

CULTURA & TRABAJO

REVISTA DE LA OIT

NÚMERO 54



ISSN 0124-390X



9 770124 390004

Reforma Pensional

En esta edición: Jaime Martínez, Collin Gillion, Anders Kompass, Luis Carlos Pérez

EDITORIAL

Continúa el genocidio contra
los sindicalistas colombianos.

3

COYUNTURA LABORAL

5

Ley 617: La falacia del ahorro fiscal.
Luis Carlos Pérez

8

Por un mundo posible: Foro Social.
Norberto Ríos Navarro

12

Medición del empleo:
Nueva metodología.
José Fernando Gutiérrez

INFORME CENTRAL

Reforma Pensional

La reforma al sistema pensional
colombiano: Breve comparación
de propuestas.
Jaime Martínez R.

18

27

Reforma pensional: Principios guía.
Collin Guillón

El debate entre los
sindicatos españoles.
CCOO-UGT

38

DERECHOS HUMANOS

47

Derechos humanos y derecho interna-
cional humanitario: Contenidos
básicos de un acuerdo global.
Anders Kompas

DEFENSORÍA LABORAL

Observaciones al segundo informe
del Representante Especial del
Director General de la OIT para
la cooperación con Colombia.

52

56

28 de abril: Día internacional del
accidente y la muerte en el trabajo.
Una conmemoración que comienza.
Carmen Evelia Pico

MUJER

Las madres comunitarias
¿trabajadoras invisibles?
Liliana Moreno B.
Lorena Álvarez

58

TABLERO

64

Declaración de la Segunda Cumbre
de los Pueblos de las Américas
¡Otra América es posible!

RESEÑAS

Capitalismo hoy:
el riesgo permanente
Nelcy Yoly Valencia

66

Continúa el genocidio contra los sindicalistas colombianos

La década de los noventa será recordada por la intensa violencia que se ejerció contra los sindicalistas colombianos, cerca de 1550 fueron asesinados, de ellos 330 eran dirigentes sindicales. Adicionalmente, centenas de sindicalistas y dirigentes debieron abandonar sus sindicatos y sus lugares de trabajo, incluso su propio país, para preservar su vida. Asesinar 330 dirigentes sindicales expresa un fenómeno de genocidio y deja traslucir la intención de aniquilar a estos actores sociales y de erradicar la organización sindical.

La tendencia a la baja que se experimentó entre los años 1998 y 2000, en lo relativo a al asesinato de sindicalistas, se revierte totalmente en los primeros meses del 2001 y aparece una dinámica de violación de derechos humanos contra los sindicalistas, inusitada y de máxima gravedad. De enero a abril han sido asesinados 35 sindicalistas, cuatro veces más que en igual periodo del 2000. De seguir esta tendencia habrá en Colombia más sindicalistas asesinados que en el peor año de la década del noventa; 1996, cuando, como consecuencia de las masacres contras los trabajadores bananeros se asesinaron a 267 sindicalistas. Pero lo más grave de esta situación es la focalización de la violencia contra los dirigentes sindicales, del total de asesinados el 40% son dirigentes, este número ya representa un poco más de la mitad del promedio de muertes de dirigentes sindicales por año en la última década.

La intensificación de la violencia contra los sindicalistas y sus organizaciones, y la absoluta impunidad en que quedan estos crímenes, ameritan una acción urgente de la comunidad nacional e internacional en por lo menos los siguientes campos:

- *Misión de la CIOSL y la ORIT de agitación y presión al gobierno y los actores armados en procura de protección y respeto a la acción de los sindicatos y dirigentes.*
- *Fortalecer el papel y el campo de acción del representante del Director General de la OIT en Colombia.*
- *Redoblar las presiones sobre el gobierno colombiano para que mejore sustancialmente y haga más ágiles las instituciones gubernamentales encargadas de brindar protección a sindicalistas y defensores de derechos humanos.*
- *Estimular la constitución de un protectorado internacional para el sindicalismo colombiano* ☿

Ley 617 La falacia del ahorro fiscal

Por:
**Luis Carlos
Pérez Morales**

*Abogado y
Expresidente de Adem*

La Ley 617 del 2000 hace parte del conjunto de políticas impuestas por el Fondo Monetario Internacional al Gobierno de Colombia como requisito para que el país acceda al crédito externo. Esto se desprende de los motivos expuestos por los ponentes, al Senado de la República, para su cuarto y definitivo debate. Analicemos:

...no cumplir dicha meta ocasionaría grandes problemas de estabilidad macro económica por la vía de las presiones cambiarias asociadas a una desconfianza general en la incapacidad del país, *para cumplir compromisos de disciplina fiscal ante la comunidad internacional financiera*¹. Subrayas por fuera del texto.

1. Gaceta del Congreso 532, del 10 de diciembre de 1999, pág. 6.

2. Gastos de funcionamiento comprenden los gastos generales de la entidad, los servicios personales y las transferencias; en este caso del Municipio de Medellín a sus entidades descentralizadas.

3. Gaceta del Congreso 532, del 10 de diciembre de 1999, pág. 11.

Por lo anterior, el objeto central de la norma en estudio es la reducción de los gastos de funcionamiento² de las entidades territoriales, y que según el Ministerio de Hacienda, *“esa reducción sería cercana a 0.7% del P.I.B. (\$849 mil millones de pesos constantes de 1998 por año a partir del año 2.004)”*³.

En definitiva, esa es la contribución de las entidades territoriales (0.7% del

P.I.B.) para disminuir el déficit fiscal que tiene el Estado colombiano. Esta disposición le permite al Estado liberar recursos económicos asociados a la retribución de salarios y prestaciones sociales de los servidores públicos territoriales y así cumplir con el pago de la deuda interna y externa contratada por las entidades territoriales, según datos de la Contraloría General de la República. El saldo total de esta deuda ascendió en 1998 a 12.6 billones de pesos, casi el 10% del P.I.B.

De igual manera, no debemos dejar pasar por alto el sofisma o falacia que sirvió de base para aprobar la Ley 617 del 2000 que consiste en incrementar los recursos para atender el gasto de inversión social, porque estos dineros que se le quitan a los gastos de funcionamiento también reemplazarán, en un futuro próximo, el recorte a las transferencias que debe girar la Nación de sus ingresos corrientes a las entidades territoriales para prestar los servicios de salud y educación, disminución que tramita actualmente el Congreso de Colombia mediante el acto legislativo 012 del 2001, y

que de aprobarse ascendería, en los siete años de vigencia, a \$ 9.8 billones según la Federación Nacional de Municipios.

Algunos aspectos de la ley:

Esta iniciativa trata varios temas.

Ellos son:

- Régimen Departamental.
- Régimen Municipal.
- Régimen Especial del Distrito Especial de Bogotá.
- Organismos de Control Fiscal.
- Ministerio Público.
- Aspectos Laborales.
- Régimen de inhabilidades e incompatibilidades.
- Régimen Económico y de Hacienda Pública.

Pero indudablemente, el eje central, el tema prioritario de la ley, como ya lo expresé, es el límite a los gastos de funcionamiento, que a partir del 2001 deben implementar los departamentos, municipios, sus contralorías, las personerías, las asambleas y concejos municipales.

Para el caso de los municipios, la norma expone que durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación⁴ (tributarias y no tributarias), los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

Y para llegar a estos límites, la ley establece un período de transición a partir del año 2001 para los municipios cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos en el cuadro anterior, así:

Categoría	2001	2002	2003	2004
Especial	61%	57%	54%	50%
Primera	80%	75%	70%	65%
Segunda y Tercera	85%	80%	75%	70%
Cuarta, quinta y sexta	95%	90%	85%	80%

El Departamento Nacional de Planeación, al analizar la información presupuestal que le reportaron 775 municipios de Colombia, reveló: *“que, en promedio, los gobiernos locales dedican el 71.41% de sus ingresos corrientes de libre destinación al pago de gastos de funcionamiento”*⁵, significando con ello que su implementación será bastante dolorosa, o como diría un congresista en la Comisión Primera del Senado: *“es practicar una cirugía compleja sin uso de anestesia”*, o si no que lo “certifiquen” los funcionarios que han sido despedidos, como los de Bogotá y Medellín, por consecuencia de la aplicación de la Ley 617 del 2000. Otros alcaldes y gobernadores están a la espera de que la Corte Constitucional decida sobre las 18 demandas que actualmente tiene la llamada ley de saneamiento territorial para determinar el camino a seguir.

4. El párrafo del artículo 3° de la Ley 617 define los ingresos corrientes de libre destinación, así: “Para efectos de lo dispuesto en esta ley, se entiende por ingresos de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por éstas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado. Los ingresos corrientes son los tributarios y no tributarios...”. Los recursos de capital se excluyen de los ingresos corrientes.

5. Gaceta del Congreso 532, Pág. 2.

Para tener una idea de los miles y miles de servidores públicos que saldrán a engrosar la fila de desocupados que tiene este país, el Ministerio de Hacienda⁶ tiene disponibles 600 mil millones de pesos para prestárselos a las entidades territoriales con el fin de que cancelen las indemnizaciones de los empleados escalafonados, a quienes les suprimirán sus cargos por la aplicación de la citada ley.

Ajuste fiscal en el municipio de Medellín

La Administración de Luis Pérez Gutiérrez adujo razones de ajuste fiscal por la aplicación de la Ley 617/2000, para despedir a 2.500 funcionarios del ente central y sus entidades descentralizadas. Pero esta disposición no le dio facultad a los nominadores para desvincular a los provisionales ni a los empleados inscritos en Carrera Administrativa, lo que orienta la norma para los municipios de categoría especial, como el de Medellín, es que debe gastar en funcionamiento para el 2001, el 61% de los ingresos de libre destinación.

