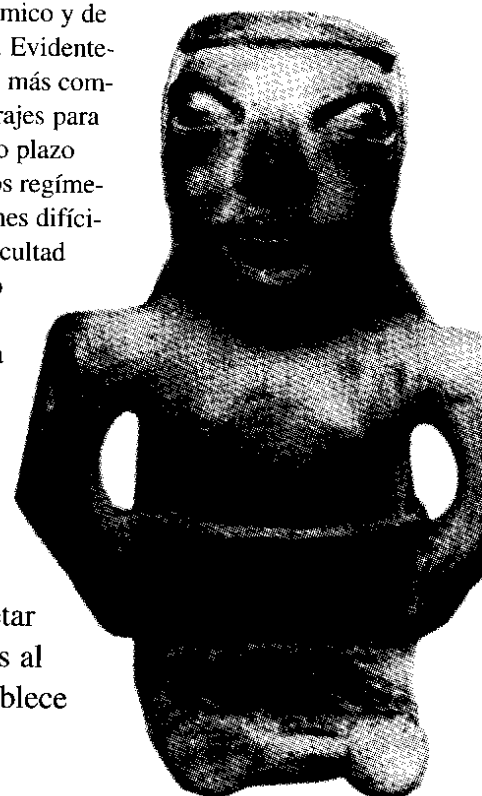
Es frecuente encontrar así, en el ámbito de la política de jubilación, una voluntad de continuidad que está más allá de la rivalidad entre partidos, e igualmente la instauración de prácticas que cabe calificar de «excepcionales» con respecto al proceso vigente de adopción de decisiones. [...] en épocas pasadas fue más fácil llegar a soluciones de avenencia en materia de jubilación, al tratarse de períodos de fuerte crecimiento económico y de expansión de los regímenes. Evidentemente, la situación actual es más complicada por cuanto los arbitrajes para asegurar el equilibrio a largo plazo entre recursos y gastos de los regímenes obligan a tomar decisiones difíciles. Habida cuenta de la dificultad de la tarea, es más necesario que nunca aplicar procedimientos de concertación a la hora de tomar esas decisiones.

Regímenes mixtos¹⁵

Hay dos maneras de respetar esos principios normativos al mismo tiempo que se establece

14. Alemania, España, Estados Unidos, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia.

15. Estas propuestas son extraídas de Gillion (2000), y se basan en OIT (2000).



16. Véanse sobre estos temas OIT (2000), págs. 193-209 y 409-423, y Beattie (1998), así como el artículo de Roger Beattie «Protección social y para todos, pero ¿cómo?» en la Revista Internacional del Trabajo, vol. 119 (2000), número 2.

17. Véase OIT (2000), págs. 424-436.

un vínculo más firme entre las cotizaciones y las prestaciones y se reparten los riesgos más equitativamente entre los cotizantes y los pensionistas. La primera propuesta consiste en instaurar un nuevo sistema de varios niveles o pilares:

- Un pilar inferior de lucha contra la pobreza, en el que las prestaciones estén sujetas a una comprobación de los recursos y se financien con cargo a los presupuestos generales del estado; se proporcionarían así ingresos a quienes carecieran de otros medios para hacer frente a sus necesidades.

- Un segundo pilar, de prestaciones definidas de reparto, obligatorio y de administración pública, que aportaría una tasa de sustitución moderada, por ejemplo, de un 40 o un 50 por ciento de las ganancias medias de toda la vida profesional) a todos los que hayan cotizado, y que se ajustaría plenamente a la evolución del costo de la vida

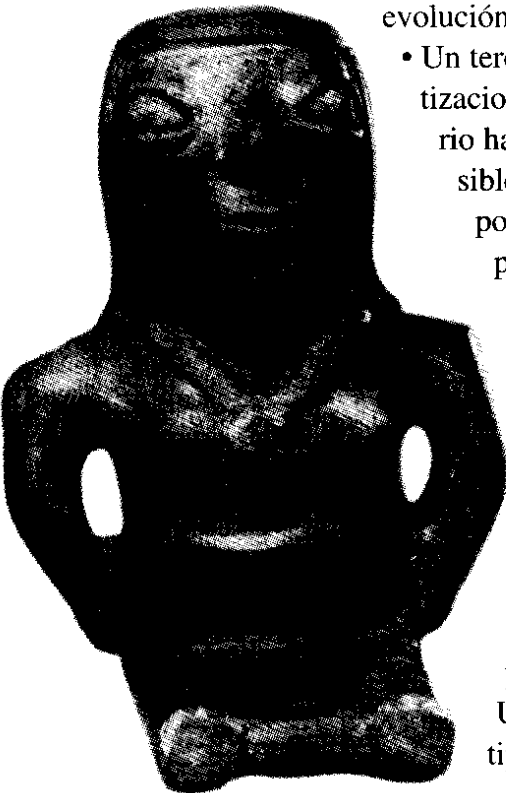
- Un tercer pilar, basado en cotizaciones definidas, obligatorio hasta un límite dado, posiblemente administrado por gestoras de pensiones privadas y que proporcionaría una pensión por medio de pagos periódicos.

- Un cuarto pilar de cotizaciones definidas, voluntario, sin un límite máximo y administrado igualmente por entidades privadas.

Una estructura de este tipo tendría la ventaja de

que se repartirían mejor los riesgos intrínsecos a los regímenes de jubilación y al mismo tiempo se garantizarían unos ingresos, tras retirarse de la vida activa, a la gran mayoría de los trabajadores, que son los situados en las capas de ingresos medios.

La segunda solución consiste en instituir un régimen de cotizaciones definidas ficticias gestionado por el Estado. Tal sistema permitiría establecer un nexo más firme entre las cotizaciones y los derechos. Ahora bien, el riesgo de un incremento de la esperanza de vida sería asumido por cada cotizante-beneficiario al llegar a la jubilación, ya que el valor de la pensión se calcularía sobre la base de la esperanza de vida de los jubilados prevista en ese momento. Los demás riesgos, tanto los causados por el progreso económico como los demográficos (si llegan a la edad de retiro generaciones muy generosas por haber aumentado anteriormente la tasa de natalidad), serían asumidos por los cotizantes, y ello obligaría a ir ajustando los niveles de cotización a medida que avanza el tiempo de vigencia del régimen. Sería igualmente necesario añadir un dispositivo básico que garantice a las personas de edad avanzada que durante su vida activa no hayan ganado lo suficiente para poder constituir una pensión, con el fin de evitar que caigan en la pobreza. Una última observación: en esta breve «perspectiva», centrada esencialmente en los efectos del envejecimiento y en la organización de los regímenes de pensiones, no se han tratado muchos asuntos importantes, en especial la universalidad de la cobertura que se ofrece¹⁶, la gestión de los regímenes y la recauda-



ción de las cotizaciones¹⁷. En aras de la buena gestión toda mejora exige ciertamente reforzar la participación de los empleadores y de los trabajadores, junto con los poderes públicos, en una gestión de índole tripartita. En cuanto a los problemas de recaudación, se plantean tanto en los regímenes de prestaciones definidas como en los de cotizaciones definidas. La experiencia demuestra que las administradoras de fondos de pensiones (del sector privado) son reacias a dedicar muchos recursos a la tarea de recaudación, sobre todo cuando se trata de trabajadores de ingresos modestos, pues sus cuentas resultan tan costosas de gestionar como las de quienes tienen unos niveles de ingresos altos. La responsabilidad de los poderes públicos en este ámbito es, por tanto, ineludible¹⁸. Todas estas reflexiones demuestran que no existe un método único para abordar la reforma¹⁹ —a menudo indispensable— de los sistemas de jubilación. En cambio, hay algunos principios —la protección a la vejez, la garantía de unos ingresos previsibles o la ausencia de discriminación, por citar sólo los más importantes— que sí son universales. (b)

Bibliografía citada

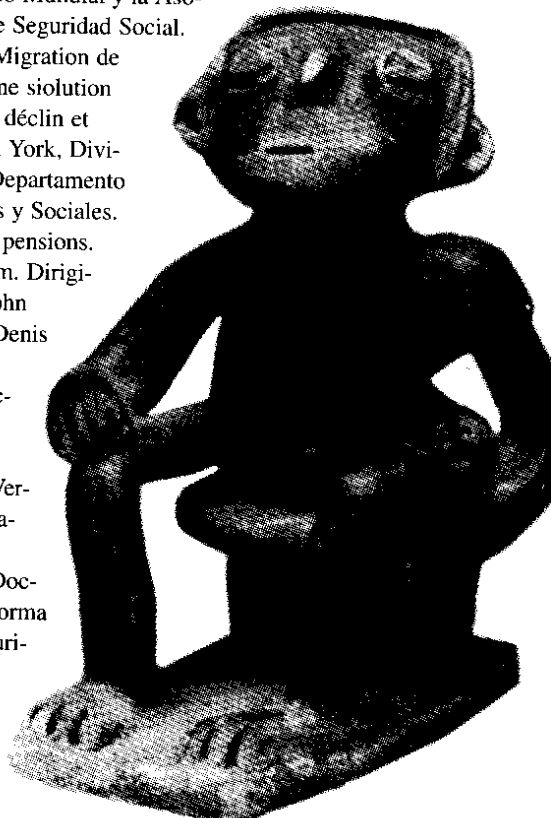
- Artus, Patrick, y Legros, Florence. 1999. *Le choix du système de retraite*. París, Económica.
- Beattie, Roger. 1998. «Sistemas de pensiones y perspectivas en Asia y el Pacífico», *Revista Internacional de Seguridad Social* (Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)), vol. 51, núm. 3 (julio-septiembre), págs. 75-104.
- Bonilla García, Alejandro, y Conte-Grand, Alfredo H. 1998. *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*. Ginebra, OIT.
- Chicon, Michael. 1999. «Regímenes de cotizaciones definidas teóricas: ¿un vino añejo en botellas nue-

vas?», *Revista Internacional de Seguridad Social* (Ginebra, AISS), vol. 52, núm. 4 (octubre-diciembre), págs. 101-122.

- Futuribles .1999. Número especial «Vieillesse démographique et retraites». París, núm. 244, julio-agosto.
- Gillion, Colin. 2000. «Desarrollo y reforma de las pensiones de seguridad social: el enfoque de la Oficina Internacional del Trabajo», *Revista Internacional de Seguridad Social* (Ginebra, AISS), vol. 53, núm. 1 (enero-marzo), págs. 41-74.
- Gruat, Jean-Victor. 1997. *La réforme des pensions dans un cadre opérationnel. Réforme des pensions, pertinence et principes de la sécurité sociale*, Departamento de Seguridad Social, documento de trabajo PR/JVG/2/a. Ginebra, OIT.
- Le Bras, Hervé. 2000. «Les mauvais calculs de l'ONU», *Libération* (París), 29 de marzo.
- Mata Greenwood, Adriana. 1999. «Incorporación de las cuestiones de género a las estadísticas laborales», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 118, núm. 3, págs. 305-320.
- McGillivray, Warren. 2000. «Introducción. Reforma de las pensiones: ¿en qué punto estamos?», *Revista Internacional de Seguridad Social* (Ginebra-AISS), vol. 53, núm. 1 (enero-marzo), págs. 3-12. Este número especial contiene otros artículos sobre la reforma de las pensiones, entre los que se destacan los enfoques de la Oficina Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y la Asociación Internacional de Seguridad Social.
- Naciones Unidas. 2000. «Migration de remplacement: est-ce une solution pour les populations en déclin et vieillissantes?». Nueva York, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- OIT. 2000. *Social security pensions. Development and reform*. Dirigido por Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey y Denis Latulippe. Ginebra.
- Reynaud, Emmanuel (director). 1999. *Réforme des retraites et concertation sociale*. Ginebra, OIT. Versión española en preparación.
- Ross, Stanford G. 2000. «Doctrina y práctica en la reforma de las pensiones de seguridad social». *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, AISS), vol. 53, núm. 2 (abril-junio), págs. 3-34.

18. OIT (2000), págs. 16 y 17.

19. Figuran datos sobre las reformas y sus posibles resultados en las reseñas por región publicadas en OIT (2000), págs. 499-597, así como en Ross (2000), Beattie (1998) y Bonilla García y Conte-Grand (1998).



Propuestas para consolidar y fortalecer el Instituto de Seguros Sociales

Por
**Saúl Peña
Sánchez**

*Presidente del Sindicato
de Trabajadores del ISS*

Las propuestas presentadas por los Trabajadores de la Entidad y apoyadas por el Comando Nacional Sindical (Centrales Obreras, Pensionados y Usuarios) del Instituto, tienen como propósito central garantizar la permanencia y la unidad del Seguro Social. Habiéndose dejado de lado la insólita pretensión de liquidar el ISS, es natural que tanto el Gobierno como los trabajadores y los empleadores tengan la obligación de hacer los ajustes necesarios para fortalecerlo y mejorarlo, con el fin de garantizar que se cumpla su objetivo como columna vertebral de la Seguridad Social y eje insustituible del sistema general.

Resulta inaudito que mediante agresivas campañas de desprestigio, originadas al interior del mismo Instituto, se venda la imagen de un Seguro Social que carece de viabilidad económica, que sobrevive en medio de una irremediable crisis de organización, que está desbordado por los beneficios laborales de sus trabaja-

dores y cuya única salida es su desmembración, privatización y progresivo aniquilamiento.

Si bien es cierto que las finanzas del ISS también se han visto afectadas por el desempleo, también es indiscutible que durante seis años de vigencia de la Ley 100 el ISS pudo atender el 92% de los pacientes de alto costo, ofreció el mejor POS del sistema y soportó los desequilibrios de la UPC; está compensado, aunque nunca se han reconocido el número real de afiliados y beneficiarios, y soportó la competencia desleal de los empresarios privados del mismo sector, manteniéndose como el motor y la columna vertebral del sistema.

El país entero debe tener claro que la actual crisis del ISS es profundizada por la injusta y desmedida sanción de la Superintendencia de Salud. Esta sanción le costó al Instituto \$2.0 billones y lo despojó de más de 2.5 millones de afiliados y beneficiarios. Por eso, cualquier solución necesariamente tiene que incluir el

levantamiento de esta medida discriminatoria.