Se entiende que la entidad debe elaborar y aplicar un plan para observar el contenido de la Ley, pero eso no le da patente de corso para violentar los derechos de los empleados que ocupan un cargo de carrera administrativa. Sobre el tema el dr. Alejandro Martínez Caballero de la Corte Constitucional ha expresado en la Sentencia SU-250/98:

...cabe aclarar que la estabilidad laboral de un funcionario que ocupa un cargo de carrera administrativa no se reduce por el hecho de que se encuentre en provisionalidad. La Administración sólo podría desvincularlo por motivos disciplinarios o porque se convoque a concurso para llenar la plaza de manera definitiva, con quien obtuvo el primer lugar.

Y agrega la jurisprudencia de la Corte, en la Sentencia T-800/98:

Un funcionario que se encuentra ocupando un cargo de carrera administrativa en provisionalidad por más tiempo del autorizado por la ley, debe ser desvinculado como lo ordena la norma citada siempre y cuando la Administración cumpla, por su parte, con la obligación de convocar el respectivo concurso de méritos para proveer definitivamente la plaza...

Y para el caso concreto el Municipio de Medellín no se convocó al concurso para proveer en forma definitiva los cargos que estaban ocupados por la modalidad de la provisionalidad. Por el contrario, sin darse una justa causa se despidió a este personal.

Y para el caso de los empleados que se encuentran escalafonados y cuyos cargos fueron suprimidos, se ha pronunciado la Sala del Servicio Civil del Consejo de Estado, en los siguientes términos:

La Ley no autoriza la supresión de empleos de la Administración con el fin de proceder al desarrollo de las mismas funciones que cumplen los empleados vinculados en dichos cargos, mediante la celebración del contrato de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas⁷.

Este concepto está basado en el Decreto 2400 de 1968 y su Reglamentario 1950 de 1973, que aún tiene vigencia.

Y como muestra del desconocimiento del ordenamiento jurídico, la Administración de Luis Pérez Gutiérrez está gestionado la licitación de un contrato con una entidad privada para que le preste el servicio de vigilancia o celaduría en las sedes externas del Municipio de Medellín, y así reemplazar las funciones permanentes que cumplían 177 celadores, cuyos cargos fueron suprimidos. Igual-

6. Ibídem. Pág. 11.

7. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 27 de agosto/97.

mente, tramita la prestación del servicio de las secretarías académicas de las instituciones educativas del Municipio de Medellín por medio de una cooperativa. Por último, a la fecha ha celebrado 33 contratos administrativos de prestación de servicios.

Luis Pérez Gutiérrez ha implementado su modelo neoliberal, reduciendo el tamaño del Municipio de Medellín y negando la concertación laboral con las organizaciones sindicales existentes en la entidad, incluso, desconociendo los acuerdos logrados con éstas para que su impacto no fuera tan lesivo.

Derecho de asociación

Antes de la publicación de la Gaceta Oficial que contenía el decreto por medio del cual se suprimieron 2.000 cargos en la Administración Municipal Central, 153 empleados al servicio del Municipio de Medellín, fundaron el 31 de enero del 2001, el Sindicato de Empleados Públicos del Municipio de Medellín (SIDEM) y en un “abrir y cerrar de ojos”, 1.600 funcionarios se adherían a su conformación, invocando el derecho fundamental de libre asociación (Art. 38 y 39 de la C.N.). Pero la respuesta de Luis Pérez Gutiérrez fue la de solicitar a los jueces laborales del Circuito, el levantamiento del fuero sindical de los socios del Sindicato para desvincularlos del Municipio de Medellín, y de paso, acabar con la nascente organización, tipificándose una aberrante violación al derecho de asociación, lo que amerita una denuncia o queja ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) ¶



Por un mundo posible

Foro Social Mundial

Por:
Norberto Ríos
Navarro

Director General
ENS

Desde 1971 (apenas iniciada la primera experiencia neoliberal en Inglaterra con la señora Thatcher), los grandes empresarios mundiales, las más importantes compañías multinacionales, los jefes de Estado de las naciones más ricas, en especial las asociadas en la OCDE, académicos, representantes de los más significativos organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, se reúnen a finales de enero de cada año en la población suiza de DAVOS en el Foro Económico Mundial con el propósito de pasar revista al estado de la economía mundial y discutir sobre las principales tendencias de los negocios. Este es el escenario por excelencia del poder económico mundial para la formulación y difusión del pensamiento neoliberal, el afianzamiento de la globalización y de un pensamiento económico único son sus grandes pretensiones. El soporte de este Foro es una fundación Suiza, consultora de la ONU, financiada por aproximadamente 1.000 empresarios y empresas que apor-

tan, cada uno US\$ 15.000 para ser miembros de esta fundación.

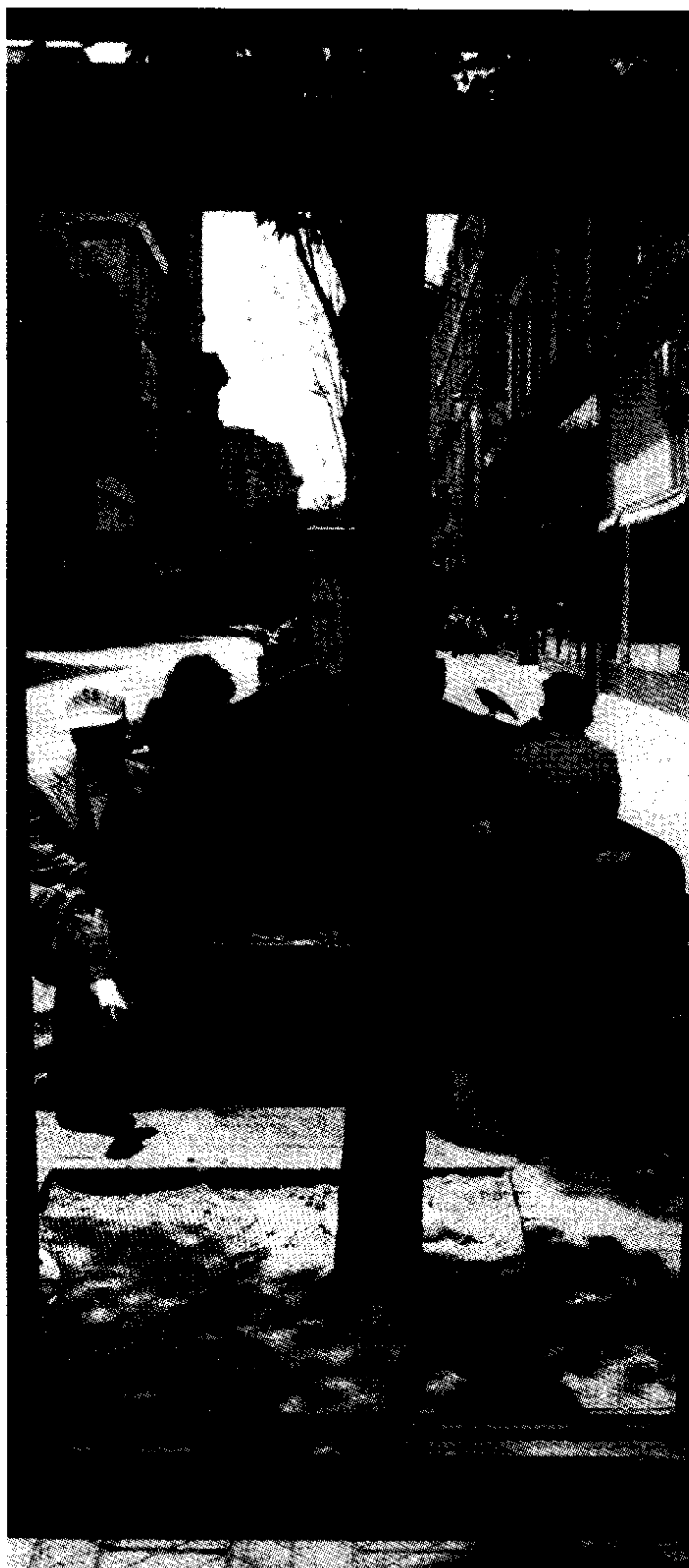
Los efectos que en tres décadas ha producido el modelo neoliberal en las naciones es el decrecimiento económico, en los Estados, la pérdida de su soberanía, y en los seres humanos el empobrecimiento y la pauperización; estos efectos han movilizado a miles de organizaciones de la sociedad civil contra las políticas impuestas desde DAVOS y contra los organismos que las agencian, muestra de ello son las acciones contra la pretensión de los grandes potentados de imponerle a las naciones el denominado "Acuerdo Multilateral de Inversiones"(AMI) en 1998, las manifestaciones contra la OMC en Seattle en 1999 y contra el FMI y el Banco Mundial en sus reuniones de Washington y Praga en el 2000.

El constatar que crece el repudio contra el modelo económico dominante, que es posible unirse mundialmente contra él, que es factible convocar manifestaciones mundiales en cualquier lugar del mundo, y que las organizaciones y redes están en capacidad de responder masiva-

mente a las convocatorias planetarias, motivó a éstas organizaciones sociales a crear un espacio de encuentro, de reflexión y de movilización de los de abajo, desde los damnificados por el modelo. La ocasión para concretar esta idea fue el encuentro que decenas de personas, organizaciones sociales y ONG tuvieron en Ginebra en junio del 2000, a propósito del evento convocado por Naciones Unidas para hacerle seguimiento a los compromisos adquiridos por los gobiernos en la Cumbre Social de Copenhague. Allí se acordó como sitio de encuentro la ciudad de Porto Alegre, en Brasil, para enero del 2001, en los mismos días en que los de la otra orilla, la minoritaria y rica población mundial, se reuniría en Davos.

Seis ONG y dos organizaciones sociales, la CUT y el Movimiento de los Sin Tierra, se responsabilizaron en Brasil de coordinar, con otros muchos esfuerzos desde el mundo y el mismo Brasil, y así hacer posible el evento:

- ABONG. Asociación Brasileña de ONG.
- ATTAC. Acción de Apoyo a la Tributación de las Transacciones Financieras de Apoyo a los Ciudadanos.
- CBJP. Comisión Brasileña de Justicia y Paz.
- CIVES. Asociación de Empresarios por la Ciudadanía.
- CUT Central Única de Trabajadores del Brasil.
- IBASE. Instituto Brasileño de Análisis Socio Económico.
- Justicia Global. ONG de Derechos Humanos



El Foro Social Mundial, que así se denominó este evento, se plantea como gran propósito la creación de un espacio anual de reflexión de intelectuales, líderes políticos, ONG y movimientos sociales, sobre la dinámica económica y social del mundo. El Foro aspira a ser un espacio de presentación y discusión de alternativas al pensamiento único económico y al neoliberalismo; lugar de intercambio de experiencias, de construcción de articulaciones temáticas, políticas y sociales en redes o plataformas. De igual forma, anhela servir de escenario de identificación de caminos, y muy especialmente de estímulo a propuestas movilizadoras en los ámbitos nacionales, regionales e inclusive mundiales.

Esta convergencia mundial proyecta crear un movimiento cívico planetario que ejerza un control democrático ciudadano sobre las decisiones de los organismos mundiales (Banco Mundial, FMI, etc.), que son los que definen las políticas de ordenamiento de los Estados; así mismo, ejecutar una vigilancia y solicitud de rendición de cuentas de los gobiernos por la aceptación y aplicación de políticas de aquellos organismos internacionales. En resumen, se desea constituir un movimiento de contrapoder planetario de los ciudadanos. Los 4.000 delegados, los 500 periodistas, las decenas de encuentros sectoriales en procura de articulaciones, y la gran manifestación inaugural de no menos de 30.000 personas, son una muestra de que sí es posible un contrapoder

ciudadano y que sí es posible empezar a soñar con otro orden económico y social mundial.

En cumplimiento de estos propósitos en el Foro se debatió sobre 4 grandes ejes: 1. La producción de riquezas. 2. El acceso a las riquezas y la sostenibilidad. 3. La afirmación de la sociedad civil y los espacios públicos. 4. El orden político y la ética en la nueva sociedad. El debate fue animado por intelectuales, líderes políticos y sociales de la talla de Sammir Amin, Ignacio Ramonet, Susan George, Ricardo Petrela, Lula da Silva, Cuauhtemoc Cárdenas, Eduardo Galeano, José Bové etc. Como complemento a la discusión de los grandes ejes se realizaron no menos de 400 talleres donde los cerca de 10.000 participantes presentaron experiencias, discutieron propuestas o concretaron articulaciones entre diversas iniciativas*.

Reclamaciones

La cancelación total de la deuda externa de los países en desarrollo del sur (estos deben hoy dos billones de dólares y han pagado seis veces su valor inicial), y la imposición de la tasa Tobin, fueron los reclamos más escuchados y quizás los que más estimulan la movilización social. De imponerse la tasa Tobin, un tributo sobre las transacciones financieras internacionales que alcanzan hoy a dos billones de dólares diarios, significarían centenares de miles de millones de dólares destinados al desarrollo de los países pobres.

La reducción de la desigualdad podría darse si se da un comercio justo y si los países ricos pagan la deuda ecológica,

* Una idea global del Foro y de sus principales debates, se puede ver siguiendo a Mario Lubetkin en un boletín para las ONG.

con ello se podría empezar a revertir el drenaje de recursos de los países en desarrollo hacia el norte.

Afloró un gran consenso sobre el veto a los productos transgénicos, tanto porque involucra a los preocupados por los riesgos ambientales, como a los defensores de la salud de los consumidores y a los campesinos que luchan contra la monopolización de las semillas por pocas empresas transnacionales.

El libre comercio y las privatizaciones también fueron objeto de gran discusión y de mucho repudio.

Posturas más radicales abogaron por la exclusión de la agricultura del mundo de las mercancías y los negocios para incluirla como derecho humano alimentario, otros propusieron la aboli-

ción del FMI, el Banco Mundial y la OMC.

Las posturas del nuevo utopismo abogaron por un ingreso mínimo universal como un derecho de todos y todas y durante toda la vida, con lo cual se rompería la cultura dominante que considera que sólo el trabajo legitima una remuneración

Si tocara escoger una frase que caracterice el evento se optaría por: "poco realismo, nada de escepticismo y fuerte dosis de utopía".

La construcción de un mundo posible, distinto al que domina hoy, continúa en enero del 2002; estamos invitados a organizar eventos preparatorios y movilizaciones por países y a participar del evento central, de nuevo, en Porto Alegre-Brasil ☸



Medición del empleo

Nueva metodología

Por:

**José Fernando
Gutiérrez L**

*Programa de Negocia-
ción Colectiva*

El DANE es el órgano rector del Sistema Nacional de Información Estadística, tiene como misión fundamental garantizar la disponibilidad, calidad e imparcialidad de la información estadística estratégica para el desarrollo social, económico y político del país. Como ente rector del Sistema Nacional de Información Estadística, regula la producción y difusión de las estadísticas oficiales estratégicas y establece los mecanismos de coordinación e integración de los servicios estadísticos nacionales y territoriales¹.

Esta institución realiza la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) en forma ininterrumpida desde 1976, cuyo objeto es proporcionar información básica sobre el tamaño y estructura de la fuerza de trabajo (empleo, desempleo e inactividad) de la población. Además, permite obtener datos de otras variables como

parentesco, sexo, edad, estado civil, migración y educación, entre otras.

Esta encuesta a lo largo del tiempo ha sufrido variaciones, por ejemplo desde 1976 hasta 1983 la medición se efectuaba en periodos diferenciados, es decir los junios y diciembres correspondían a 4 ciudades, y los marzos y septiembres la muestra se ampliaba a 7 ciudades. A partir de 1984 hasta 1996 la medición se realizaba de manera trimestral: marzo, junio, septiembre y diciembre.

Las siete ciudades principales en donde se realiza la encuesta son: Santafé de Bogotá, Barranquilla y Soledad, Medellín - Valle de Aburrá, Cali - Yumbo, Bucaramanga, Manizales - Villamaría y Pasto. En el mes de junio, además de estas siete ciudades, la encuesta se realiza en Pereira - Dos Quebradas, Cúcuta y su área metropolitana y Villavicencio. En el mes de septiembre, se realiza en las mismas siete áreas y Cartagena. Y en el mes de diciembre, además de las siete áreas principales, se agregan Pereira - Dos Quebradas, Cúcuta y su área metropolitana, Ibagué y Montería².

1. Misión del Dane.
Información extraída
del portal
web: www.dane.gov.co

2. Manual para el
análisis de las estadís-
ticas del mercado
laboral. Ministerio de
Trabajo y Seguridad
Social. Santafé de
Bogotá, octubre de
1996.

Para el año 2001 se realiza un nuevo cambio en la metodología de la encuesta y se empieza a aplicar desde enero, este cambio responde (según la entidad) "a la revisión y adecuación del procedimiento operativo y de la metodología de la encuesta para adaptarla a las nuevas condiciones sociales y económicas del país"³. Pero veamos en que consiste el cambio: la encuesta ya no se realizará trimestralmente si no que se hará mensualmente lo que amerita que la información que antes se recopilaba con dos semanas, ahora se recopile de manera continua, es decir en todas las semanas del año. La encuesta ya deja de llamarse Encuesta Nacional de Hogares y ahora se denomina Encuesta Continua de Hogares, por aquello de la continuidad de la recolección y análisis de la información. Además de las siete ciudades principales y sus áreas metropolitanas donde se realiza la muestra se agregan seis ciudades (las que antes se hacían de acuerdo al trimestre) Pereira, Cúcuta, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.

La encuesta también tienen mayor variabilidad porque el número de hogares que ahora se visita cada semana es menor, (por asunto de costos) que el número de hogares que se visitaba antes en sólo dos semanas del trimestre. Uno de los cambios importantes es la redefinición de algunas variables, por ejemplo en la nueva encuesta se considera desempleado a quien no tiene trabajo pero lo ha bus-

cado en algún momento durante las últimas 4 semanas, mientras en la encuesta anterior era durante las últimas 52 semanas. Otro cambio es que ya no es necesario trabajar sin remuneración más de 15 horas semanales en negocio familiar para ser declarado empleado, ahora basta con trabajar al menos una hora.

Los cambios descritos tienen el efecto de reducir la tasa de desempleo de la nueva serie aproximadamente en un punto y medio porcentual con respecto a la antigua metodología⁴.

La diferencia entre la anterior metodología y la nueva es evidente, razón por la cual no son comparables. La encuesta Continua de Hogares (ECH) se realiza en momentos diferentes de tiempo, con tamaños diferentes (equivalente a una treceava del tamaño de la del trimestre⁵) y redefiniciones de algunas variables que cambian los resultados. No en vano se explican los resultados del desempleo del mes de marzo del presente año que presentan una leve reducción frente al mes de enero del mismo año, (ver gráfico).

3. Presentación de la nueva metodología de la Encuesta Continua de Hogares de la directora del Dane. Tomada de la web ya citada.