Aunque el ISS no requiere de una reestructuración como las que tanto se han promocionado en estos días, los trabajadores y organizaciones sindicales de la Entidad quieren colaborar con el propósito de consolidar y fortalecer el Seguro Social. Las ideas y propuestas que se consagran en este documento corresponden a la voluntad de los trabajadores de tener siempre la mejor y más competitiva institución de Seguridad Social. En ninguna forma compartimos las afirmaciones según las cuales son la organización sindical, y menos aun, «la carga laboral» que incorpora las conquistas de la convención colectiva, las responsables de los problemas y dificultades del ISS.

Fundamentos de la propuesta

Los trabajadores y sus organizaciones sindicales señalan como propuestas:

1. Reconocer la importancia del Seguro Social como pilar fundamental de la Seguridad Social en Colombia.
2. Diagnosticar, evaluar, cuantificar y adoptar las decisiones que correspondan, para corregir las relaciones perversas del Sistema de Seguridad Social en Salud con relación a la (EPS-IPS-ISS). Esta afectación a los recursos del ISS obedece a la estructura consagrada en la Ley 100/93, situación pronosticada por los trabajadores.
3. Es urgente establecer una mesa de trabajo, para precisar y cuantificar las deudas del Estado colombiano con el ISS.

4. Acordar un periodo de transición para el ISS donde se adopten entre otras las siguientes decisiones:

- a. Levantar de manera inmediata la sanción de la Supersalud.
- b. Reemplazar el sistema de autoliquidación de aportes por el sistema de facturación.
- c. Autorizar al ISS para que maneje los recursos de los aportes del 12% sin cruzar cuentas con el FOSYGA.
- d. Adoptar una política para combatir la evasión y elusión de aportes al ISS.

5. Conformar una Mesa de Trabajo que aborde la estructura orgánica y funcional del ISS, el modelo de atención en salud, un sistema de información, una política del ISS en Pensiones, en Riesgos Profesionales, en Recursos Humanos, es decir, todo lo concerniente a planta de personal, contratación civil, escala salarial, régimen prestacional, política de promoción y ascensos, política de capacitación y bienestar social. Esta Mesa también abordaría los costos administrativos, de



contratación de servicios externos, costos laborales, el diseño metodológico para la constitución de las reservas para el pago de los jubilados del ISS, la elaboración de diagnósticos, evaluación de gestión y verificación de estadísticas de las 35 clínicas y los 230 CAA, con el apoyo de la Universidad Nacional.

Propósitos

Es necesario la construcción de un «Pacto Social por la Consolidación y Fortalecimiento del Instituto de Seguros Sociales». Este Pacto, debe ser un acuerdo de voluntades respaldado por todos los estamentos sociales, constituyéndose un documento político que servirá de marco general para todo el proceso de negociación y adecuación del ISS. Tiene además el propósito de facilitar la solución de los actuales problemas coyunturales de aprobación presupuestal para terminar el presente año. Los propósitos de dicho pacto serían:

- Permitir que el Instituto disponga del período de ajuste que le negó la Ley 100/93 para asegurar su plena adaptación al cumplimiento de las normas vigentes.
- Lograr que la nación reconozca, con seriedad y responsabilidad, sus obligaciones y deudas con el Seguro Social. Además, que se defina y programe el plan de pagos que le devuelva al ISS su plena viabilidad económica, particularmente en el sistema pensional de prima media con prestación definida.
- Obtener el respeto y el reconocimiento de los competidores privados que durante los seis años de vigencia de la Ley

100/93 se han dedicado a denigrar y desprestigiar al ISS.

- Buscar la excelencia administrativa y organizacional, aplicando en la práctica criterios definidos al contratar servicios y vincular personal en todos los niveles.
- Asegurar la participación de los trabajadores del Instituto en la orientación y toma de decisiones, particularmente en aquellos asuntos relacionadas con la calidad y oportunidad de los servicios.
- Devolver la confianza y el prestigio que las campañas orientadas al marchitamiento del ISS se encargaron de deteriorar.
- Permitir la vinculación efectiva de los trabajadores y empresarios aportantes a los órganos de dirección del ISS.
- Reorientar las acciones de los órganos de control interno y de los organismos de vigilancia externa, para que la lucha contra la corrupción resulte verdaderamente eficaz.
- Abrir paso a la vinculación de los afiliados y beneficiarios en las tareas de veeduría ciudadana y control social.
- Reafirmar la validez de las entidades públicas de seguridad social, mediante cambios significativos en los órganos de dirección y la activa participación de los trabajadores, afiliados y empleadores en las tareas de planeación, atención y control.
- Aclarar la verdadera situación financiera del Instituto con el apoyo de una «Comisión de la verdad económica y financiera», respaldada por la Organización Internacional del Trabajo –OIT— y de la cual hagan parte el Gobierno, los empleadores, los trabajadores y los usuarios.

Acciones inmediatas

Además del propuesto «Pacto Social por la Consolidación y Fortalecimiento del Instituto de Seguros Sociales» son urgentes acciones como la de definir con exactitud las deudas y compromisos económicos de la nación con el ISS; cuantificar la evasión y evaluar los criterios de elaboración, aprobación y manejo presupuestal, autonomía financiera y presupuestal del ISS; cambiar la autoliquidación por la facturación; establecer la realidad económica y financiera de cada uno de las áreas verificando los Estados Financieros; levantar la sanción de la Supersalud; establecer las deudas con el Sistema General en Salud: Compensación, Enfermedades de alto costo, Soat, recobros, tutelas y Atención a vinculados; estructurar el Fondo de Pensiones del ISS-Empresa a partir de las reservas existentes; actualizar, en pesos corrientes, el valor del patrimonio del ISS en cada negocio; definir metodologías apropiadas para la medición de: costos, facturación, productividad, gestión y eficiencia.

Recomposición de los órganos directivos y de control

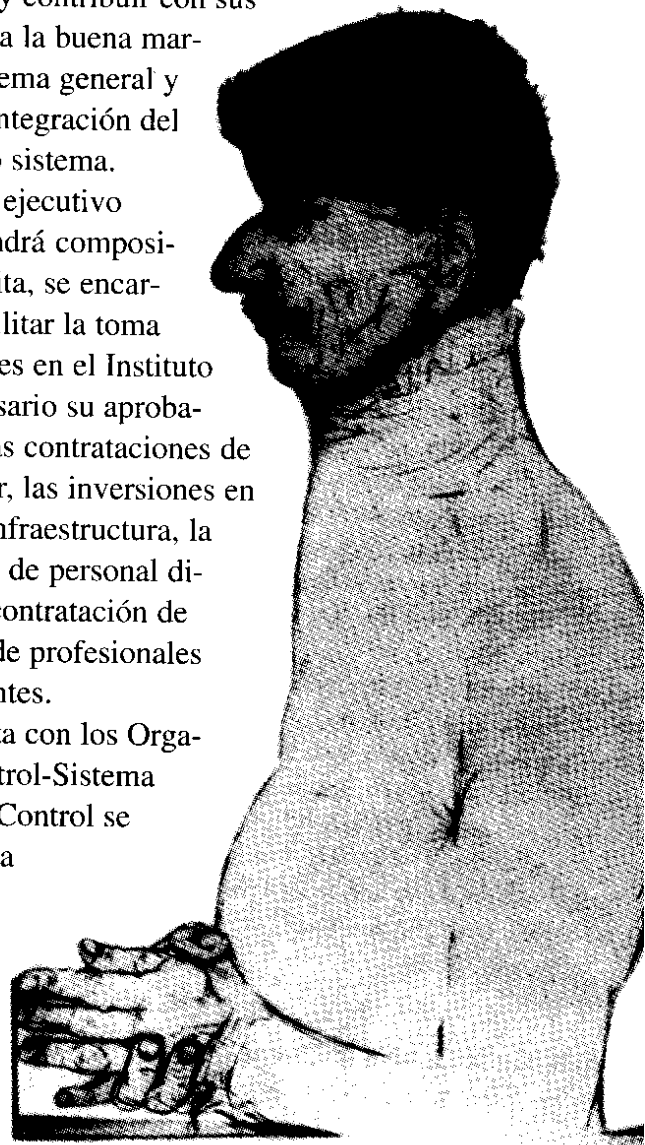
Esta parte de la propuesta incluye la introducción de cambios importantes en los órganos directivos y de control del ISS. Se necesita que el Instituto tenga como máxima autoridad un Consejo Nacional de Orientación y Políticas el cual estará integrado por 18 miembros y su composición será tripartita. Lo presidirá el señor Ministro de Trabajo y Seguri-

dad Social y será un órgano político de orientación y decisión.

Como lo indica su denominación, este Consejo tendrá como función principal, velar por la buena marcha del ISS y garantizar su permanencia y fortalecimiento. Serán su responsabilidad las directrices y políticas del Instituto, a la luz de las normas vigentes sobre seguridad social. Debe ser un órgano consultivo que garantice el balance y el equilibrio en las relaciones entre el Seguro Social y sus contrapartes del sector privado. Deberá velar por el cumplimiento de las metas planteadas y contribuir con sus propuestas a la buena marcha del sistema general y a la plena integración del ISS a dicho sistema.

Su consejo ejecutivo también tendrá composición tripartita, se encargará de facilitar la toma de decisiones en el Instituto y será necesario su aprobación para las contrataciones de mayor valor, las inversiones en equipos e infraestructura, la vinculación de personal directivo, la contratación de asesores y de profesionales independientes.

La propuesta con los Organos de Control-Sistema Integral de Control se orienta hacia la búsqueda de controles más preventi-



vos y efectivos. De poco o nada sirve detectar una irregularidad cuando el daño está hecho. Por el contrario, instituciones como la Procuraduría General y la Contraloría pueden contribuir de una forma eficaz, si vigilan los procesos de contratación, licitación, compra y alquiler de servicios.

Reorganización interna: Un nuevo organigrama

Los principales cambios propuestos son la de tener una Caja Única de recaudo, la Unidad de Control, el Sistema Nacional de Información, unificar en una Vicepresidencia todos los asuntos de salud, crear direcciones de EPS y de IPS independientes en sus funciones y unificar las gerencias regionales en un solo gerente.



Comisiones especiales

Su objetivo será poner en marcha y hacer el seguimiento de las acciones inmediatas y el cumplimiento de la propuesta en general. Serán tripartitas y tendrán un plazo máximo de 10 meses para presentar sus informes finales. Se proponen tres:

1. Comisión de la verdad económica y financiera;
2. Comisión de modernización;
- y 3. Comisión de vigilancia y control

La unidad jurídica

Por ahora las propuestas tanto de la administración como del gobierno, se reducen a giros sobre la condición jurídica asociada a la estructura del Estado como Institución oficial.

Sin embargo su ordenamiento debe fortalecer la estructura de Institución de la Seguridad Social, en donde la gestión de Seguridad Social no excluya la participación en un órgano directivo consultivo para asesorar el gobierno y la administración, se descentralice el ISS ante el Estado, consagrando la autonomía en las funciones del ISS, imperar la representación técnica, tanto en los órganos de decisión como en instancias corporativas, garantizar la autonomía del ISS, siendo éste punto un factor que permite una verdadera participación de los sectores interesados, ya sea a través de órganos consultivos como el Consejo del ISS, o en un modelo independiente de la autoridad del Ministerio de Trabajo.

La Corte Constitucional con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Nuevamente los trabajadores del país miramos con agrado las decisiones de la Corte Constitucional ya que en la sentencia C-1165 de 2000 rectificó que los derechos consagrados en la Carta deben cumplirse independiente de las condiciones económicas que aduzca el gobierno de turno para sustraerse de su obligación de garantizarlos.

Esta sentencia de constitucionalidad (obligatoria para todos los colombianos) se origina en una demanda interpuesta por el abogado laboralista Carlos Ballesteros, en donde participó la Escuela Nacional Sindical y algunas organizaciones sindicales del sector salud de la ciudad de Medellín.

Antecedentes

La ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral con miras a unificar los diversos regímenes de seguridad social existentes en las entidades públicas y privadas, y diseminadas en

convenciones colectivas, acuerdos, decretos, actos administrativos, pactos colectivos, etc. Es por eso que uno de los principios orientadores de la precitada ley es el de la universalidad.

Este sistema de seguridad social se compone del Sistema General de Pensiones, Sistema General de Seguridad Social en Salud y Sistema General de Riesgos Profesionales. A más de estos subsistemas se establece un programa de Servicios Sociales Complementarios. En el Sistema General de Seguridad Social en Salud se establecieron los regímenes contributivo y subsidiado.

Podemos afirmar que para acceder a los servicios de salud en Colombia se debe pertenecer a alguno de los dos regímenes enunciados, al contributivo pertenecen todas las personas que tengan relaciones laborales y capacidad de pago, en tanto que al régimen subsidiado cobija a todas aquellas personas que no cuentan

Por

Luis Fernando Henao

*Abogado Laboralista
Asesor de la ENS.*

con la capacidad de pago suficiente para cubrir las cotizaciones del régimen contributivo, es decir, los millones de pobres que hay en el país.

La propia ley 100 de 1993 creó el Fondo de Solidaridad y Garantía —Fosyga— como un mecanismo para asegurar que habría dinero suficiente para que el régimen subsidiado funcionara.

El Fosyga tiene subcuentas independientes mediante las cuales asume diversas funciones establecidas en el art. 214 de la ley:

- a. De compensación interna del régimen contributivo.
- b. De solidaridad al régimen de subsidios en salud.
- c. De promoción de la salud.
- d. Del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, según el artículo 167 de esta ley.

Según el art. 221 de la misma norma, la subcuenta de solidaridad de FOSYGA se nutre de recursos así, resaltando:

Art. 221. Financiación de la Subcuenta de Solidaridad

- a. Un punto de la cotización de solidaridad del régimen contributivo, según lo dispuesto en el artículo 203. Esta cotización será girada por cada Entidad Promotora de Salud directamente a la subcuenta de solidaridad del fondo.
- b. El monto que las Cajas de Compensación Familiar, de conformidad con el artículo 217 de la presente ley, destinen a los subsidios de salud.
- c. Un aporte del presupuesto nacional de la siguiente forma:

1. En los años 1994, 1995 y 1996 no deberá ser inferior a los recursos generados por concepto de los literales a. y b.

2. A partir de 1997 podrá llegar a ser igual a los recursos generados por concepto del literal a. del presente artículo.

d. Los rendimientos financieros generados por la inversión de los anteriores recursos.

e. Los rendimientos financieros de la inversión de los ingresos derivados de la enajenación de las acciones y participaciones de la nación en las empresas públicas o mixtas que se destinen a este fin por el CONPES.

f. Los recursos provenientes del impuesto de remesas de utilidades de empresas petroleras correspondientes a la producción de la zona cusiana y cupiagua. Estos recursos se deducirán de la base de cálculo de los ingresos corrientes a que hace referencia la ley 60 de 1993.

g. Los recursos del IVA social destinados a los planes de ampliación de la cobertura de seguridad social a las madres comunitarias del ICBF de que trata la ley 6º de 1992.