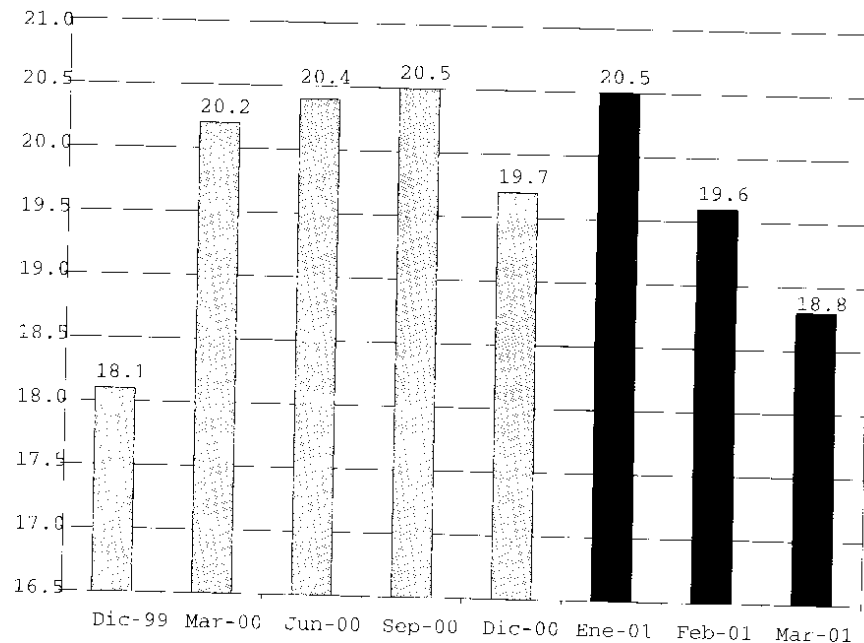
4. Cálculo de desempleo". Alvaro Montenegro. El Tiempo, enero 21 del 2001.

5. Polémica por novedoso método para medir empleo. La República, jueves 8 de febrero del 2001. Página 2A.



Evolución del desempleo con ambas metodologías

Encuesta Nacional de Hogares vs. Encuesta Continua de Hogares



Fuente: Dane

Nota: Las cifras de los tres primeros meses del 2001 corresponden a la nueva metodología (ECH) que se realiza en trece ciudades con sus áreas metropolitanas.

6. 3 millones sin empleo. El Mundo, viernes 27 de Abril del 2001. Pág. 4.

7. Ibid.

Ante la ligereza de los medios de comunicación al informar que cedió el desempleo (332.000 desempleados menos⁶), se debe aclarar que si esto ocurre es por el cambio en la metodología (ya reseñado), no por una política deliberada del gobierno para reducir el fenómeno, ni por

una variación real en el mercado de trabajo.

Aunque el Dane valida los resultados y justifica los cambios en la nueva metodología para medir más exactamente el fenómeno y no para cambiar la tasa de desempleo⁷, si se evidencia una contradicción en los resultados arrojados por dicha entidad con el comportamiento de

la economía, que presenta nuevamente graves síntomas de desaceleración, persistencia en la baja demanda y la contracción de la misma a través del ajuste fiscal impuesto por el FMI.

Las altas tasas de desempleo existentes hoy en el país, 18.8% de marzo (según los resultados de la Encuesta Continua de Hogares del Dane) que equivalen a más de 2.954.000 millones de personas, hay que agregarle el nivel de empleo informal que en el país llega a más del 50%, y a los altos índices de contratación precaria en que se encuentran millones de trabajadores.

El panorama en materia laboral sigue siendo caótico y oscuro, el ajuste exigido por el FMI para sanear las finanzas públicas radica en aumentar los impuestos (ya van dos reformas tributarias), recortar el sector público (la Ley 617 de ajuste fiscal que obliga a reducir la nómina estatal ha generado despidos de mas de 10.000 funcionarios y se estima que podría alcanzar los 70.000 si la Ley es avalada por la Corte Constitucional), y como si fuera poco, el gobierno nacional pretende recortar la inversión pública como parte del cumplimiento al FMI, lesionando fuertemente la expansión de la demanda interna y por ende la reactivación del empleo.

Los "estándares internacionales", aquellos que exige la globalización para ponernos a la par con las corrientes de la economía mundial, son los mismos que tienen al país en la grave crisis económica y social en que se encuentra actualmente, son los aplicados a la nueva metodología de la Encuesta Continua de Hogares. Las autoridades económicas

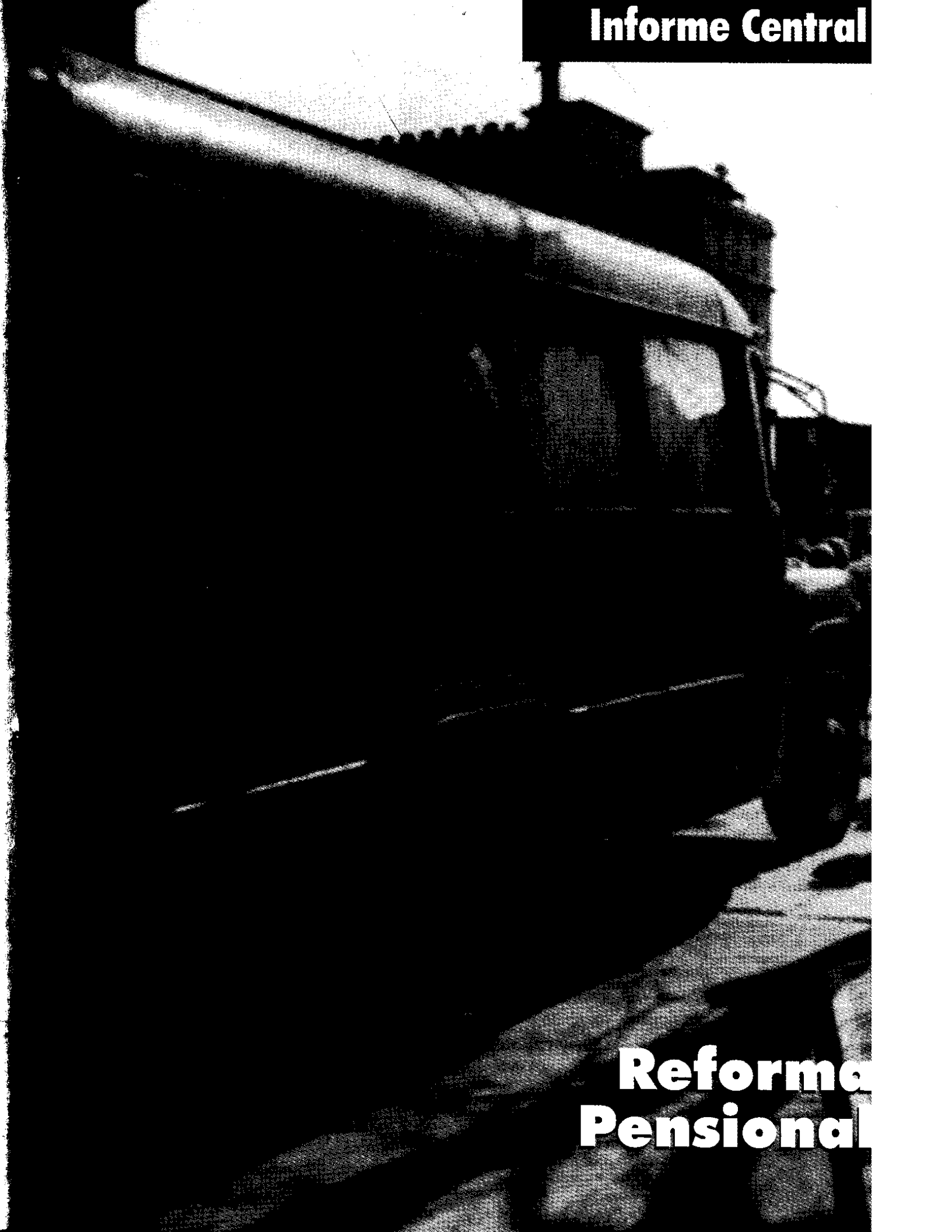
han aceptado con resignación adoptar unas normas, leyes y modelos (una especie de ISO) en detrimento de la calidad, desarrollo y bienestar de la población. Con esto han renunciado a la iniciativa, al pensamiento propio, a las verdaderas necesidades del país. El pensamiento foráneo se aplica tal cual en el país sin darle ni una pizca de valor agregado nacional, razón tiene Antonio Montaña cuando afirma que los colombianos ya no se les enseña a pensar.

Para concluir, es pertinente observar una reflexión acerca de una política similar realizada en Francia a través de un cambio en la medición del empleo:

"Es verdad que no faltan las alegres imposturas como por ejemplo aquella que eliminó de las estadísticas entre 250.000 y 300.000 desocupados de un solo golpe... al borrar a los que trabajan por lo menos 78 horas mensuales, es decir, menos de dos semanas y sin estabilidad. ¡Había que pensar en eso! Recordar también que es sólo un cálculo, que no tiene la menor importancia modificar la suerte de los cuerpos y las almas disimulados bajo las cifras de las estadísticas. Lo que cuentan son las cifras aunque no correspondan a un número real, a algo orgánico, al menor resultado, aunque no sean sino la manifestación de una fullería.

¡Travesuras alegres! Como la de un gobierno Francés que se pavoneaba feliz, cantando victoria ¿Había disminuido el desempleo? Por cierto que no. Al contrario, había aumentado... pero menos que el año anterior!"⁸ (j)

8. Viviane Forrester. El horror económica. Buenos Argentina, Aires. Fondo de Cultura Económica. 1997. Pág. 12.



Informe Central

**Reforma
Pensional**

La reforma al sistema pensional colombiano

Breve comparación de propuestas

Por:
**Jaime
Martínez R.**

*Economista
Consultor Externo.
Informe presentado a la
oficina de la OIT en el
Ministerio de Trabajo
en Bogotá.
Noviembre del 2000*

Actualmente se destacan dos visiones respecto a la forma como debe reformarse el sistema general de pensiones vigente en el país: la ortodoxa, en donde prevalece el pragmatismo de las finanzas públicas (con la meta de disminuir lo que más se pueda el déficit), la provisión de flujos financieros para la intermediación hacia un mercado de capitales más moderno y la progresiva eliminación de subsidios para que cada persona tenga un beneficio pensional producto de su esfuerzo individual. Y otra de corte social en la que se coloca como resultado final la cobertura universal de la pensión sobre la tercera edad, al tiempo que cada vez se responsabiliza menos a las finanzas públicas del financiamiento de estos gastos. Este segundo aspecto implica que se debe procurar el equilibrio entre los aportes de los afiliados y los beneficios pensionales que se deriven del periodo de cotización durante su respectiva vida

activa, aunque con la advertencia de minimizar la contracción de los beneficios. Por lo demás, esta visión considera que la administración de los recursos recaudados (como flujos y reservas) del sistema puede ser ejercida por entes de carácter público y privado, sin discriminación ninguna.

Mientras la primera visión se traduce en una propuesta de reforma que profundiza el objetivo de la ley 100, en cuanto el fortalecimiento del régimen de ahorro individual y el marchitamiento del régimen de prima media; la segunda visión se manifiesta en una propuesta que cambia el énfasis del sistema hacia los fondos de capitalización individual, obligando a distribuir los aportes de los afiliados entre un fondo común de prima media y los fondos individuales en términos complementarios, pero no competitivos como lo estableció la ley 100. Esta confrontación de propuestas tiene tras de sí una problemática no resuelta por la ley 100/1993: una elevada deuda a cargo de las finanzas públicas, que en

opinión del Ministerio de Trabajo y del ISS se agrava cada vez más con la expedición de bonos hacia las AFPs, con el aumento de la garantía de pensión mínima debida a la estructura salarial del país y por el debilitamiento del régimen de prima media a favor del régimen de ahorro individual. En opinión del enfoque ortodoxo, la responsabilidad del hueco fiscal se origina en el desbalance mismo de los aportes de los afiliados frente a los beneficios pensionales, del cual se benefician con mayor grado la población en transición definida por la ley 100. Y el sostenimiento de un régimen de prima media ocasiona en el largo plazo, a pesar de ajustes en parámetros de aportes y beneficios, un déficit inevitable que deberá asumir al cabo las finanzas públicas.

Otros dos aspectos de la problemática no resuelta, que llaman la atención en forma asimétrica por parte de las propuestas gubernamentales, se refieren a la cobertura y al pasivo pensional de los servidores públicos. El fracaso de la cobertura de la protección pensional por parte de la reforma de 1993 parece no ser preocupación del enfoque ortodoxo pero sí de la visión social. La magnitud del pasivo sobre las finanzas públicas debida a los regímenes exceptuados, a los regímenes especiales y a los servidores públicos del orden territorial¹ han recibido la atención parcial por parte de las autoridades fiscales pero no en forma contundente; para los directivos del *sector social* este aspecto no es de prioridad, como sí lo son otros del sistema general.



1. La ley 100 de 1993. Una reforma a medias o una profundización del déficit fiscal

En competencia abierta, pero en opinión de algunos actuarios en términos desfavorables para el ISS, la ley 100 /1993 constituyó los regímenes de prima media y de ahorro individual. El primero conocido como de prestación definida en la medida que el afiliado conoce de antemano el nivel de pensión que puede obtener dado un nivel de cotización y un tiempo para mantenerla. En el segundo, el afiliado conoce cuanto debe cotizar, y durante cuanto tiempo, pero el nivel pensional que puede lograr depende de la tasa de rentabilidad que logre el manejo fiduciario de sus ahorros, durante el

1. Al final de 1999 se aprobó una ley para financiar el pasivo de pensiones territoriales. Lo incierto de las fuentes de financiación para el fondo constituido hacen temer sobre la verdadera viabilidad de la resolución del problema pertinente. Pero además de los pasivos de los servidores públicos, la persistencia de regímenes exceptuados por la ley 100, y la pervivencia de regímenes especiales que, no obstante su declaratoria de extinción en la ley, permanecen ocasionando un aumento de deuda pública e incluso con el aumento de afiliados.

tiempo que dure la constitución de su ahorro individual.

La población trabajadora debe forzosamente cotizar a cualquiera de los dos regímenes, selección que es de libre escogencia aunque excluyente entre sí. Por eso los dos regímenes son competitivos entre sí.

Las dos principales exposiciones sobre la necesidad de reformar el sistema general de pensiones coinciden en que la problemática actual radica en dificultades financieras, en la baja cobertura del sistema y en un progresivo efecto negativo sobre las finanzas públicas. Pero en tanto un enfoque atribuye la problemática a lo tímido de la ley 100 por no permitir una reforma radical hacia el Ahorro Individual, estilo la reforma Chilena, los defensores de la existencia de un régimen de prima media atribuyen la problemática a la reforma de la situación que regía hasta 1993. Estos segundos, sin embargo, reconocen que retroceder a la situación previa a ley 100 no es la solución.

Visto problema por problema, en forma muy resumida, permitirá precisar las diferencias de enfoque sobre ellos.

Para los dos regímenes se estableció una garantía de pensión mínima- GPM equivalente al Salario Mínimo Legal para afiliados, que al llegar a la edad de pensión, y habiendo cumplido los requisitos básicos, sus aportes no son suficientes para obtener tal pensión. Dos aspectos sobresalen en este componente de la reforma del año 1993: esta garantía se constituyó en factor significativo y progresivo para un mayor gasto a cargo del fisco nacional, y en segundo lugar, los

defensores del régimen de prima media atribuyen este mayor costo a las finanzas públicas sólo en el caso de la garantía para afiliados del régimen de ahorro individual, arguyendo que la solidaridad intergeneracional y la solidaridad redistributiva contenida en la prima media financian el complemento de pensión a sectores con mayor fragilidad de aportes.

En cifras, ésta confrontación de afirmaciones gira en torno a los \$10.2 billones de 1999², cantidad que está a cargo de las finanzas públicas, dado que el Estado la asumió como garante del sistema general de pensiones. De acuerdo con el autor, esta estimación es de corte a la fecha sobre los afiliados a las AFPs; lo que significa que el gasto público ocasionado en la GPM se extiende a largo plazo, pues su monto es permanente y progresivo, en la medida que la tasa de reemplazo del régimen es de 40% sobre el Ingreso Base de Cotización, la estructura salarial del país gira en torno a 2 sml, y además la fidelidad, y la densidad de aportes salariales, es muy baja (en el más alto de los casos es de 60% de la vida laboral).

La razón de este pasivo se localiza no en la GPM sino en el elevado nivel que le estableció la ley 100. Esta opinión de los defensores del Ahorro Individual se sostiene en que en la mayoría de los países del mundo los pisos pensionales están por debajo del 50% del respectivo salario mínimo de esos mercados laborales. Y que las tasas de cotización en Colombia son sumamente bajas, las edades de pensión muy por lo bajo respecto a la esperanza de vida, y a otros elevados beneficios pensionales. De corregirse

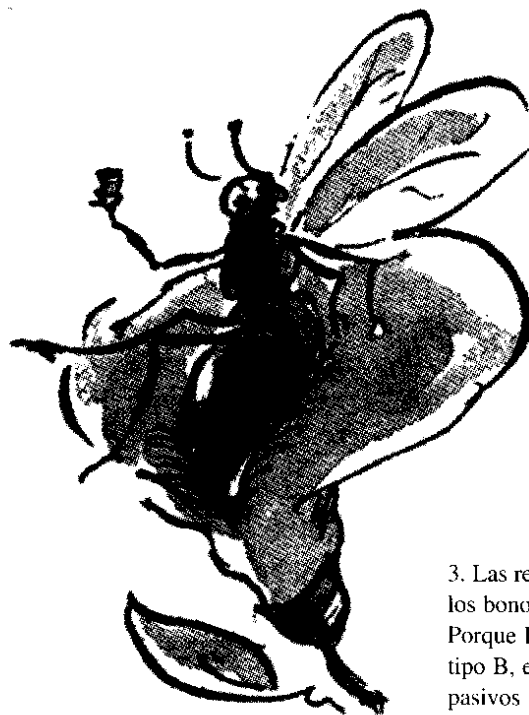
2. Velasco, Sergio.
Actuario OIT.
Valuación actuarial
del régimen de Ahorro Individual con
solidaridad al 31 de
diciembre de 1999.
Bogotá, Colombia
Febrero 2000.

estos parámetros, se minimizaría este gasto fiscal.

Un segundo factor que se traduce en una deuda igualmente extendida en el tiempo y con cargo a las finanzas del Gobierno Central, corresponde a los bonos reconocidos a afiliados del ISS que se trasladaron a las AFP³. Los afiliados activos que cambiaron de régimen de prima media hacia Ahorro Individual “cargaron” con un título valor que nominalmente les reconoce sus aportes hasta la fecha en el ISS. Las cifras iniciales cuantifican en 1.5 millones a esos afiliados y ocasionan un reconocimiento que cuantificado actuarialmente gira alrededor de \$35 billones estimado con corte 2.000⁴.

Alrededor de esta cifra no hay acuerdo. Pero en principio puede estar entre la señalada y \$24.5 billones que estima la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda. Llegar a una cantidad más depurada es un trabajo en proceso, pero lo esencial para este informe es que es el segundo factor más grande del pasivo con cargo al Presupuesto del país.