Parágrafo 1. Los recursos de solidaridad se destinarán a cofinanciar los subsidios para los colombianos más pobres y vulnerables, los cuales se transferirán, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto adopte el Gobierno Nacional, a la cuenta especial que deberá establecerse en los fondos seccionales, distritales y locales para el manejo de los subsidios en salud.

Parágrafo 2. Anualmente, en el Presupuesto General de la Nación, se incluirá la partida correspondiente a los aportes que debe hacer el Gobierno Nacional al Fondo de Solidaridad y Garantía. Para definir el monto de las apropiaciones se tomará como base lo reportado por el Fondo de Solidaridad y Garantía en la vigencia inmediatamente anterior al de preparación y aprobación de la ley de presupuesto y ajustados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certifica-

do por el DANE. El Congreso de la República se abstendrá de dar trámite al proyecto de presupuesto que no incluya las partidas correspondientes. Los funcionarios que no dispongan las apropiaciones y los giros oportunos incurrirán en causal de mala conducta que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente.

La ley 344 de 1996, de racionalización del gasto público redujo los aportes del presupuesto nacional a esa subcuenta de solidaridad al expresar que:

Art. 34 de la ley 344 de 1996

El numeral segundo del literal c) del art. 221 de la ley 100 de 1993 quedará así: A partir de 1997 podrá llegar a ser igual a medio punto de la cotización del régimen contributivo.

A partir de 1998 no podrá ser inferior a un cuarto de punto de la cotización del régimen contributivo.

Los argumentos de la demanda

En la demanda se expone que esa norma reduce de manera progresiva y considerable los recursos del Fosyga (subcuenta solidaridad) atentando contra las disposiciones constitucionales que ordenan aumentar progresivamente la cobertura de la seguridad social a los colombianos (arts. 1º, 2º, 48 y 49 de la Constitución Nacional), obligación que también se establece en diversos tratados de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ó Pacto de San José de Costa Rica de 1966, firmados por el Estado colombiano.

A pesar de que los Ministerios de Hacienda, de Salud y de Trabajo, y la Procuraduría General de la Nación defendieron la constitucionalidad de la norma demandada, la Corte Constitucional le dio la razón a los trabajadores.

Las razones de la Corte

El argumento central de la posición de la Corte para sacar del ordenamiento jurídico el art. 34 de la ley 344 de 1996 es que en un Estado Social de Derecho se requiere de la continua intervención del Estado para que los derechos de contenido social y económico no sean derechos de carácter retórico sino que los actos y la formulación de políticas por parte del Estado deben llevar a que todos los habitantes gocen de ellos.

La Corte reconoce a la seguridad social como un derecho de carácter prestacional que exige una activa intervención del Estado para desarrollarla y concretarla a través de las normas legales.

Dice la Corte

...el constituyente en desarrollo del concepto de Estado Social de Derecho, dispuso que salvo los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, conforme a los mandatos



contenidos en los artículos 350, inciso 1º y 366 de la Carta Política, como quiera que el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el bienestar general son finalidades sociales del Estado, por lo que en el segundo de los artículos acabados de mencionar se señala como objeto fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable, lo que significa el compromiso permanente de toda la actividad estatal para adoptar políticas, presupuesto y decisiones que, dejando de lado otras consideraciones, se encaminen a alcanzar las finalidades de orden social a que se ha hecho alusión, como quiera que ya ha sido superado el obsoleto concepto del Estado Gendarme y ahora resulta insuficiente el de Estado de Derecho para la realización concreta de los derechos económicos, sociales y culturales, extendidos por la actuación del Estado, de manera progresiva, a las inmensas mayorías de la población.

Recuerda la Corte, además, que Colombia debe cumplir con el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pidesc), la cual le ordena agotar el máximo de los recursos de que disponga para adoptar medidas que se encaminen a la ple-

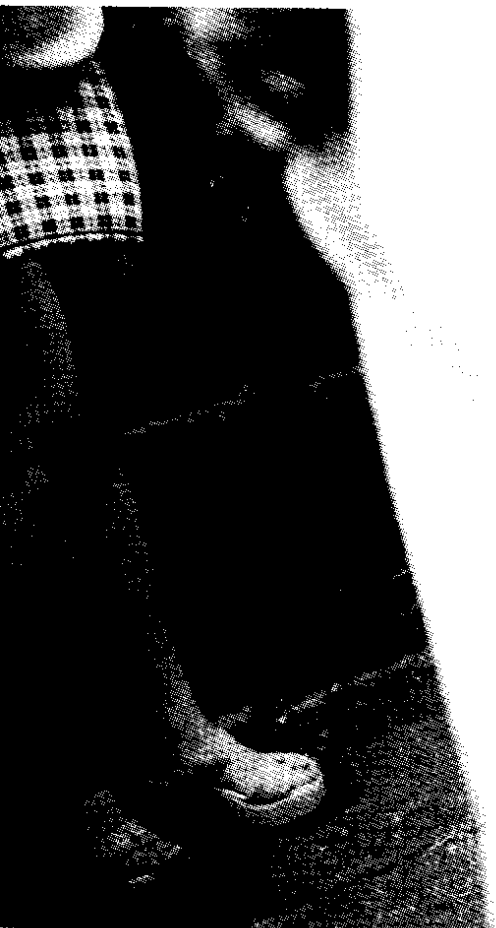
na efectividad de los derechos que allí se consagran.

En suma, los recursos del Presupuesto General de la Nación se deben encaminar principalmente a cumplir con las políticas sociales del Estado, dentro de las cuales está la seguridad social, siendo el gasto público social el mecanismo para crear las condiciones que permitan a las personas gozar de sus derechos, tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales.

Finaliza la Corte señalando que:

Sin lugar a duda, esa disminución de los recursos para el régimen subsidiado de salud, de ninguna manera realiza el postulado constitucional de la ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social que ordena el art. 48 de la Carta...» Y agrega, además, que el art. demandado viola la Constitución porque «no obstante lo dispuesto por el art. 366 de la Constitución en el sentido de que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, la norma acusada, por razones que obedecen a otros criterios, so pretexto de la racionalización del gasto público, optó por disminuir en forma drástica los aportes del Presupuesto Nacional con destino a las necesidades de salud de los sectores más pobres de la población colombiana...

A más de la importancia que tiene la decisión de la Corte para los afiliados al régimen subsidiado de salud, esta decisión es un paso importante a efectos de sustentar la teoría de la universalidad, integralidad e indivisibilidad de los derechos humanos, pues los DESC alcanzan protección constitucional inmediata y se abandona la teoría de que son derechos de carácter programático.



La Jurisprudencia Constitucional-Laboral garantista, ¿Tiene futuro?

Por

Oscar Dueñas

Abogado y Magistrado auxiliar de la Corte Constitucional

Introducción

El constitucionalismo laboral y la calidad de vida, bajo la óptica de las sentencias de la corte constitucional, en especial aquellas que tienen que ver con la acción de tutela, son como una caja de herramientas que contienen algunos instrumentos jurídicos útiles para la defensa de los trabajadores.

Este nuevo espacio judicial consistente en la constitucionalización de los temas laborales (los reaccionarios llaman a esto «tutelitis»), copado por justos reclamos, permite una audaz jurisprudencia garantizadora de los derechos fundamentales de la persona.

Lo anterior demuestra que la gente quiere acudir a la justicia encontrando una puerta amable en la tutela, y que se lleva a la práctica mandatos de la constitución de 1991 que algunos creyeron se quedarían en el papel, porque eran calificados como derechos programáticos.

Constitucionalizar lo laboral era impensable en la Constitución anterior

La preocupación constitucional por el hombre trabajador era algo impensable cuando la esencia de la Constitución era la organización del Estado. Se decía que una Constitución era solamente la hoja de papel que recogía las inquietudes de quienes son factores de poder. Hoy, las constituciones también son la expresión de quienes, no teniendo poder político, ven en la justicia el instrumento para hacer respetar los derechos, los valores y los principios constitucionales. Sería ilógico despreciar un espacio donde se está defendiendo la cotidianidad del hombre, porque la lucha por la justicia aun está al orden del día.

Esa garantía a los derechos era algo extraño en Colombia donde por dos gene-

raciones se educó en un contexto en el cual los clásicos derechos del Estado Liberal, es decir la Igualdad y la Libertad, no eran respetados. El derecho de igualdad no aparecía en la Constitución de 1886 ni en sus reformas y apenas existía en el Código Civil una igualdad sólo formal, y no material, consistente en la ilusión de que todos somos iguales ante la ley. En cuanto a los derechos de libertad, algunos de los cuales aparecían consagrados en el Título III de la vieja Constitución de 1886 bajo el rimbombante nombre de «Derechos Civiles y Garantías Sociales», muchos fueron restringidos en la sentencia de la Corte Suprema del 12 de junio de 1945. Se argumentó que no se aplicaban durante el Estado de Sitio. Ya se comprenderá entonces porque puede decirse que ni siquiera había un Estado de Derecho en nuestra patria, dado que la igualdad no existía en la Constitución del 86 y la libertad era menoscabada durante el Estado de Sitio casi permanente que se dio en Colombia entre 1944 y 1991.

Después de 1991 la constitucionalización laboral fue impulsada por los trabajadores a través de la tutela

Grande fue el avance cuando en la Constitución de 1991, no solamente se hizo un extenso catálogo de los derechos de libertad, sino que se consagró el derecho de igualdad en el artículo 13 de la Constitución Política. Con estos dos aspectos se ingresó realmente en el Esta-

do de Derecho que antes no existía, aunque en el discurso político se le mencionaba permanentemente. Ayudó mucho más el que se conocieran los derechos sociales, económicos y culturales, lo cual caracteriza al Estado Social de Derecho. ¿Por qué estos derechos, llamados también prestacionales, no se quedaron sólo en el campo programático? En primer lugar porque, pese a que algunos juristas digan que son derechos programáticos, la verdad es que la jurisprudencia tácticamente los ha protegido por la conexidad que tienen con otros derechos. En segundo lugar, porque también tácticamente, y si se quiere por convicción, se los ubica bajo los aleros de los derechos de libertad y de los derechos de igualdad. En tercer lugar, y esto es fundamental, porque los trabajadores acuden masivamente a la tutela, y en este ejercicio ocurre que se les hacen cumplir sus promesas al Estado; así mismo, se rompe el viejo esquema de un constitucionalismo económico que moría en la aridez de la hacienda pública y que ahora, por el impulso del hombre común, engloba también la calidad de vida; y sucede también que los jueces, sin distinciones, quedan comprometidos con la solución jurídica de los temas cotidianos. Todo esto es posible desde cuando se estableció la acción de tutela como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales. Son estos logros del propio pueblo colombiano, y en especial de su clase obrera, porque sin ella no se habría dado tan enorme cantidad de sujetos activos en la acción de tutela, lo que viene a auspiciar y conformar una teoría jurídica seria, fuerte propia, militante, y por lo tanto, muy

alejada del injusto modelo neoliberal. La defensa de esos derechos fundamentales, sin los obstáculos formales que tanto mortifican y perjudican al hombre común y corriente, obligaron a formar una jurisprudencia de lo humano, llegando a un garantismo que se refleja en el mundo económico.

Numerosas críticas y enfrentamientos

Por supuesto que hay numerosas críticas al constitucionalismo económico que se hace por parte de la corte constitucional. No hay la menor duda de que la jurisprudencia laboral con contenido humanista le hace estorbo a los postulados del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y digamos, perdónese la expresión, que le «destempla los dientes» a aquellos empleadores que han hecho del abuso el método para demostrar poder y enriquecerse desmedidamente. Los amigos del capitalismo salvaje ven con malos ojos que se dé protección constitucional a los derechos prestacionales, porque para ellos es una equivocación el Estado de Bienestar, el socialismo es un exabrupto, y sólo desean un derecho de género que no tenga nada que ver con el derecho como redistribución, o aquel derecho puro para seres «inteligentes y escogidos», un derecho abstracto al cual no le importan en lo absoluto los sufrimientos del pueblo. Hay personas a quienes mortifica que el aparato judicial se preocupe por los indefensos, los perseguidos y los asalariados. Desafortunadamente muchos de quienes así piensan pertenecen a las nuevas generaciones, o a esa otra

generación que no es tan nueva pero que ha tenido que esforzarse para sobrevivir, que hace del individualismo el motor de todas sus acciones y quienes hasta se preocupan por los demás, a ellos se les califica de «nostálgicos de los sesentas». A esos neoliberales, que florecen entre los juristas jóvenes, se les olvida que el orden justo es una necesidad y que la interpretación de la Constitución debe hacerse bajo la óptica del Estado Social de Derecho. Es un secreto a voces que para la nueva Corte se van a preferir juristas que no tengan problema alguno con el modelo neoliberal, bien sean libertarios o ultraconservadores, que de todas maneras van unidos en los propósitos privatizadores, de flexibilización laboral, de la liberación de las leyes económicas, y de considerar el control al déficit fiscal como única tarea de los bancos centrales.

Es una lástima que exista el propósito deliberado de cambiar la actual jurisprudencia constitucional. No será jurisprudencia inmaculada, habrá quienes deseen algo más, no faltan las críticas y las desilusiones, pero la verdad es que en ocho años de vida de la jurisdicción constitucional hubo más preocupación por los trabajadores que en ciento setenta años de funcionamiento de la jurisdicción ordinaria. Lo que hace la



Corte Constitucional no es jurisprudencia sindicalera, ni populismo jurídico, como graciosamente dicen algunos, es una jurisprudencia un poco a la criolla. Es como ver una película neorrealista, porque se liga a las necesidades más sentidas de los asalariados, de los pensionados, de los vendedores ambulantes, de los usuarios de la UVR, de los cotizantes a EPS, o como podría decirse, de todos aquellos que antes no podían llegar a las altas Cortes porque la sociedad estamentaria, con sus cuantías y talanqueras, lo impedían.