No obstante, la aceleración de los pasivos pensionales a raíz de la ley 100, o la “sincerización de la deuda”⁵, la cobertura de la afiliación y la protección efectiva pensional no aumentó realmente como se expuso en la aprobación de la reforma en 1993. En cifras absolutas la afiliación en el ISS y en las AFPs se duplicó entre 1990-1999: pasó de 3.7 millones a 7.9 millones de afiliados. Y en efecto, la primera cifra significaba un cuarto de los ocupados entonces; la segunda cifra correspondió al 51% de los ocupados en este año⁶. Sin embargo, los



afiliados que efectivamente se sostenían cotizando en forma activa en 1999 apenas eran la mitad de los registrados. Es decir, esta cifra comparada con la de 1990 es igual. La extensión de la cobertura realmente no sucedió.

Conforme se señala en el último documento citado, entre las razones estructurales que neutralizan las intenciones de aumentar la cobertura se encuentran las características que viene asumiendo el mercado laboral colombiano: las formas de vinculación laboral, los tipos de contratación, las formas de producción empresarial por partes (*outsourcing*, trabajos por productos), la temporalidad de los empleos, la rotación del empleo, las multiocupaciones, la contracción del empleo asalariado frente a otras posiciones y categorías ocupacionales.

Si la institucionalidad de la seguridad social no incorpora estos cambios, con las dinámicas que ellos conllevan, la afiliación será una proporción cada vez menor de las cifras de ocupación. Si

3. Las referentes a los bonos tipo A. Porque los bonos tipo B, expedidos por pasivos sobre servidores públicos, no han sido abordados en esta etapa del debate. Y eso es preocupante, pues su magnitud e impacto sobre las administraciones públicas (nacional y territoriales), y la indefinición de fuentes de financiamiento, al igual que por la dispersión de regímenes aún vivos, algunos a pesar de la ley, son realmente el problema esencial en materia fiscal y financiera.

4. Velasco Sergio (2000)

5. Comisión de Racionalización del gasto y de las Finanzas Públicas. Informe final. Bogotá, 1997.

6. Martínez Jaime. La experiencia de la reforma pensional contenida en la ley 100/1993. OIT-AECI. Bogotá. Agosto 2000.

bien, las cifras de las ENH registran una proporción decreciente de asalariados afiliados a la seguridad social, esa proporción se vuelve más pequeña y más proclive a desaparecer en otras categorías ocupacionales, por ejemplo el Servicio Doméstico y el Trabajador Independiente afiliado a la seguridad social literalmente no existe. En la contraposición entre la realidad ocupacional y la legislación sobre la afiliación con base en aportes de nómina de asalariados, se encuentra una de las razones centrales para el fracaso de la cobertura.

2. Un sistema de pilares

Constituido por dos pilares: uno de prima media y otro de capitalización individual. La afiliación a los dos pilares es obligatoria para toda la población activa con ingresos, obviamente estos como pago al factor trabajo. Una parte de la cotización, la aplicada a los ingresos mensuales en un rango con tope de tres salarios mínimos legales- sml, debe destinarse al pilar de prima media; y el aporte resultado de la cotización sobre el excedente de ingresos pero hasta 20 sml, debe hacerse a una cuenta de ahorro individual.

De acuerdo con sus expositores, el régimen de prima media permite alcanzar una pensión básica que puede oscilar entre un sml y 2.5 sml. Es decir, su propósito es universalizar la cobertura mas que conformar niveles pensionales diferenciales. Este último propósito individual puede lograrse mediante una pensión complementaria por medio de esfuerzos individuales en el régimen de

capitalización, definido en el segundo pilar.

Las estimaciones iniciales coinciden en que actualmente en el país los trabajadores de hasta tres salarios mínimos significan alrededor de 85% de los afiliados al sistema general. Y los mismos cálculos aproximan que alrededor del 70% del recaudo de aportes se debe a estas cotizaciones. De modo pues que esta proporción serviría para fondear el régimen solidario, con el que se pagaría una fracción importante del pasivo pensional que se disparó con el desarrollo de la ley 100.

La propuesta nace de la consideración de que el modelo dual competido, establecido por la ley 100/1993, indujo el aceleramiento de un gasto público debido a que le minó las bases de recaudo financiero con el que se mantenía en forma endógena el régimen de prima media. Al quitarle las bases de financiamiento, lo debilitó y comenzó un proceso de marchitamiento que se tradujo en la desfinanciación de sus pasivos actuales y de sus pasivos actuariales. El traslado de 1.5 millones de sus afiliados a las AFPs, y la absorción de parte de los nuevos en el mercado laboral, le disminuyó al ISS la base de sus aportantes y en consecuencia de sus recaudos. Es decir, le disminuyó por la base el fundamento intergeneracional. De acuerdo con sus cálculos, queda desfinanciado el pasivo actuarial de sus 450.000 pensionados actuales (estimado en \$33 billones) y el de sus actuales afiliados (\$35 billones). Este desequilibrio resume entonces en \$68 billones el pasivo actuarial que deberá asumir inmediatamente, y a lo largo de los próximos 50

años, el presupuesto del gobierno central, en caso de hacerse una reforma como la de enfoque ortodoxo.

En segundo lugar, y bajo el principio de que la esencia del régimen de prima media es la solidaridad intergeneracional, la instauración de un primer pilar universal obligatorio provee de recaudos básicos para responder por una pensión básica, pero con una amplia cobertura. Los primeros cálculos, con condiciones ligeramente ajustadas, registran la **extensión de un primer pilar para el conjunto del mercado laboral** (sumatoria de afiliados del ISS y de

las AFPs) en equilibrio hasta el año 2023. Ese equilibrio se refiere a que garantiza pensiones de vejez entre 1 SML y 2.5 SML, con pensión a los 60 años (55 mujeres) y desde el 2006 a los 62 años (57 mujeres), con cotización del 11% y 12% desde el 2006⁷. Con 1000 semanas de cotización, y con 1300 desde el 2015. La tasa de reemplazo puede empezar en 60% y no sobrepasar el 80% del Ingreso Base de Cotización de los últimos diez años de cotización.

De acuerdo con las estimaciones mencionadas, el equilibrio

implica que desaparece el gasto público por la GPM, en la medida que en forma endógena el régimen ofrece esa garantía. Y el pasivo actuarial del régimen de prima media, provocado por la competencia entre los dos regímenes (que se vuelve complementario con la propuesta de pilares), se reduce a lo largo de 50 años a \$11 billones. En su exposición, los promotores de este sistema aseguran que si existiera un aporte estatal por esta última cuantía, a lo largo de 50 años, el régimen prolonga su equilibrio hasta el año 2047. Su conclusión es que dada la

7. Actualmente la cotización para contingencia de vejez es de 10%. Se mantendrían los aportes de 3.5% para el amparo de riesgos de invalidez y sustitución pensional, y para cubrir gastos de administración.



presión actual de gastos de distinta índole sobre las finanzas públicas, la propuesta de los pilares le elimina uno de los factores de mayor presión y traslada al mediano plazo una discusión de ajustes sobre el sistema, por ejemplo, con ajustes escalonados sobre parámetros de cotización y de beneficios. En resumen, en el corto plazo la descompresión sobre las finanzas públicas es del orden de \$68 billones.

Dos beneficios adicionales de la propuesta consisten en la contracción del pasivo por bonos pensionales y en la vigorización redistributiva de la solidaridad. Parte de los derechos adquiridos reconocidos mediante bonos tipo A los reasumiría el régimen de prima media. Específicamente los de aportes hasta el presente de afiliados con base en IBC (Ingreso Base de Cotización) de hasta tres SML. Y en esa medida, no tiene porque convertirse en traslados a cuentas individuales. Sólo se generarían por los aportes sobre la base de más de 3 SML. Ese pasivo actuarial, estimado actualmente en \$35 billones, se reduciría a \$8 billones. Es decir, el alivio total de la presión sobre las finanzas públicas sería realmente de \$95 billones en una perspectiva de 47 años.

La propuesta incluye un aporte adicional de un punto para salarios mayores de 4 SML, y de dos puntos para los ingresos mayores de 20 SML. El destino es un fondo de solidaridad responsable de suministro de pensión a población de la tercera edad que no alcanza a acceder a una pensión de vejez, y que además carezca de apoyos familiares y de ingreso básicos.

3. Un sistema basado en ahorro individual

Una visión sobre la eficiencia de un sistema pensional para Colombia parte de considerar que la actual problemática a resolver es el crecimiento de afiliados en el ISS, corregir los grandes beneficios para los afiliados considerados en la transición, el desequilibrio en la ecuación de aportes y el cuadro de beneficios



en la prima media, unos parámetros del régimen de ahorro individual (enmarcados en los niveles de cotización bajos y en la edad de pensión inadecuada frente a la esperanza de vida en Colombia), y una PGM muy elevada. Los impulsores de un sistema con prevalencia de Fondos de Ahorro Individual manifiestan que los ahorros individuales de los afiliados, con la instauración de un modelo de Pilares, pasarían a

un fondo común de prima media. Estiman que actualmente ese traslado equivaldría a alrededor de \$6 billones, es decir lo correspondiente al 90% del valor del sistema privado, porcentaje en el que se valora la cantidad de afiliados hasta con 4 SML.

Sobre esta cifra también existe una diferencia amplia entre expertos. No tanto en el porcentaje de afiliados con determinado número de salarios mínimos y en la base salarial de cotización; las diferencias de estimación se localizan en los montos de reservas adjudicables a unos y otros aportantes. Los actuarios del ISS estiman que las reservas correspondientes a afiliados con IBC (Ingreso Base de Cotización) de hasta 3 SML equivalen a no más del 74% de los \$7 billones de las AFPs.

Pero en lo esencial, se plantean inquietudes sobre el modelo de pilares. Este sistema implica el fortalecimiento de un modelo de solidaridad entre generaciones, de manera que los jóvenes activos pagan las pensiones de los viejos que se van retirando. El fortalecimiento de un régimen de prima media es revertir lo avanzado en un modelo con cuentas de ahorro individuales, haciendo una redistribución de recursos privados. Los ahorros de los fondos privados se destinarán a fondear los pasivos pensionales adquiridos en el pasado. Este planteamiento se traslada al terreno jurídico, exponiendo dudas respecto a la violación del patrimonio privado, al revertir estos (los ahorros individuales) hacia un fondo público como el de Prima Media. La oposición a un régimen prima media se basa en que estos no se financian en



el largo plazo. En la medida que la población envejece, hay menos activos por pensionado y al final las pensiones se tienen que pagar con recursos públicos, es decir, el sistema en sí mismo no se sostiene en el largo plazo. La ley 100 nació de esta verificación. Desde finales de los 80s se identificó la crisis del sistema de prima media administrado por el ISS.

Para resolver esta limitante, y al contrario de lo planteado en un sistema de pilares, debe corregirse lo que impidió la ley 100. Ajustar los beneficios pensionales y cancelar las altas cargas que le impuso el Congreso de la República (mesadas pensionales adicionales, PGM), y corregir los exagerados beneficios que se le atribuyeron a afiliados en transición.

La corrección de la ecuación aportes-beneficios pensionales se centra en los beneficios, dado que la coyuntura por la que transita la economía colombiana hace inviable los ajustes en cotizaciones, y además las circunstancias políticas le restan viabilidad a su consideración por los estamentos involucrados o afectados directamente.

Así es que la propuesta se resume en modificar parámetros como: aumentar la edad para pensión de vejez a 65 años (62 mujeres), las semanas de cotización a 1300, la tasa de reemplazo bajarla a 55% del IBL y aumentar el nivel pensional en la medida que se aumenten las semanas cotizadas. Los cambios en la transición se resumen en que se aumentan en diez años la edad que deberían tener los afiliados para beneficiarse de la transición establecida en la ley 100.

El componente de solidaridad introducido en la ley 100 desaparece en lo sustancial. En cambio, los recursos constituidos para tal fin se reorientan a financiar prioritariamente la Garantía estatal de pensión mínima -GPM.

Para evitar el crecimiento de pasivos actuariales con base en el régimen de prima media, los afiliados nuevos del mercado laboral deben hacerlo en cuentas de ahorro individuales.

Bibliografía

- AYALA, Ulpiano y ACOSTA, Olga L. Análisis coyuntural. Revista Coyuntura Social, N° 18. Mayo 1998. Fedesarrollo. Bogotá
- AYALA, Ulpiano. Necesidad de una nueva reforma pensional. Revista Coyuntura Social, N° 22. Mayo 2000. Bogotá.
- AYALA, Ulpiano. El sistema pensional colombiano. Presentado en Santiago de Chile, a instancias de la Cepal. Septiembre, 1999.
- MARTÍNEZ, Jaime. La experiencia de la reforma pensional contenida en la ley 100/1993, OIT-AECI. Agosto 2000, Bogotá
- BOTERO, Jorge H. Sistema pensional. Hacia una solución integral. Asobancaria. Octubre 2000. Bogotá.
- BID-FIAP. Memorias del seminario reforma pensional. Características, logros y tareas pendientes. Marzo 1998. Cartagena.
- Departamento Nacional de Planeación. Diferentes presentaciones ante la CPPSL. Septiembre 2000; Mayo 2000.
- Ministerio de Hacienda. Diferentes presentaciones ante la CPPSL. Septiembre 2000; Mayo 2000
- VÁSQUEZ, Olga L. Y RODRÍGUEZ, Luz S. Análisis y consecuencias de modificar el sistema dual de pensiones por un sistema multipilar o mixto en Colombia. Agosto 2000. Bogotá.
- VELASCO, J. Sergio. Valuación actuarial del régimen de ahorro individual con solidaridad al 31 de diciembre de 1999. Febrero 2000. Bogotá (†)

Reforma Pensional¹

Principios

guía

Por:

Collin Gillion

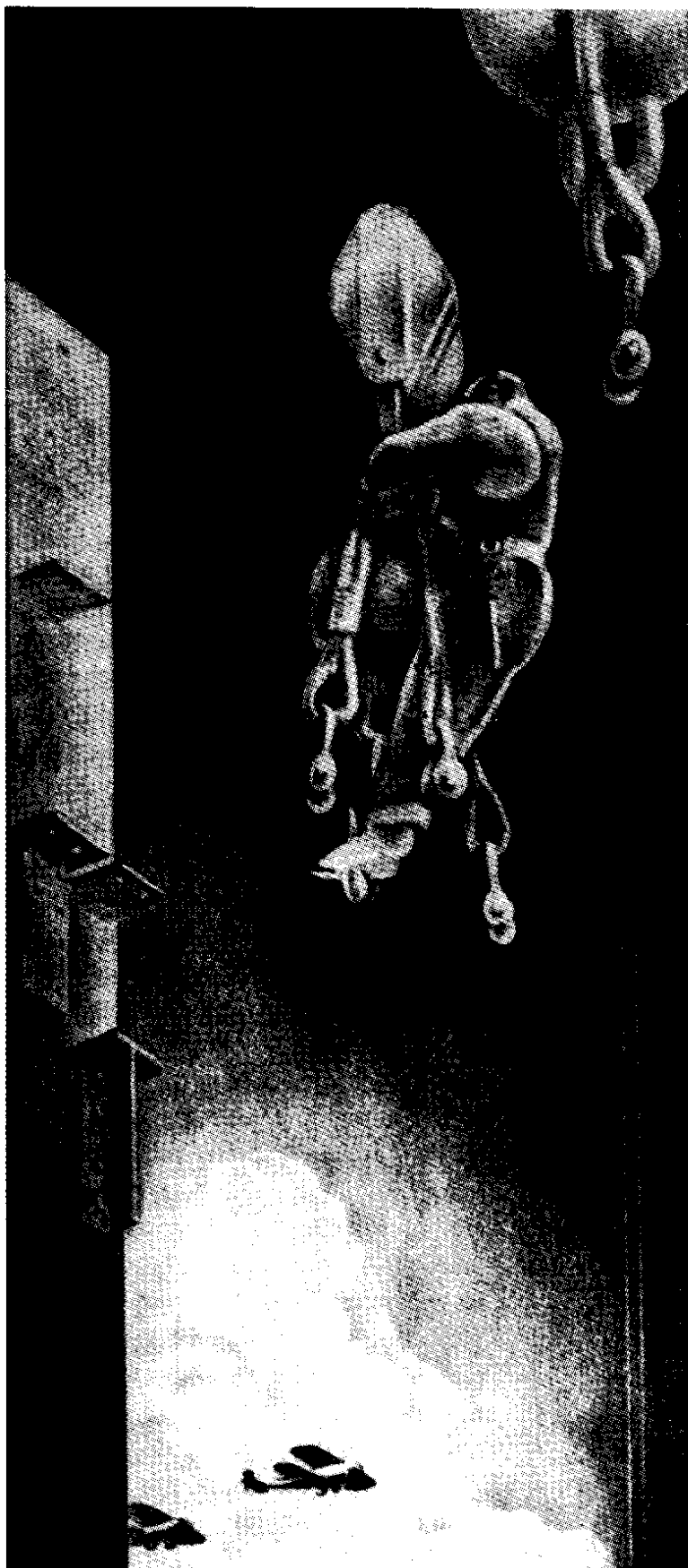
Traducción del inglés:

Jorge Mario Giraldo

Los objetivos generales para la estructura de beneficios de los esquemas pensionales pueden ser pensados en términos de cinco componentes:

1. La extensión de la cobertura a todos los miembros de la población;
2. protección contra la pobreza en la vejez, durante incapacidades o por muerte del asalariado para todos los miembros de la población;
3. provisión de un ingreso, en reemplazo de ganancias perdidas como causa de retiro voluntario o involuntario para todos aquellos que han contribuido;
4. ajuste de este ingreso tomando en cuenta la inflación y, por lo menos hasta cierto punto, del incremento general en los estándares de vida;
5. creación de un ambiente para el desarrollo de provisiones voluntarias adicionales.

1. El siguiente texto es un fragmento del artículo "Las bases normativas para la política" que está incluido en el volumen *Social Security Pensions: Development and Reform*, editado por Collin Gillion, John Turner, Clive Bailey y Denis Latulippe y publicado por OIT, Ginebra, 2000. Para un panorama de la discusión ver Phillippe Van Parijs, "Más allá de la solidaridad: los límites del Estado de Bienestar y su superación" en Manuel Alberto Alonso y Jorge Giraldo Ramírez (Eds.), *Ciudadanía y derechos humanos sociales*, Medellín, ENS, 2001.





nales para el ingreso de retiro. Se pueden discutir otros criterios y principios, pero está claro que alguna forma de cobertura universal es una prioridad; que los esquemas pensionales deberían por lo menos contener el propósito original de prevenir la pobreza en la vejez, asegurar la provisión de una pensión relacionada con los ingresos para los trabajadores cuyo ingreso está por encima de la línea de pobreza, dar la oportunidad a los trabajadores de tener incrementos adicionales a los beneficios otorgados por los esquemas (obligatorios), y proteger el ingreso contra la inflación y también ajustarlo, por lo menos parcialmente, al incremento en los salarios reales. Los cinco principios indicados reflejan no sólo las motivaciones originales antipobreza para los esquemas pensionales, sino también las complejidades involucradas cuando se trata de pensiones relacionadas con las ganancias del trabajador promedio y los otros asuntos que han evolucionado en la segunda mitad del siglo pasado. No obstante, los cinco puntos dejan un gran campo implícito y sin especificar.

Hay otros criterios que también deberían ser tomados en cuenta.