De todas formas es Cruz Roja jurídica

Podría decirse que con la tutela se hace una especie de «primeros auxilios» jurídicos. Es claro que esta «cruz roja» es siempre necesaria cualquiera que sea el régimen político. Y al hablar de una «cruz roja jurídica» no se trata de restarle importancia a la tutela, sino de hacer notar que a golpe de sentencias no se logra el giro necesario, y ni siquiera se construye el Estado Social de Derecho. La tutela contribuye a esto último, pero no tanto como se piensa, toda vez que la experiencia demuestra que las únicas autoridades en Colombia que le ponen el hombro a este modelo de Estado son los jueces, en buena parte con fallos de tutela. Y sin embargo, es poco lo que se ha adelantado, porque los jueces no manejan el presupuesto de la nación. Si no es algo revolucionario, podría calificarse como revisionista o sencillamente como jurisprudencia que humaniza hasta el mismo comportamiento capitalista. Pero es lamentable que algunos ni siquiera

permitan que exista esa cruz roja, y que inclusive se alarmen con la perspectiva de que exista, como se observa en los permanentes obstáculos que se le presentan a la tutela, el último de los cuales es el inconstitucional decreto 1382 de 2000 que busca desalentar el acceso de las personas a tal amparo y apunta crear dos criterios sobre los derechos fundamentales, el de la actual Corte Constitucional y el de las otras Altas Corporaciones. No hay la menor duda de que en el transcurso de esta política hay varios oscuros objetivos. A corto plazo, el desmonte del constitucionalismo laboral, que se suma a la dura y deshumanizadora flexibilización laboral empleada por el legislador y la mayoría de los jueces, y sustentada en un hábil manejo de la información. Puede adivinarse sin esfuerzo que se conducirá a los jueces a aplicar, en los casos de tutela, el criterio diferente al de la Corte Constitucional, lo que explica que se diga que la jurisprudencia de dicha corporación «no obliga».

A mediano plazo el objetivo es unificar interpretaciones alrededor de posiciones en la práctica desfavorables a los trabajadores, pero aparentemente bien sustentadas con «argumentos fuertes». Es ese el gran peligro que se vislumbra. La unidad, en la práctica judicial, de la reacción jurídica y del nuevo derecho.

¿Responderá la Corte a las arremetidas actuales y futuras?

La pregunta es si contra esta arremetida agresiva de los juristas tradicionales, y sutil de algunos brillantes seguidores del

nuevo derecho, es suficiente el ejemplo de la actual Corte Constitucional y los fundamentos teóricos de sus providencias.

En la Corte Constitucional, repetimos, se ha venido elaborando una teoría jurídica que puede tener sus inconsistencias pero que, de todas maneras, produce enfrentamientos con viejos juristas y especialmente con los aparatos judiciales. Quiero aclarar que esto no es extraño en sociedades en vías de desarrollo, llenas de escollos políticos y sociales. Valga un ejemplo. La Alemania de principios del siglo XIX era semifeudal, atrasada, con servidumbre, latifundista, absolutista, reaccionara, con gobierno parasitario. Sin embargo eso no fue obstáculo para que surgiera una filosofía clásica (Kant, Hegel), que lógicamente, dada la situación de Alemania en aquel entonces, fue idealista. Lo curioso es que en aquella sociedad alemana ese idealismo fue, en cierta forma, revolucionario.

Guardadas las proporciones, en nuestra Colombia, llena de desigualdades y de injusticias, violenta e intolerante, pero donde paradójicamente coexisten la cultura de la fuerza y la cultura de la sensibilidad, fue factible desarrollar después de 1991 la verdadera justicia que no es extraña a convencer antes que vencer. Se podría decir que ello se logró porque el nuevo derecho fue un camino adecuado para dejar sin piso el pensamiento de los tradicionalistas, demostrado con la producción en los primeros años de la Corte Constitucional, cuando hubo confluencia entre el pensamiento social y de quienes deseaban oxigenar la teoría jurídica colombiana con corrientes de ac-

tualidad. Pero a medida que el tiempo transcurrió, por un lado se afianzó el modelo neoliberal, y por otra parte hubo sólo simpatía pero no un decidido apoyo popular a las decisiones sociales en la Corte Constitucional. Sucedió así que la minoría, aunque tuviese espíritu liberal, terminó siendo neoliberal, y que la mayoría se radicalizó en la defensa de lo social. No es esto lo que va a ocurrir en el futuro. Si quienes manejan el poder no van a permitir otra Corte Constitucional como la actual, entonces ¿habrá reservas dentro de la misma corporación como para que humana y teóricamente se pueda al menos mitigar lo que se avecina? Siendo honestos, la situación es muy difícil.

Primera dificultad: aparato orgánico

En primer lugar el aparato orgánico de la Corte Constitucional es muy pequeño y en segundo lugar la indudable filosofía idealista que respalda el pensamiento de la actual jurisprudencia se queda corta ante los embates. Si ello es así, en últimas todo queda en manos de la extraordinaria voluntad de algunos jueces, abogados, profesores y estudiantes de derecho que comulgan con las tesis de la Corte



Constitucional. Pero esto no es suficiente. Mientras la base social (y dentro de ella los trabajadores), no se integre a la lucha por el derecho y borre de su cabeza la equivocada idea de que los procesos laborales son sólo parte demandante o parte demandada, se deja abandonado uno de los principales motivos de la lucha de masas, que es la búsqueda del orden justo. Ojalá a los dirigentes de los movimientos populares no les vaya a pasar lo que ocurrió en Alemania en abril de 1932, cuando 163 parlamentarios de la coalición de Weimar, seguidores de dicha constitución, no actuaron conjuntamente con los 57 parlamentarios comunistas, permitiéndole así un juego efectivo a los 193 seguidores de Hitler, con los resultados suficientemente conocidos.

Segunda dificultad: presentación de la interpretación

En segundo lugar, hay que indicar que no solamente es importante la interpretación de la norma que se hubiere hecho, sino que es fundamental la presentación de la interpretación, es decir, la forma como se comunica lo que se hace. Esto tiene que ver con el terreno de las noticias, donde es central un tipo de televisión que dentro de su operatividad no se preocupa tanto por ‘de-

mostrar’ como por ‘mostrar’, a riesgo de desvirtuar la verdad, cayendo en el mundo de las realidades virtuales donde lo importante es la perfección en la emisión de la noticia y la fluidez del movimiento que refuerza la credibilidad, algo tan peligroso como los dobles discursos o las verdades impuestas. Es indudable que en materia de sentencias con contenido social se dan tres comportamientos. Uno de silencio, otro en el que se presenta objetivamente la noticia para luego atacarla en los editoriales, señalando muchas veces las sentencias como causantes de catástrofes; y un tercero, muy peligroso, donde se anticipa el presunto fallo con la ilusión de presionar modificaciones, o si ello no es posible, permitir capturas hacia el futuro. En otras palabras, poner una pica en Flandes.

Este tema de las comunicaciones no es solamente práctico sino que nos ubica en el terreno de lo teórico, porque ocurre que el avance de la ciencia y concretamente de la inteligencia artificial de los computadores, masivamente usados en nuestros despachos judiciales, por un lado son ayuda eficaz, y por otro nos retrotraen a la lógica formal. En la confección de sentencias con la ayuda del computador, permanentemente se acude a la memoria de éste y se copia lo pertinente, lo que no es otra cosa que volver al formalismo jurídico, donde el caso se subsume en la norma o en la jurisprudencia que el computador nos presenta en la pantalla, y que nosotros cortamos para reproducir en un nuevo fallo. Es el paso de la razón práctica a la razón comunicativa, con todas sus ventajas y problemas; algo que, parecía, nunca iba a verse en el mundo jurídico.



Tercera dificultad: lo que ayer era novedad hoy podría servir de disculpa contra los trabajadores, las teorías del discurso y de la ponderación

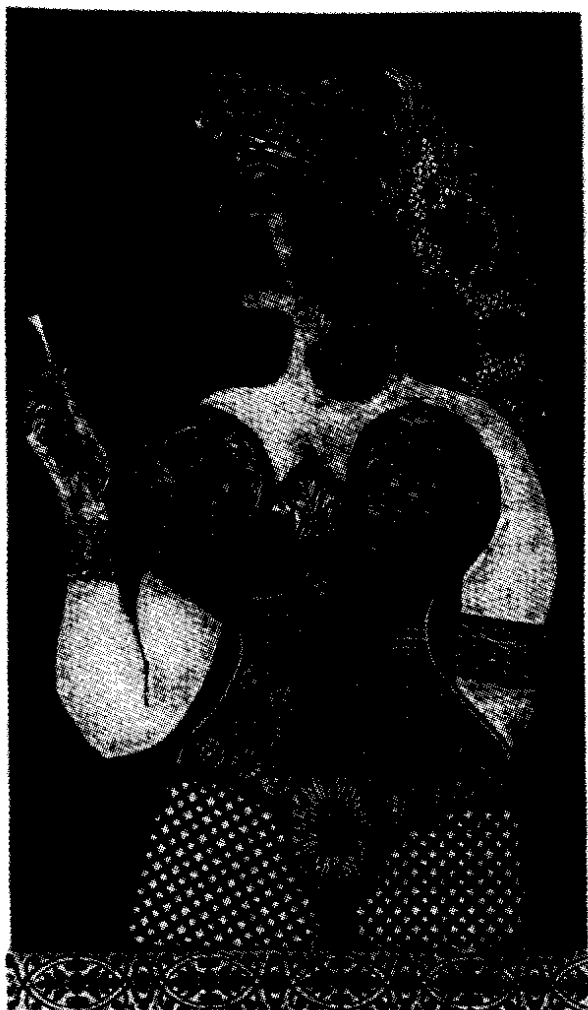
Nos atrevemos a pensar que en este nuevo mundo jurídico nuestro, por ahora, la respuesta teórica está basada en la filosofía idealista, algo que inicialmente es un avance contra la intolerancia y la exégesis. De ahí que se tendrá mucha influencia del neokantiano alemán Robert Alexy y del jusnaturalista norteamericano Dworkin. En un principio este sustento permitió una jurisprudencia llamativa, pues las posiciones de la filosofía idealista tardía fueron interesantes para desprestigiar rezagos jurídicos de una etapa premoderna. Pero con el paso de los años, y precisamente por la contradicción dialéctica, esa filosofía podría tomarse en el mejor respaldo de las injusticias sociales y esto, si bien parece un disparate, es precisamente lo que se intenta plantear conceptualmente aquí. Si se trata de preservar buena parte de la actual jurisprudencia, aquella que favorece a los trabajadores y oprimidos, paradójicamente viene a servir a lo que criticábamos al iniciarse el período de la Corte Constitucional, es decir, al formalismo jurídico. Pero también paradójicamente, la teoría del razonamiento y de la ponderación que tanto sirvieron para respaldar posiciones nuevas y superar comportamientos judiciales, no son ya teorías tan confiables, pues fácilmente llevan a caer en abstracciones e idolatrías a los llamados ‘argu-

mentos fuertes’. Ocurre que tener a la razón como único eje de la justicia presenta varios inconvenientes. No hay raciocinios neutros y si los hubiere sería para cerrar los ojos ante la realidad del país. Además, quien califica sin un argumento, fuerte o no, es la ideología, y la ideología predominante es la neoliberal. Por lo tanto van a ser los neoliberales quienes asuman abusivamente el oficio de decir cuál argumento es válido y cuál no lo es. Mayor será el inconveniente en cuanto a la teoría de la ponderación, porque los brillantes juristas que se aprestan a copar la nueva Corte Constitucional consideran que debe haber mandatos de optimización para los derechos de libertad y por el contrario se deben manejar contenidos mínimos para los derechos sociales. Valga esta cita de Robert Alexy:

Un socialista, siempre que no sea un fanático, puede aceptar un derecho general a la libertad como derecho prima facie. Podemos tener la esperanza de que lo acomode, a través de un proceso de ponderación, dentro de sus ideales políticos. Un liberal, considerando de nuevo que no es un fanático, puede aceptar el derecho social general a la asistencia social como un derecho prima facie. Aquí también podemos esperar que lo reduzca a través de un proceso de ponderación de acuerdo a sus ideales políticos, por ejemplo, que lo transforme en un derecho definitivo con un contenido mínimo».

Soluciones: lucha de masas, lógica dialéctica materialista, pluralismo jurídico, compromiso con el sufrimiento del pueblo

La única forma para resolver tantas dificultades prácticas y teóricas es la lucha de masas, que la clase trabajadora tenga claridad sobre la lucha por el derecho social. En cuanto a quienes somos operadores jurídicos, se hace necesario un compromiso con los oprimidos, lo cual no excluye la hipótesis de un neoliberalismo bueno, y un conocimiento serio de la lógica dialéctica, pero no idealista. Sobre esto último hay otro inconveniente. Hay quienes piensan que esta lógica no existe, y quienes así lo creen son precisamente aquellos que desarrollaron ese activismo judicial que permitió el enfrentamiento con el dere-



cho tradicional. De buena fe están convencidos de ello porque tienen la imagen residual que les dejó las enseñanzas de algunas universidades norteamericanas y la lectura de los libros de moda. Por consiguiente, se torna impostergable volver a estudiar el materialismo dialéctico.

Pero no todo es negativo. Se abre camino el pluralismo jurídico y se está combatiendo el dogmatismo. Hay un buen número de jueces que contra viento y marea emplean la razón, no para mostrar su aparente pureza ni para mantener los formulismos, sino que hacen uso de los razonamientos en la defensa del orden justo. Hay un enorme contingente de abogados y estudiantes que leen en otras bibliotecas diferentes a las tradicionales y lo hacen con espíritu crítico y no por estar a la moda. No es sueño que una de las metas a lograr por los movimientos de masas sea impulsar una consigna hacia la sociedad y hacia los gobernantes consistente en que los mandatos de optimización no son únicamente para los derechos de libertad, sino también para los derechos sociales, lo cual es todo lo contrario de lo que ocurre hoy en Colombia, donde quienes detentan el poder aspiran a disminuir las normas que favorecen a los trabajadores y a erradicar las interpretaciones garantistas. Lo más importante, justamente donde reside la fortaleza histórica de la justicia social, es que se comprenda que los sufrimientos de nuestro pueblo son enormes, y que se actúe con soluciones y pronunciamientos llenos de contenido humano. Y esto sólo se logra cabalmente cuando se da un compromiso serio de la clase trabajadora.

†

Ética en tiempos de crisis*

Me ha correspondido el honor de decir las palabras de clausura de este interesante seminario, les confieso que no ha sido nada fácil para mí tejer las pocas ideas que expondré a continuación por dos razones elementales: la primera, a que la ética como disciplina no es mi campo de acción académico, y la segunda, porque hablar de ética, sea esta referida al campo político o al más específico de las relaciones económicas y laborales, al que ustedes se dedicaron estos dos días, en esta época rodeada de incertidumbres y de realidades cambiantes y complejas, dan ganas de dejar la tarea a un lado y optar por un discurso protocolario. He preferido asumir el reto y el riesgo de exponer algunas de mis reflexiones.

1. En cada época y en cada coyuntura histórica, los pueblos consideran estar viviendo los momentos y las situaciones más difíciles y críticas con respecto al pasado. No somos, en el mundo actual, ajenos a tal percepción. Los colombia-

nos somos quizás los campeones de la hipérbole, dados al pensamiento fatalista, a las visiones apocalípticas y a pensar que nuestros antepasados nunca se vieron encarados a una situación como la que nos afecta. Como historiador que soy me repugna la comparación acrítica entre el presente y cualquier momento del pasado, pues parto del principio de que cada época tiene sus afanes y su economía emocional. El sistema de valores y de convicciones, sus referentes emotivos, sus miedos y certezas, no son siempre iguales. Pondré un sólo ejemplo para ilustrar mi idea: liberales y conservadores a fines de los años cuarenta, y buena parte de los cincuenta, se mataban entre sí por el sólo hecho de ser lo uno o lo otro; vista desde nuestra perspectiva, esa batalla fue insulsa, carente de sentido, pero nuestro juicio resulta anacrónico a la luz de los valores, convicciones y sentimientos de aquellos seres, pues para ellos lo que estaba en juego era una

Por
**Darío
Acevedo
Carmona**

*Historiador, Profesor
Titular Universidad
Nacional de Colombia
Director (E) de Pro-
gramas de la U.N.S.*

* Discurso de clausura del Seminario «Hacia una ética de las relaciones económicas y laborales» realizado en Bogotá el 2 y 3 de noviembre de 2000, en la Biblioteca Luis Ángel Arango. Evento organizado por la ENS, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, la OIT, la Mesa sobre Empleo, Viva la Ciudadanía, Cedal (Perú), y respaldado económicamente por la Junta de Andalucía (España) y por Oxfam (Inglaterra).

cuestión esencial, eso que para nosotros es simple, para ellos era sagrado, a saber, la identidad partidista.

Con este abrebocas, lo que quiero insinuar es que la ética para los tiempos presentes, aunque se nutra en las fuentes del pensamiento y de los comportamientos de otros tiempos y circunstancias, ha de estar inspirada en los conflictos, en las realidades y en las urgencias de nuestra época. La humanidad representada por los gobiernos de los diversos países dio inicio en 1945, con la constitución de la ONU, a un proceso todavía inconcluso, de universalización de las relaciones y de los principios rectores fundamentales que debían llevarla a niveles de equidad, disfrute y bienestar. Desde entonces, cada vez cobra más fuerza la convicción de que habitamos la misma casa y como tal tenemos similares obligaciones para con ella, además hemos desarrollado pensamientos sobre la defensa de la especie, por eso el discurso de los Derechos Humanos, por ello el discurso por la defensa y la protección de la tierra. La guerra fría obstaculizó de manera grave el ideal de las Naciones Unidas, tanto que por primera vez en la historia los polos de la confrontación, EEUUA y URSS, adelantaron una carrera armamentista capaz de destruir miles de veces todo vestigio de vida en el planeta.

En los últimos años del siglo XX, y quizás por el fin de la guerra fría, en el seno de la ONU y de otros organismos internacionales de carácter económico, social y político, el tema de la globalización cobra nuevos bríos. La globalización es un concepto que alude a un complejo

nudo de aspiraciones comunes para la humanidad, en torno de las cuales los gobiernos van construyendo consensos e identidades. Hasta ahora se han identificado 7 campos de acción en los que el discurso globalizador adquiere concreción, con los que se van sentando las bases de una conciencia global que nos hace ciudadanos del mundo; ellos son, como ustedes saben, la defensa de los Derechos Humanos, la lucha contra la corrupción, la preservación del medio ambiente, el combate al terrorismo, la lucha contra la pobreza, la defensa de la democracia y la lucha contra el narcotráfico. En todos ellos, en unos campos más que en otros, existen convenios puntuales y desarrollos de tipo jurídico a los que se obligan los Estados. Una de las consecuencias de esta nueva realidad es la atenuación o modificación del viejo concepto de soberanía nacional en la medida en que la Naciones Unidas, en nombre de la humanidad, puede imponer sanciones y restricciones en los casos en que se estime que se está violando alguno de los acuerdos internacionales.

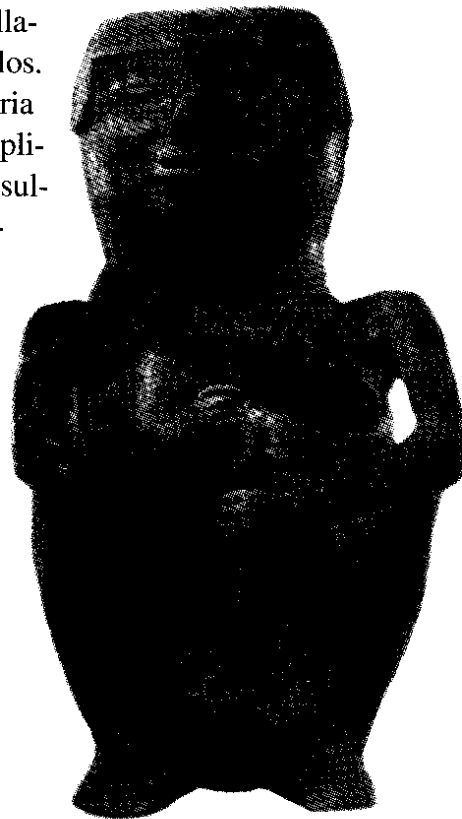
2. Sin embargo, de modo parejo con la globalización alrededor de los aspectos mencionados, se viene imponiendo en el campo económico una política globalizadora inspirada en el modelo neoliberal. Se trata, como bien se sabe, de dejar en manos del dios mercado, la producción de la riqueza y del bienestar por medio de políticas restrictivas en lo fiscal y de reducción del tamaño y las funciones del Estado. Las consecuencias de este experimento son diversas y en general deplorables. Los países más ricos se han vuelto más ricos, mientras los

más pobres se hunden en el pantano de la miseria, se consolidaron los monopolios, y las desigualdades en la distribución de la riqueza se han hecho más escandalosas. No es del caso dar cifras, pero sí de tener en cuenta que hay una creciente opinión pública que clama por un nuevo modelo en las relaciones económicas internacionales. Los disturbios en Seattle, en Praga y en otras ciudades donde se reúnen las autoridades monetarias y financieras mundiales, son una prueba elocuente del fracaso del modelo. No ha de ser de otra forma, pues la humanidad no puede, en sana lógica, caminar por dos senderos que son literalmente opuestos. No cabe ni ética ni políticamente que a la vez que se forja un discurso humanista globalizante desde la ONU, otros o los mismos gobiernos impongan desde el FMI, El Banco Mundial y otras agencias de cooperación económica, unas normas que acrecientan la pobreza, incrementan las desigualdades y finalmente afectan las democracias. Esta disociación de caminos nos indica que no se puede rechazar en general la globalización so pena de quedarse rezagados de sus beneficios y haciendo el papel de anacrónicos y que a la globalización económica es preciso hacerle correctivos, que estos deben ser el fruto de la presión de los pueblos más afectados y que los mejores argumentos para lograr tal cometido están consagrados en la política y en los convenios alcanzados en las NN.UU.

Así pues, el género humano cuenta con una ética de dimensiones universales, si por ética entendemos el conjunto de convicciones y de comportamientos que

tienden a producir el bienestar y la tranquilidad de conciencia, en tanto tales convicciones nacen, no del miedo al castigo por violar la norma, sino en cuanto nuestro pensamiento los acoge por considerarlas buenas para la vida en sociedad. Esas convicciones consagran en primer lugar el respeto por la vida humana por encima de cualquier consideración como valor supremo, en segundo lugar, la preservación de nuestro habitat, lo que McLuhan llamó la «Aldea Global», y en tercer lugar, la búsqueda de la equidad que tiene como componente central la derrota de la pobreza. Estos presupuestos éticos configuran un norte referencial básico para guiar la acción común de los hombres, las instituciones y las autoridades.

3. En Colombia algunas veces se oyen voces que explican el origen de la crisis por el olvido o pérdida de los valores del pasado, y se llama por tanto a recuperarlos. La ignorancia de la historia es lo único que puede explicar tales esperpentos. Resulta que mirando en retrospectiva, el saldo de lecciones políticas edificantes que dejaron nuestros antepasados es bien precario. Proyectos inacabados de unidad nacional, guerras civiles por montones en el siglo XIX, a mediados del siglo XX la violencia rural más pavorosa después de la



revolución agraria mexicana, con un saldo de entre 200 y 300 mil muertos entre liberales y conservadores. En efecto, somos herederos de una tradición guerrera, de un espíritu intolerante en materias políticas; la cohesión nacional ha pesado menos que la identidad en torno a los partidos tradicionales, en fin, no es propiamente un dechado de virtudes lo que nos fue legado, y si bien ello no explica todas nuestras tragedias, si tiene mucho que ver con la forma violenta como encaramos nuestros conflictos. Vivimos una coyuntura crítica, sumamente crítica, tan grave que pareciera tener razón el historiador Norteamericano David Bushnell al titular su último libro sobre Colombia como «Una nación a pesar de sí misma», y también el historiador Marco Palacios para quien el país ha oscilado entre la legitimidad y la violencia. Esto quiere decir que estamos en un país a medio hacer, con déficit en democracia, cuya brújula se nos pierde a cada rato o funciona mal. En el siglo XX, las élites políticas intentaron, sin alcanzar resultados óptimos, rehacer el camino de la construcción de un Estado de Derecho, el pacto de paz que puso fin a la guerra de los mil días nos permitió curar la herida que nos dejó la separación de Panamá, iniciar el proceso de industrialización e incursionar en la economía mundial; el proyecto modernizador del liberalismo en los años 30, sentó las bases del Estado intervencionista a la vez que amplió el régimen de las libertades políticas, aunque el conservatismo y la jerarquía eclesiástica se dejaron llevar por los fantasmas del pasado y atravesaron un palo en

el proceso de reformas. Finalmente, el Frente Nacional fue un pacto de paz que restableció la convivencia entre liberales y conservadores, pero el efecto saludable de haber cauterizado las heridas de la «Violencia» fue transitorio en razón de su carácter excluyente y antidemocrático, en tanto cerró los espacios a fuerzas políticas diferentes a los partidos tradicionales.

¿Qué quiere decir todo esto? Que si bien hubo intentos de construcción de un ideario nacional, estos fracasaron porque faltó más decisión y convicción democrática. Desafortunadamente, los colombianos heredamos más intolerancia que convivencia, más confrontación violenta que paz, más sociedad política que ciudadanía. Por ello mismo, hoy, ante la crisis orgánica de la sociedad colombiana, no podemos llenarnos la boca y tranquilizar nuestras conciencias con frases de cajón que invitan a recuperar un supuesto pasado señorial y caballeresco. Lo que se nos impone como reto crucial es pensar en la dimensión del hueco en que nos encontramos y construir los referentes que han de servir de fundamento al nuevo país.

Colombia está abocada a una guerra muy peculiar en el sentido de que a pesar de no escindir completamente a la sociedad civil, ha puesto en cuestión el orden de cosas. Pero lo más inquietante es el hecho de que en esta guerra se han pisoteado en materia grave y leve los más elementales principios de humanidad. Además, parece claro que ni el viejo establecimiento ni las fuerzas que lo combaten son portadoras de un proyecto de sociedad inspirado en los cánones de la ética política. Tal circunstancia nos

iQueremos más salud!

Primer Encuentro de Egresados Programa de Salud Ocupacional de la ENS

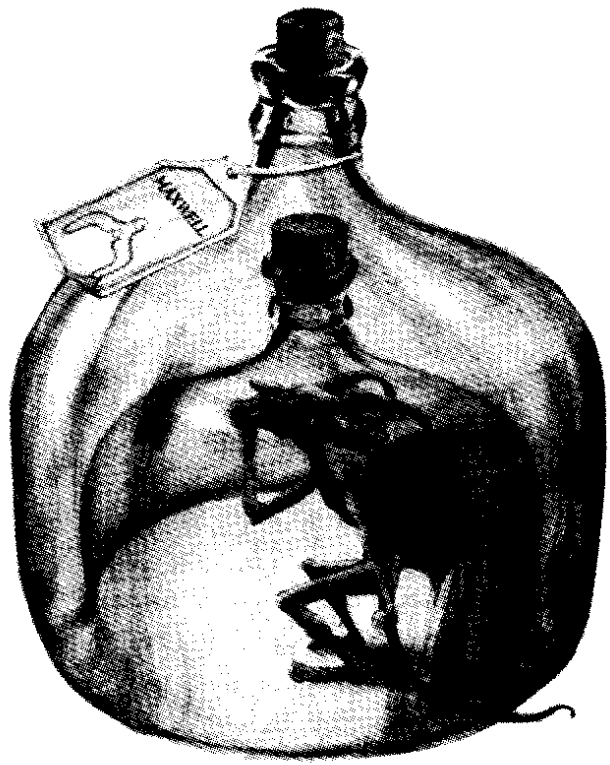
Por

Carmen Pico Merchán

Coordinadora del Programa Salud y Trabajo de la ENS

La crisis económica, administrativa y ética por la cual atraviesa la salud general y social en Colombia hace que el tema específico de Salud Ocupacional no se considere con la profundidad y extensión necesaria, hasta el punto que las investigaciones referentes a esta faceta son aisladas y pocas las instituciones dedicadas a su capacitación. Esta certeza llevó al equipo del Programa Educativo Especializado de Salud y Trabajo de la Escuela Nacional Sindical a cuestionarse sobre la formación que se impartía a trabajadores y líderes sindicales para enfrentar y disponer del conocimiento en salud y trabajo para aplicarlo en la cotidianidad del trabajador en su ambiente de trabajo.

Desde este cuestionamiento surgió la idea de realizar el Primer Seminario de Egresados del Programa Especializado en Salud y Trabajo para hacer una compilación de los resultados a los que han llegado los 3.200 sindicalistas y trabaja-



dores que pasaron por el programa educativo en sus lugares de trabajo y sus sindicatos. Este encuentro se adelantó el 7 y 8 de septiembre con diferentes ex-cursillistas de toda Colombia.

Madurando la idea

Era necesario hacer un alto en el camino después de trabajar, investigar, capacitar y asesorar, con el fin de intercambiar experiencias sobre el trabajo realizado en lo que tiene que ver con Salud y Trabajo en todos los sindicatos de donde procedían los cursillistas, valorar los resultados en estos espacios y evaluar el proceso educativo del Programa de Salud y Trabajo, era pertinente, entonces, socializar los trabajos afianzados hasta ahora y las experiencias obtenidas gracias a las labores realizadas por cada uno de los estudiantes en los quince años de labores consolidadas. Se procedió a hacer un estado de arte del trabajo en forma de encuentro para recapitular el avance desde lo conceptual y

metodológico del programa, en la construcción y producción de conocimiento metodológico, inscrito en la tradición del pensamiento de la medicina social.

A modo de historia

El programa de Salud Ocupacional fue el primer programa de la ENS, desde 1986 hasta el 1989 se hicieron varios procesos importantes, algunos muy puntuales que tuvieron una gran repercusión en lo sindical, como fue el trabajo de investigación con los trabajadores de Sintrasofasa, hoy Sintrauto; es el único ejemplo que tenemos en el país en donde después de un proceso de formación y capacitación en Salud Ocupacional se termina en un pliego de peticiones, en una negociación colectiva y finalmente en la huelga.

Recordemos que en las décadas del setenta y ochenta el sindicalismo o era marxista o era muy conservador, se tenía una formación de partido, como activistas o cuadros políticos. La ENS empieza a cambiar la educación sindical desde una reflexión con los trabajadores con la intención de involucrar a los trabajadores en el mundo que los rodeaba, desde una mirada analítica, técnica y con bases científicas. Desde 1989 y 1990 se empezó una modalidad más especializada gracias al estado de desarrollo del programa, de los mismos programas educativos y de la ENS. El primer programa especializado fue el de Salud y Trabajo con una propuesta metodológica, pedagógica y política: cuando los trabajadores intervinieron en la construcción de la salud en lo pedagógico se resolvió algo tan político como es la participación. Se trató de un proceso de formación en

el cual los trabajadores y trabajadoras recrearon y re-conceptualizaron, a través de su propia realidad y de lenguajes propios, todo sobre Salud y Trabajo, participaron con la elaboración de planes de trabajo médico, técnico y educativo. Este programa cualificó al dirigente sindical hacia un cambio de mentalidad, para mirar los procesos sociales y los programas al interior de las empresas y de las fábricas desde la óptica de la Salud.

Son quince años de labor investigativa (con un incremento en los últimos cinco años), con 32 trabajos participantes, guiados por la Escuela en los diversos niveles y en los procesos de investigación. Se dictaron más de 10 cursos especializados, 50 cursos básicos, de 20 a 30 talleres en temas concretos; pasaron más de 3.000 hombres y mujeres. Fueron diferentes conceptos y categorías recreadas, reconceptualizadas y producidas, se acumuló en lo conceptual, lo histórico y lo pedagógico.

El encuentro

El encuentro tuvo tres grandes momentos. El primero tenía por objeto el conocimiento y el intercambio de experiencias, saber quiénes éramos, que habíamos hecho, traer los productos, los videos, las cartillas y las investigaciones creadas.

Un segundo momento fue de reflexión sobre lo actual y lo coyuntural, en especial sobre la Reforma Laboral; se dialogó sobre el estado del conocimiento en Salud y Trabajo, qué de nuevo hay, qué se construyó, cómo es ese trabajador que pasó por los cursos y cómo se pro-

yecta en el futuro inmediato.

Y el tercer momento se orientó al análisis de lo pedagógico, se aplicó una encuesta y se hizo una plenaria. A los participantes se les solicitó previamente un escrito con sus experiencias laborales, pedagógicas y educativas.

Se preguntó a cada ex - cursillista sobre la idoneidad de lo aprendido, sí lo aplicó, que temas le sirvieron, cuales no, si consideraba que el conocimiento lo fortaleció o no, sí continua trabajando en salud ocupacional, sí ingresó al Comité Paritario, sí ha hecho el trabajo, sí ha transformado al Comité Paritario, la empresa y el sindicato.

A la cita acudieron representantes de todos los años, desde el primer programa (1989-1990, hasta el 2000), ex-cursillistas de Cali, Cartagena, Bogotá y Medellín, con un total de 17 sindicatos y 35 trabajadores: 2 mujeres y 33 hombres. En los primeros diez años del programa educativo especializado el 80% de los cursillistas eran hombres. La diferencia en cuanto al género de los participantes se explica porque el Programa Educativo de Salud y Trabajo se promocionó en el sector industrial, esencialmente en el manufacturero, metalmecánico, siderúrgico y textil, allí la mayoría de personas que están en este proceso productivo son hombres. Esta diferencia de género cambiará para el próximo trienio ya que promocionaremos el Programa en el sector servicios, en especial el sector salud, en donde existe un buen porcentaje de mujeres.

Los resultados

Los datos compilados permitieron al equipo de Salud concluir que las condiciones concretas de los trabajadores y las trabajadoras de este país, y en general de la salud pública en Colombia, sigue deteriorándose. Paradójicamente hay mayor investigación en este tema, el sistema de seguridad social tiene más dinero, pero se cierran los hospitales y los perfiles de enfermedad y muerte han aumentado, esto se refleja en la salud de los trabajadores.

En cuanto a las leyes que se adoptan frente a la problemática de salud con los trabajadores se tiene la posibilidad de generar acciones legislativas para modificarlas, de tal forma que los trabajadores tengan más participación en las decisiones. Un ejemplo concreto es la posibilidad de escoger la ARP y de participar en la metodología de trabajo en materia de salud en las empresas, quebrando así la costumbre según la cual son los empresarios quienes definen a que ARP se afilian sus subalternos, pues generalmente ellos escogen la ARP de su mismo grupo financiero o empresarial, sin importarles la calidad de los servicios de está y si está capacitada o no para garantizar las condiciones laborales del trabajador.

Siguiendo con este mismo ejemplo, la ley permite que la ARP sea la que proponga los postulados políticos y filosóficos de la salud, los cuales pueden ser muy avanzados, lo grave es que son las ARP quienes deciden, son juez y parte, veedoras e interventoras en las decisiones y éstas normalmente son privadas. Por eso es esencial que los trabajadores participen en este espacio.

Otra posibilidad, como ejemplo, de incidir en acciones legislativas es frente al Decreto Reglamentario 1295 de la Ley 100, el cual produjo pérdidas en materia de accidentes de trabajo, en este tema se tiene la posibilidad de hacer acciones legislativas, de demandarlo.

La investigación en Salud Ocupacional realizada por los sindicatos, desafortunadamente, está estancada, porque ahora el sector sindical ha perdido presencia, experiencia, tiempo y dinero, situación funesta para el trabajo investigativo en salud, en donde son necesarios estos elementos. Los procesos de investigación con más apoyo financiero son realizados por el Seguro Social y el Ministerio del Trabajo.

La cualificación de los trabajadores y trabajadoras que pasan por el Programa es elevada, lo cual se constató al reflexionar sobre el *Estado del Arte y de la Figura del Trabajador Hacia el Próximo Milenio*. Aquí se usaron conceptos filosóficos para abordar la pregunta de cómo humanizar el trabajo en el campo de la salud ocupacional y para pensar en la ampliación de esas fronteras de lo humano; ideas concebidas al considerar el actual culto al trabajo, del mantenimiento de la producción sin importar si las labores realizadas desgastan a las personas o si deterioran el ambiente, sólo se piensa en la producción, el rendimiento y las ganancias. En esencia fue una reflexión difícil aunque importante, porque se consideró al ser humano y su salud en el ambiente de trabajo.

La construcción de la red de intercambio es esencial porque hay gran cantidad de Producción Didáctica que no se debe

repetir, sólo debemos saber dónde está e intercambiarla, difundirla y reproducirla. La red nos ayudaría también a articularnos con el Movimiento por la Salud Pública Nacional, el cual está siendo impulsado por ONG, centrales obreras, sindicatos, organizaciones de usuarios de las EPS y del Seguro Social, redes de mujeres, de desplazados y demás instituciones para las cuales el tema de salud es importante.

Otra idea que surgió del Encuentro es la de impulsar el Tercer Seminario por la Salud Pública para junio del 2001, con un encuentro preparatorio por la Salud de los Trabajadores. Este encuentro es una idea que parte de la visión que se tienen en salud pública frente a la salud en el trabajo y de los trabajadores, que muchas veces se olvida por los problemas con la seguridad social, con el cierre de los hospitales, porque el régimen subsidiado no funciona, en fin, por el deterioro de la red pública y de las condiciones de salud.

El encuentro fue una oportunidad para activar una red y corroborar que los Programas de Salud que se dictan en la ENS transforman y cualifican al dirigente sindical, pues todos los ex cursillistas están trabajando en el campo de Salud Ocupacional. Sigue entonces siendo válido continuar con el fortalecimiento en la educación y la investigación, en la construcción del saber de la salud y este fortalecimiento se dará con la participación de los trabajadores.

Entrevista con Rocío Pineda

Marcha Mundial de las Mujeres 2000 Nueva York

Por
**Patricia
Valencia**

Programa de Comunicaciones de la UNIS

El pasado 17 de octubre, en Nueva York, más de 10.000 mujeres, sin ninguna vinculación gubernamental, procedentes de los cinco continentes y acompañadas por otras miles de 159 países y territorios, realizaron una gran marcha ante la ONU para reiterar la exigencia de «Eliminación de la Pobreza y las Violencias contra las Mujeres». Éstas les fueron presentadas, por un grupo de delegadas internacionales, a la Sra. Fréchete, vicesecretaria general¹ de la ONU y a la Sra. King, consejera especial ante el Secretario General de la ONU, encargada de la condición femenina.

Fortalecidas por unos cinco millones de firmas recolectadas en el mundo entero en apoyo a estas dos reivindicaciones,² la «Marcha Mundial de las Mujeres 2000» reafirmó sus divergencias fundamentales con las políticas económicas puestas en aplicación por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Después de la reunión en la

ONU, las 10.000 mujeres marcharon por todo Manhattan durante cinco horas para terminar en una gran concentración festiva.

Otras delegaciones habían sido recibidas el 16 de Octubre por el Sr. Wolfenson, presidente del Banco Mundial, y el Sr. Köhler, director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, después de la marcha de por lo menos 20.000 mujeres estadounidenses, convocadas por NOW,³ quienes ocuparon calles y avenidas en Washington el domingo 15 de octubre, acompañadas por varias delegaciones internacionales.

En estas movilizaciones mundiales participaron varias mujeres de Colombia, dentro de las cuales se encontraba Rocío Pineda, coordinadora del Programa Mujer Trabajadora de la Escuela Nacional Sindical y líder feminista integrante de la Ruta Pacífica de las Mujeres y de la Red Nacional de Mujeres. con ella que hacemos el recuento de este evento.

1. En reemplazo del Secretario General, quien no pudo cumplir la cita previamente concertada con la Coordinación Mundial de la Marcha de las Mujeres 2000, por hallarse en el Oriente Medio en misión de paz.

2. *Boletín Especial Washington-New York*, octubre 15-16 y 17. Web. Page.

National Organization for Women.

3. National Organization for Women.

¿Dónde, cómo y cuándo se origina la Marcha Mundial de las Mujeres?

La Marcha Mundial de las Mujeres es una iniciativa feminista. Es un acción política. No es un desfile de mujeres. Es un movimiento impulsado y promovido inicialmente por la Federación de Mujeres de Quebec, organización feminista canadiense, que en 1997 convocó a organizaciones feministas y otras organizaciones de mujeres de todo el mundo a pronunciarse masivamente ante los organismos mundiales que vienen definiendo el destino económico y político de todos los países, cuyo impacto negativo, especialmente el aumento desmedido de la pobreza y la violencia, afecta de manera alarmante a millones de mujeres.

Todo comenzó a partir de una cadena humana que rechazaba la pobreza y la violencia que se ejerce contra las mujeres, realizada en Canadá en 1995, cuya consigna «Pan y Rosas» se convirtió en una movilización a la que se le fueron sumando cientos y miles de mujeres canadienses. Esta sorprendente acogida fue divulgada y conocida por otras mujeres y organizaciones feministas de otras partes, así se fue recreando la idea de lograr una movilización mundial. Desde Quebec fueron convocadas mujeres y sus organizaciones en el mundo entero: feministas, populares, sindicalistas y demás. La respuesta fue positiva. Creo que se hicieron presentes

mujeres de unos 140 países, reunidas por primera vez en 1998. De esta sorprendente respuesta salió un sí a la propuesta de una Marcha Mundial. Se conformó la primera coordinación internacional, compuesta por 2 representantes de cada uno de los países presentes y se puso manos a la obra. La comunicación electrónica fue el camino que facilitó todo este proceso.

En uno de los boletines de marzo de este año, la Federación de Mujeres de Quebec habla de 6.000 grupos de mujeres en todo el mundo articulados al proceso, cuyo nombre definitivo fue el de *Marcha Mundial de las Mujeres 2000 contra la Pobreza y las Violencias sobre las mujeres*.

¿Por qué los lemas de pobreza y violencia?

Porque entendiendo la diversidad política, cultural, étnica, religiosa, de opción



sexual y demás diferencias de todas las mujeres participantes, estos dos fenómenos (la pobreza y la violencia) eran comunes a las mujeres de todo el mundo. Así se construyó un punto de convergencia política válido para todas.

¿Cuáles fueron los pasos y momentos más importantes de la Marcha?

Se podría decir que los momentos más importantes de la Marcha fueron: la masiva respuesta a la convocatoria de la Federación de Mujeres de Quebec y el compromiso adquirido frente a las dos problemáticas, pobreza y violencia contra las mujeres. Igualmente, la gran capacidad política de la organización feminista para aceptar el pluralismo, ser democrática, participativa y respetuosa de la diversidad de las mujeres, firme, clara y con una perspectiva política para

dirigir las acciones, sin caer en voluntarismos. Creo que fue un gran acierto de las feministas canadienses, al proponernos a las demás mujeres del mundo centrar nuestras acciones en un «cara a cara» con los organismos mundiales. Y si bien las manifestaciones en Seattle a finales de 1999 marcaron un rumbo a los movimientos sociales, el proceso de la Marcha consolida el Movimiento Social de Mujeres en el mundo. También considero un acierto y un momento importante haber señalado el 8 de

Marzo, *Día Internacional de los Derechos de la Mujer*, como la fecha para inaugurar la Marcha, pues ya es un hecho que esta conmemoración tiene un significado político muy importante para todas las mujeres del mundo. Muchas organizaciones sociales y entidades gubernamentales realizan en esta fecha actos relacionados con los derechos de la mujer, y los medios de comunicación difunden ese día informaciones y datos sobre el tema. Inaugurar la Marcha en esa fecha fue un acierto que en definitiva la lanzó mundialmente, y si a esto le sumamos el estímulo permanente para sacar nuestra creatividad, alegría y entusiasmo de todos los rincones personales, podemos decir, que a pesar de las cifras alarmantes de pobreza y de violencias vividas por todas las mujeres, desde las más niñas hasta las más ancianas, en todo el planeta, tuvimos la suficiente energía, inventiva y compromiso para hacer de esos 8



meses, (marzo a octubre), no sólo un motivo de acción política en cada uno de nuestros países, sino también una fiesta de recursos personales, y de nuestras organizaciones y entidades puestos al servicio del objetivo común: llegar a la ONU, el FMI y el BM a presentar directamente nuestras reivindicaciones y nuestros puntos de vista acerca de cómo son las mujeres quienes pagan más caro las consecuencias de la deuda y los programas de ajuste estructural; cómo, con su trabajo no remunerado, son las que asumen el impacto de las privatizaciones y de los recortes presupuestales por parte de los Estados en sectores tan importantes como la educación, la salud, los servicios de atención a la niñez y la alimentación; cómo las mujeres son las que trabajan en las zonas francas de los países del tercer mundo, en una especie de nueva esclavitud; como el tráfico sexual internacional de personas se ensaña con las mujeres y las niñas; cómo son ellas las mayores desplazadas y refugiadas de los países en guerra; cómo los cuerpos femeninos hacen parte del botín de guerra; en fin, todo esto y mucho más fue colocado por escrito, fue expresado personalmente y constituyó el sentido de la marcha.

Alzamos nuestras voces en las calles de Nueva York y Washington, mientras nuestras delegadas interpelaban, exponían y cuestionaban a los responsables del BM, el FMI y la ONU sobre los fundamentos políticos y económicos de sus programas e inquirimos sobre nuevos modelos de desarrollo que den cuenta de la diversidad. Y por supuesto, no podíamos dejar de lado la crítica al mantenimiento del patriarcado que sostiene las políticas discriminatorias, autoritarias y empobrecedoras.

En Colombia, la Casa de la Mujer Trabajadora de la CUT en Bogotá, cumplió el papel de coordinadora nacional. En Antioquia y en Medellín, en el *Programa Mujer Trabajadora de la ENS*, asumimos el compromiso de convocar organizaciones de mujeres de la ciudad, de municipios vecinos y de otros municipios, con quienes venimos trabajando cotidianamente. Conformamos un equipo de coordinación y nos sumamos al proceso de la Marcha. En esta región antioqueña participamos en total 65 organizaciones y grupos de mujeres: de ONG, de sindicatos, organizaciones populares, académicas y de redes feministas. También se sumaron organizaciones de mujeres desde ciudades como Florencia, Villavicencio, Tunja, Cali, Manizales, Pereira y Bogotá.

En Antioquia y Medellín podemos destacar la *Marcha Silenciosa de Pan y Rosas* con la que inauguramos la Marcha el 8 de Marzo, simultánea en los municipios de Donmatías, Apartadó, en las regiones del Suroeste y Oriente cercano. Igualmente la exposición de todas las organizaciones participantes describiendo quiénes son y cómo enfrentan la pobreza y la violencia contra las mujeres. Así mismo, el 28 de Mayo, se realizó la siembra de árboles nativos de flores en el Cerro el Volador en Medellín y en las orillas del río Apartadó en este municipio. Con esta siembra se rescataba en símbolos el hecho de dar vida, a la vez, que se dejaba un recuerdo perenne de la Marcha en nuestra ciudad. Tampoco nos olvidamos de la capacitación a las mujeres sobre las dos reivindicaciones claves de la Marcha y de las otras dos mil razones más para marchar, para lo cual reali-

zamos dos eventos de capacitación: el evento educativo sobre *Plataforma de Acción de Beijing y la relación con nuestras reivindicaciones mundiales* y, el segundo, sobre *Impacto de la guerra y el Plan Colombia en las mujeres colombianas*.

¿Cómo hicieron las mujeres para asistir a la Marcha en Nueva York y Washington?

La delegación colombiana estaba compuesta por 35 mujeres de diversa procedencia regional, cultural, política y organizativa. Viajamos con el apoyo de las instituciones y organizaciones a las cuales estamos vinculadas, quienes nos brindaron los permisos, apoyos económicos y también empeñamos nuestros propios recursos. Algunas tuvimos otros apoyos de agencias de cooperación y/o organizaciones sindicales de otros países. Es importante destacar el apoyo del Centro de Solidaridad de la AFL-CIO.

¿Qué otra cosa importante se proponía la marcha?

Aparte de esa gran movilización mundial contra la *Pobreza y las violencias sobre las Mujeres*, en los 159 países se reclamó mayor compromiso y soluciones reales y efectivas a los Estados, y a través de los responsables en los organismos ya señalados, se estaba dando lugar a un movimiento mundial de mujeres, una red mundial que mancomuna las luchas de las mujeres en el mundo en una arquitectura de dimensiones globa-

les, para luchar por la distribución equitativa de la riqueza mundial entre los países y las personas, para exigir la igualdad entre mujeres y hombres en torno a la creación de una nueva cultura del respeto a las diferencias y de protección al medio ambiente.

La recolección de 4'739.809 firmas en el mundo respaldando y exigiendo esas transformaciones estructurales y diciendo un **no** a los ajustes estructurales, constituye, al igual que la articulación de 6.000 organizaciones y grupos de mujeres, un primer paso de gigante en el logro de la sororidad como fortaleza colectiva de las mujeres.

¿Cuáles fueron las respuestas del Banco Mundial y del FMI?

Fueron diferentes. Pero antes, me parece importante precisar que nosotras sabíamos de antemano, que estos organismos no iban a cambiar sus políticas al día siguiente de nuestra concentración.

A manera de anécdota, puedo hablar de los comentarios de las delegadas a las diferentes misiones, ya que la Coordinación Internacional de la Marcha no ha entregado aún el informe oficial: el Sr. James D. Wolfenshon, Presidente del Banco Mundial, dijo que «no podían hacer nada» y remitió a las delegadas a interpelar a los estados de los que hacemos parte. Además nos pidió que reclamáramos de los gobiernos su compromiso con políticas de equidad ya que al Banco Mundial «le queda imposible, pues ellos son sólo unos delegados de los Estados». Agregaba que «nos quedásemos en nuestros países y reclamáse-

mos a los gobiernos por la corrupción... pues ésta era la causante de que las políticas públicas no llegaran con la debida fortaleza a donde debían llegar». Claro que la corrupción es como un cáncer estatal, eso ya lo sabíamos.

Las delegadas percibieron un malestar en los directivos del Banco Mundial, quienes se «sentían perdiendo el tiempo», lo cual obviamente generó molestia en las delegadas, quienes con más firmeza expresaron sus argumentos.

Por su parte, el Director General del Fondo Monetario Internacional, Señor Horst Köhler, expresó a la delegación de mujeres que «el modelo económico vigente en el mundo era el mejor modelo» y por tanto «no había nada que hacer», pues ellos estaban «muy contentos con el avance del modelo» y no tenían ningún interés en hablar con las mujeres sobre ese tema. Agregó que «El FMI no es un organismo que come niños».

Cuando las mujeres hablaron de «otros modelos que contemplen el desarrollo humano sostenible y sustentable» y criticaron la fe en el modelo neoliberal como única vía de crecimiento, su respuesta fue que «no existían otros modelos posibles de implantar en el mundo», que era imposible. Entonces la discusión con la delegación se prolongó durante 2 horas y ya nos podemos imaginar cuál sería el ambiente reinante.

Un objetivo cumplido a cabalidad fue extender el tiempo de la cita con cada organismo. Esta era solamente de media hora pero terminó prolongándose por dos horas en ambos. A ellos previamente se les había enviado una carta documento con datos actualizados sobre la pobreza y la violencia ejercida contra las

mujeres en los diversos países y con propuestas sólidamente argumentadas.

¿Y cómo fue la reunión con la ONU?

En la ONU, además de las personas nombradas inicialmente, participaron representantes de la UNESCO, PNUD, UNICEF, UNIFEM y del Consejo de Seguridad, quienes se mostraron accesibles a la discusión y dispuestas a colaborar y a apoyar las propuestas de erradicación de la pobreza y violencia contra mujeres. Se asombraron del grado de movilización mundial alcanzado y fue impactante que tal diversidad de mujeres lograra tanta coherencia política en las denuncias y propuestas. Estas organizaciones se mostraron mucho más receptivas y ofrecieron su apoyo a algunas acciones de la Marcha.

¿Cómo fueron evaluadas las reuniones?

1. La mayoría de las delegadas opinaron muy positivamente y consideraron un avance muy importante el que, por primera vez, un movimiento social lograra ser oído en estos organismos, hecho que nunca antes había ocurrido.

2. También, el que como Marcha Mundial nos sumáramos a las diferentes movilizaciones que otros sectores sociales vienen realizando frente a estos organismos: BM, FMI, OMC y el acuerdo de participar como delegación de la Marcha en el Primer Foro Social Mundial que se llevará a cabo en Brasil el próximo mes de enero fueron considerados logros importantes.

¿Hubo algún enfrentamiento o hecho violento con la policía en Nueva York?

No fue tan evidente la indisposición de la policía o su agresión, como ocurrió con las recientes movilizaciones de protesta contra las políticas económicas mundiales en Seattle, Washginton o Praga, pero sí hubo obstaculización. Por ejemplo, al finalizar la Marcha por las calles de Nueva York, estaba programada una concentración en el Central Park, la cual no fue autorizada. Impidieron que las mujeres que llevaban globos de colores, pudieran marchar con ellos. Cortaron varias veces el paso de la Marcha, para dar lugar al paso de los carros. Después de marchar un buen trecho por la mitad de las avenidas, más adelante nos obligaron a hacerlo por uno sólo de los carriles, haciéndonos así menos visibles. También, tuvimos dificultad en el inicio de la Marcha la cual se retardó dos horas mientras el equipo coordinador negociaba con el gobierno local, pues al parecer tenían más de un temor por el desorden que pudiéramos causar. Por otra parte, hubo delegaciones de mujeres a quienes no les autorizaron la visa de entrada a Estados Unidos.

¿Cómo se programó la recolección y entrega de las firmas?

En cada país las organizaciones de mujeres se ingeniaron la manera de recolectarlas y presentarlas. Ya en Nue-

va York, organizaron una caravana de mujeres, que en bicicleta con canastilla, salieron del Bronx, llevando las firmas recolectadas por las mujeres de Estados Unidos. Al llegar frente a Naciones Unidas donde estábamos concentradas en apoyo a la delegación que estaba allí reunida, se inició un conmovedor acto de entrega de los millones de firmas recogidas. Para mí fue muy emocionante ver aquella infinidad de manos de todos los colores y adornos recibiendo toda clase de formas, tamaños y variedades de firmas procedentes de los más disímiles rincones del planeta, escritas en infinidad de lenguas y con similares peticiones. Cada una nos dimos el lujo de recibirlas de unas extrañas manos y pasarlas, a la vez, a otras tan desconocidas como las primeras. Así se fue formando una especie de danza de manos y paquetes de todos los tamaños y coloridos, que pasaban de mujer en mujer, en una cadena que llegaba, sin movernos un centímetro, hasta el propio recinto donde se desarrollaba la reunión con nuestras delegadas. Para las colombianas y nuestras vecinas de quienes recibíamos y a quienes entregábamos paquetes de firmas, fue un momento de mucha emoción, en el que se mezclaron las risas, el llanto, los gestos y palabras inentendibles al oído, pero en las cuales se escuchaba un lenguaje común: el clamor por una vida DIGNA, libre de pobreza y de violencias para la mitad de la población mundial que somos las mujeres.

¿Cuáles fueron los acuerdos con la ONU?

La marcha se evaluó como un absoluto éxito de las mujeres, como un hecho sin

precedentes que requiere ser mantenido, fortalecido e integrado al movimiento desde diversos sectores sociales, frente a las políticas neoliberales que acrecientan la brecha de pobreza y de violencia, no sólo contra las mujeres, sino contra otros sectores de la población. Fue muy importante que, por primera vez, estos organismos accedieran a una interlocución, así hubiera sido mínima, con temas que afectan a toda la población mundial. Reclamo explícito que extrañó al director del Banco Mundial, quien no podía creer que las mujeres le interpelaran acerca de las políticas económicas mundiales y sobre la política social o la ausencia de políticas sociales.

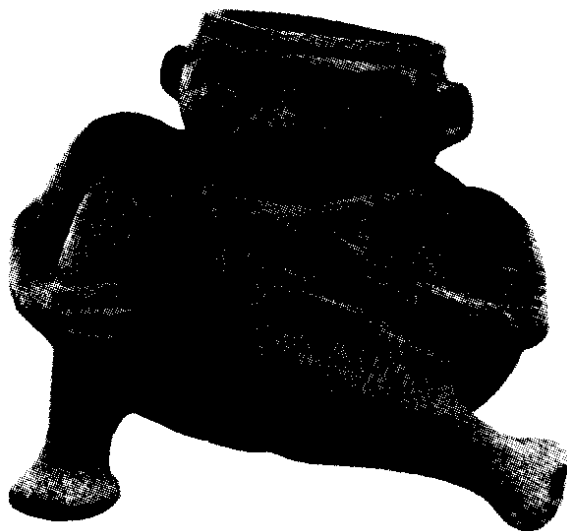
¿Y Colombia?

La movilización en Colombia demuestra la urgencia de que las Organizaciones de Mujeres y las organizaciones feministas nos articulemos a otros procesos de orden mundial; nosotras sabemos que los problemas del país no están aislados o son ajenos al contexto mundial, aunque muchos se empeñen en verlo así. La militarización de los conflictos en el mundo, ya sea su origen religioso, étnico o político, no deja de ser una apuesta de la industria armamentista. Lo mismo ocurre con el tráfico ilegal de armas, íntimamente articulado al tráfico internacional de mujeres y de meno-

res para el comercio sexual y al tráfico de drogas que nos afecta también de manera particular. Para las mujeres colombianas es un reto poder articularnos al movimiento mundial en contra de las políticas económicas. Es comprometernos, no sólo con la movilización y con lo planteado por la marcha, sino con las realidades económicas y políticas de las mujeres en el país.

De las conclusiones, una de las más importantes es la de fortalecer la sociedad civil en cada uno de los países, como forma de incidir en políticas frente a la manera como los Estados asumen la resolución de los conflictos. La otra gran conclusión es la búsqueda de la articulación de un movimiento ciudadano mundial para enfrentar el problema de la deuda externa como causante de la pobreza, y de la violencia.





lleva a pensar que en Colombia no es deseable un desenlace de la crisis por la vía militar, que se debe insistir hasta el fin en que el único camino de nuestra solución es la negociación política en un contexto de reconciliación, es decir, en un ambiente en el que no haya vencidos ni vencedores. Pero para que un proceso de reconciliación nacional sea eficaz y tenga futuro, tiene que estar presidido por el acatamiento y la plena vigencia de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Estos instrumentos, norte de acción de la comunidad internacional, compendian la moderna escala de valores éticos que moldean a las sociedades contemporáneas que luchan por la democracia y la equidad.

Los Derechos Humanos no constituyen una imposición imperialista, ni son una mampara tras la cual se puedan parapetar los guerreros, no están ni pueden estar al servicio de las causas militaristas, ni de los proyectos totalitarios o autoritarios. El discurso de los Derechos Humanos debe permear, desde la escuela

misma, a todos los ciudadanos sin ningún tipo de distinciones. Por ello creemos que los empresarios y los trabajadores, los gremios empresariales y las organizaciones sindicales del país, deben sumarse a dicha causa, entendiendo que en ella y por ella, no sólo seremos mejores ciudadanos de Colombia sino también mejores ciudadanos del mundo. Empresarios y trabajadores deben entender que es posible la confrontación de intereses y que ésta no conlleva a la destrucción sino que conduce a la concertación de los mismos; deben asumir que en la Colombia de hoy, no sólo tienen una enseñanza por mostrar, la de confrontar para concertar sin destruirse, sino también la de asumirse como constructores del nuevo país, teniendo como referentes la profundización de la democracia y la obtención de mayores niveles de equidad social, en otras palabras, haciendo posible la vigencia de los Derechos Humanos.

(3)

Despertar del sueño americano

De los sindicatos de inmigrantes en Estados Unidos de América

Wong, Kent y Ruth Milkman.

«Voces desde la lucha. La organización de los trabajadores inmigrantes en Los Angeles»

Edición bilingüe inglés-español, traducción al español de Luis Escala Rabadán. Los Angeles: Centro para la Investigación y Educación Laboral de UCLA, 2000. 88 p.

Por
**Juan Carlos
Celis**
Sociólogo

Esta es una publicación en la que, a través de 5 testimonios de líderes sindicales, hombres y mujeres, inmigrantes latinoamericanos en la metrópoli de la industria cultural; Los Angeles en sus trayectorias vitales, se leen, no sólo los cambios que se vienen introduciendo en el sindicalismo norteamericano, sino también algunos signos de lo que serán las luchas sociales y democráticas del siglo que despunta.

Para este año estimativos no oficiales calculan en 30.000.000 la población hispana en Estados Unidos. Su tasa de crecimiento es de un 8.5% anual frente al 1,5% del resto de los estadounidenses. En el último quinquenio su número aumentó, anualmente, en más de un millón. Es posible que estas estadísticas no incluyan a los descendientes chicanos de la población mexicana que habitaban originariamente en los estados de Texas, Nevada, Nuevo México y California, tampoco deben cuantificar a la mayoría de los inmigrantes ilegales que escapan

a todo control de las autoridades. Son cifras incompletas, pero reveladoras. El mundo del trabajo revela las motivaciones económicas y la discriminación social que se trata de ocultar a la realidad estadística. La agricultura de los Estados del Sur depende de la mano de obra de los chicanos y de los inmigrantes más recientes. Una parte significativa de la industria estadounidense funciona gracias a una mano de obra latina que trabaja en alarmantes condiciones de insalubridad e inseguridad. Una investigación de U.S. NEWS encontró que por lo menos la mitad de los vestidos femeninos hechos en Estados Unidos son producidos, en conjunto o en parte, por fábricas que pagan por debajo del salario mínimo, violan las leyes federales de seguridad y requieren que los trabajadores pasen 60 horas o más cada semana en sus máquinas de coser. El tiempo extra no se paga. Los beneficios del seguro no existen. Los inmigrantes aceptan tales condiciones porque su estatus jurídico es incierto. Los emplea-

dores perpetúan esta inseguridad para mantener dichas condiciones. La lucha para cambiarlas marcará la economía estadounidense.

Y los cambios han comenzado por el sindicalismo norteamericano, asociado a los grandes sindicatos de rama y la central AFL-CIO, y del cual se ha pensado que ha actuado de forma muy conservadora en los últimos decenios, conformándose con algunas parcelas de influencia y con un determinado perfil del trabajador sindicalizado: hombre, obrero manual y blanco. Pero desde 1996 se abrió un debate intenso que culminó con un cambio completo de la dirección de la AFL-CIO, donde el presidente Lane Kirkland fue sustituido por John Sweeney, que venía precedido por el éxito de su gestión como líder del EEIU (empleados y servicios) donde había casi duplicado la afiliación, sobrepasando el millón de miembros después de una audaz labor organizativa.

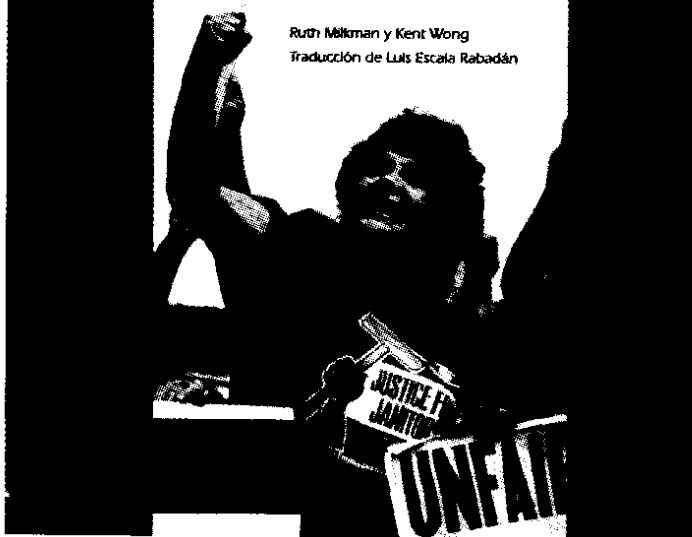
Las ideas de Sweeney son las de extender el sindicato a las mujeres y a los inmigrantes, actuar enérgicamente en la vida política, y emplear los fondos económicos en campañas afiliativas y en formas de lucha más agresivas, utilizando a fondo la publicidad y los medios de comunicación. La vicepresidenta es Linda Chaves Thompson, texana, hija de un jornalero mexicano y el secretario-tesorero, segundo cargo del sindicato, es Richard Trumka, antiguo presidente del sindicato minero.

Immanuel Wallerstein, científico social norteamericano al referirse al nuevo contexto de la expansión económica, habla de una reconfiguración del conflicto Norte-Sur, y se pregunta «¿podrán

DESDE LA LUCHA

La Organización de los Trabajadores
Inmigrantes en Los Angeles

Ruth Milkman y Kent Wong
Traducción de Luis Escala Rabadán



las fuerzas antisistémicas en el Sur y aquellas que en algunas otras partes lo apoyen, es decir (en lenguaje antiguo) las clases trabajadoras del mundo, reinventar una dimensión ideológica para su lucha?»

«Conforme se han agotado los temas ideológicos representados por las doctrinas socialistas y antiimperialistas de antaño, hemos visto emerger» nuevas formas de lucha. «Cada una ha dado origen a enormes dificultades inmediatas para los estratos dominantes del sistema mundial. Aparentemente, ninguna (...) representa un reto ideológico fundamental (...)». Una de ellas «es el camino de los intentos individuales por una movilidad sociogeográfica, cuya mayor expresión es la masiva y no autorizada migración que se sucede de Sur a Norte.»

(El derrumbe del liberalismo, en: Marx y el siglo XXI. Una defensa de la historia y del socialismo. Bogotá: Ediciones Pensamiento Crítico, 1997. p. 345).

Concurso Nacional de Fotografía "Los trabajos y los días"



Desde hace seis años la Escuela Nacional Sindical convoca a los fotógrafos colombianos a participar en el Concurso Nacional de Fotografía Documental "Los Trabajos y los Días", con imágenes que evidencien el país laboral con una mirada en lo humano como eje y centro de la acción productiva.

Son seis versiones en donde hemos recibido imágenes que muestran las vicisitudes y alegrías de los oficios en las diferentes regiones del país, encontrándonos con pescadores de la costa Atlántica y

Pacífica, campesinos, obreros y cada vez, y de una manera más abundante, personajes del sector informal. Aunque muchas de las imágenes que enriquecen el evento dan cuenta de los oficios tradicionales y reconocidos, también llegan otros que presentan labores que no gozan del aprecio o la aprobación social, como el primer premio en la versión del 2000, el cual muestra

una mirada sobre la prostitución, sobre las *trabajadoras sexuales*, a pesar de ser este un oficio "non sanctus".

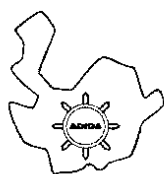
Además, desde el concurso de fotografía documental se descubren oficios insólitos, extraños o poco conocidos como el reportaje fotográfico sobre la serie que muestra campesinos del sur del país trabajando en los cultivos de amapola, con su radio colgando del cuello; trabajadores funerarios del Cementerio Central en Bogotá; las imágenes de los obreros de una fábrica de vidrio en su tarea de crear mágicas formas; los de una polvorería bogotana en su peligrosa labor bajo un techo de plástico. Del interior de las fábricas, no llegan muchas imágenes; esto se debe a la prohibición de los empresarios quienes protegen con excesivo celo el *secreto industrial*.

La reflexión que los fotógrafos aportan sobre el trabajo, se maneja de modo abierto, sin la exigencia de un tratamiento determinado, permitiéndoles la multiplicidad de visiones, tanto desde la épica, que ve a los trabajadores como gladiadores, pasando por la cómica, que centra su atención en lo picaresco para sobrevivir, hasta la alineada, que enfoca su visión en las condiciones de explotación del trabajo asalariado.

Por

Jairo Ruiz Sanabria

Coordinador del Concurso de Fotografía Documental de la ENS.



ADIDA

Ofrece:

- Teatro.
- Auditorio para 670 personas.
- Salas de Conferencias.
- Salones de Reuniones, convenciones, seminarios y cocteles.
- Cafetería.

Calle 57 N° 42-70 Conm. 229 10 00 Fax: 229 10 31 - 229 10 32
Apartado Aéreo 515421 Medellín-Colombia
E-mail: adida@epm.net.co

Por la defensa de la educación pública y los derechos prestacionales del Magisterio.. Paro nacional indefinido

—FECODE—

Adpostal



Llegamos a todo el mundo

Cambiamos para servirle mejor a Colombia y al mundo

Estos son nuestros productos

- Venta de productos por correo
- Servicio de correo normal
- Correo internacional
- Correo promocional
- Correo certificado
- Respuesta pagada
- Post Express
- Encomiendas
- Filatelia
- Corra
- Fax

Le atendemos en los teléfonos: 243 88 51 - 341 03 04 y 341 55 34

Confesión

Aquí no hay quien afine la música del viento,
con su estridencia viene a mí
mientras tú desandas a Chaplin.

Sí, desde tu meridiano cero, lo desandas,
puedes verme cinco horas más joven
y conforme con la ciudad que ahora tengo.

¡Qué importa esta cuerda rota!
si rotas están las alas del ángel que pasó,
rota la mañana cuando despertamos
¿dónde están sus artesanos?,
¡quiero ir con ellos!

Aquí no hay quien afine la música del viento,
hay desasociego y no estamos en Bagdad ni en
Jerusalén.

Ante tanto horror temo convertirme en el
Mitrídates de mis contemporáneos.

Jimmy Abdala O.

Confirmación del tiempo

Para confirmar la existencia del tiempo,
acarició la flacidez de sus carnes
luego recreó sus manos
por el centro de la región púbica,
donde sólo halló
una barba rala —perdida entre sus dedos—
bajó luego al sur
palpó un bagazo cavernoso,
considerablemente disminuido
con ninguna utilidad
distinta a la de servir de cascada
a sus jugos amoniacaes del día.

Eso era lo suyo
le dolía en lo más profundo confirmar,
la existencia del tiempo.