Cobertura

Idealmente los esquemas pensionales deberían cubrir a toda la población. Todos nosotros vamos a volvernos viejos y vamos a necesitar de un ingreso en ese momento. Esto, junto con el principio de la afiliación obligatoria, es el *quid pro quo* para las responsabilidades del Estado de proveer un ingreso mínimo en la vejez para todos los ciudadanos, sin consideración de su previo empleo o historia de contribución. Pero el ciento por ciento de la cobertura no siempre es posible. En muchas economías en desarrollo una gran proporción de la población económicamente activa no posee un trabajo regular cuyos ingresos puedan ser monitoreados, y sobre los que se puedan recaudar las contribuciones. Incluso en las economías desarrolladas una significativa proporción de la fuerza laboral está autoempleada. Y en todas las economías siempre habrá algunas personas que simplemente están desempleadas. Esto limita claramente el

número de personas que pueden ser cubiertas por la sombrilla de un esquema pensional formal de seguridad social. Otros factores son importantes, especialmente la capacidad de las agencias de pensiones para forzar a los empleadores y sus trabajadores a cumplir con el registro obligatorio. En consecuencia, algunos países no poseen medidas fiscales para proveer pensiones mínimas antipobreza para todos los ciudadanos a pesar de su historia de contribución. Los Convenios Internacionales del Trabajo reconocen el problema y tratan de establecer estándares mínimos: la Convención del Seguro Social (Estándares Mínimos, 1952, No. 102), establece una cobertura mínima del 50% de todos los empleados, o 20% de todos los residentes, y estos niveles fueron incrementados en la Convención de Beneficios para Invalidez, Vejez y Sobrevivientes (1967, No. 128), a todos los empleados, o 75% de la población económicamente activa, o todos los residentes bajo un cierto ingreso límite medio-medido. Estos criterios rara vez son cumplidos completamente, pero la cobertura total sigue siendo el ideal.

Afiliación obligatoria

Cualquiera sea el régimen financiero, la afiliación obligatoria de todos los trabajadores y empleadores es importante por dos razones principales. Primera, donde la financiación de pensiones mínimas antipobreza depende de los ingresos recolectados por el esquema general de pensión no debe haber posibilidad para que los individuos opten simplemente por eludir compartir el apoyo hacia aquellos que tienen bajos ingresos: la

carga debe ser repartida equitativamente entre la gran población de los no pobres. Segundo, y quizás más importante, es el miedo a que una gran parte de la población sea "miope". Hay evidencia sustancial de que, dejados a su arbitrio, muchos individuos no tendrán la suficiente visión como para ahorrar lo suficiente para su retiro y se convertirán en una carga para el Estado cuando, con algún esfuerzo, hubieran podido contribuir lo suficiente para su retiro.

Solidaridad

El principio de la solidaridad, reflejado en el segundo de los cinco criterios generales establecidos arriba, es lo que justifica la existencia de esquemas pensionales de seguridad social adicionales a las medidas de protección individual, incluyendo aquellas basadas en mecanismos de seguros o ahorros individuales. Este principio se aplica primero y principalmente a técnicas de financiamiento. Sin tener en cuenta el acceso escogido para la financiación de los esquemas pensionales (fondo completo o parcial, paga como sea, impuesto general, o una combinación de estas), la financiación colectiva es indispensable para asegurar que el dinero está disponible para apoyar los ingresos de los más vulnerables. Esto no necesariamente se aplica *a priori* sólo para categorías de bajos ingresos, sino también a todos aquellos que, a través de la ocurrencia de riesgos sociales, pierden una porción sustancial de sus capacidades para tener ingresos.

Una forma que esta protección puede tomar es aquella de asistencia social media-medida, bajo la cual el apoyo básico para un ingreso mínimo se da desde el

impuesto general. Esta es la opción elegida en algunos países, como el Reino Unido. En otros países el apoyo financiero es provisto de las contribuciones para el esquema general de pensiones y refleja la solidaridad inherente en ellos. Cualquiera que sea el caso, dos puntos necesitan ser anotados. Primero, la responsabilidad para asegurar un ingreso mínimo en la vejez corre por cuenta del Estado, el cual debe utilizar el impuesto general cuando los individuos no puedan proporcionarse la compra de protección adecuada en el mercado o no puedan alcanzar adecuadas contribuciones a los esquemas públicos en caso de vejez, invalidez o muerte del asalariado. Segundo, y esto se aplica a un número de países en desarrollo, la capacidad del Estado de hacer tal provisión depende no sólo de la capacidad impositiva del país sino también de la distribución del ingreso en él. Si un gran número de viejos requiere apoyo básico -porque la gente rica es una minoría- la tarea de dárselos se vuelve muchísimo más difícil.

Igualdad

La igualdad de trato corresponde al hecho de que la Declaración Universal de los Derechos Humanos², de acuerdo a la cual cada ser humano tiene el derecho a la seguridad social, prohíbe la discriminación de cualquier tipo como la raza, color, sexo, idioma, religión, política u opinión, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otras situaciones (Artículo 2.1). En el campo de la seguridad social este tipo de preocupación es de particular importancia lo concerniente a la discriminación basada por el sexo³, nacionalidad o residencia. Pero

alcanzar la igualdad, inclusive con el mejor deseo del mundo, no es una tarea fácil, tratándose de las dos áreas más delicadas relativas a mujeres y emigrantes.

Más allá de que las diferencias de trato entre hombres y mujeres sean preocupantes, hay casos obvios de discriminación que tienen que ser eliminados, en los cuales se aplican diferentes reglas y condiciones a hombres y mujeres trabajadores. Pero también hay un rango de otras áreas donde la aplicación de las mismas reglas para hombres y mujeres produce diferentes resultados. Este es el caso, por ejemplo, de las mujeres que son obligadas a dedicar cierto número de años para criar a sus hijos, y por esto pierden años de contribución a los derechos pensionales. Hay otros casos donde los derechos de las mujeres a una pensión se derivan de sus esposos y donde podrían perderlos si se divorcian o se separan. Y hay aun otras situaciones donde la discriminación, en términos de salarios y ganancias, significa que la pensión de una mujer es más baja de lo que debería ser. Por el contrario, la alta expectativa de vida de las mujeres puede proveerlas con una pensión más duradera (aunque fuese más baja) que la de sus contrapartes masculinas. La experiencia de diferentes generaciones también importa. Las últimas generaciones de mujeres tienen altas tasas de participación (y altos niveles de habilidades, entrenamiento y educación) lo cual significa que ellas están menos preocupadas de derechos pensionales derivados de los de sus esposos. Estas diferencias están siendo

2. Y el asociado Pacto Internacional en Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

3. Artículo 11.1 del Convenio de la ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, 1979, hace una explícita referencia a la seguridad social (pensiones de retiro e inhabilidades).

lentamente tomadas en cuenta en la mayoría de los países desarrollados, de tal manera que se atiendan tanto las diferencias en experiencias de vida como la remoción de las más obvias formas de discriminación, aunque están menos adecuadamente observadas en países menos desarrollados.

El trato de los trabajadores migrantes también puede presentar problemas. Los trabajadores migrantes que pagan contribuciones de seguro social en su país huésped pueden recibir beneficios de salud, desempleo y otros beneficios líquidos a corto plazo como concesiones familiares. Pero en el caso de las pensiones y beneficios líquidos a largo plazo el problema se vuelve más complicado porque el derecho a un beneficio se acumula y se paga sobre un gran periodo de tiempo, y porque es necesario combinar los beneficios y los derechos de dos o más países. Esto usualmente se hace calculando los aportes exigidos en cada país y combinándolos a través de alguna forma de oficina de compensación. Pero esto puede crear alguna inequidad cuando los beneficios se relacionan con contribuciones de una manera no lineal, o donde las fórmulas de beneficios incluyen un grado de redistribución hacia aquellos de ingresos más bajos. Muchos países han concluido acuerdos bilaterales y multilaterales para resolver el problema.

Beneficios garantizados y previsibles, aunque la prevención de la pobreza es una de las piedras angulares de la base normativa, la otra es la provisión de un ingreso de retiro -para aquellos trabajadores cuyos ingresos a lo largo de su vida están generalmente por encima de

la línea de pobreza- que no difiera grandemente del ingreso recibido durante el trabajo. En esencia, esto significa una pensión relacionada con los ingresos. Existen numerosas fórmulas que pueden reflejar este principio, unas mejor que otras⁴, pero hay un reconocimiento general de que una vez la fórmula esté determinada, el monto de la pensión debería ser previsible y garantizado. Esto aumenta el número de preguntas difíciles acerca de cómo hacer frente al riesgo. Como se sabe, algunas formas de financiamiento de pensión, especialmente aquellas en las cuales los beneficios están relacionados con las inversiones de los ahorros acumulados, ponen los riesgos sobre el beneficiario de la pensión. Otras formas de financiamiento de pensión, especialmente esquemas de pague como sea (*pay-as-you-go*), le transfieren el riesgo de nuevo a la comunidad como un todo. Los riesgos pueden ser grandes. Dependen de la tasa de incremento de las ganancias reales la tasa de retorno de las inversiones, si la carga del cambio es demográfico recaerá o no sobre los presentes contribuyentes o los presentes beneficiarios, y quien cargará el costo de la creciente longevidad.

4. Las más equitativas son aquellas que relacionan el monto de la pensión con los ingresos promedio durante la vida, más que los ingresos de los últimos años antes del retiro.





In- dexa- ción

La indexación de los beneficios refleja la idea de que las pensiones deberían ajustarse tomando en

cuenta las fluctuaciones de los precios y posiblemente también las de los salarios reales. Considerando la indexación de los precios, el punto es obvio y no necesita elaboración: los contribuyentes tienen derecho a beneficios que reflejen el valor real de sus contribuciones y no deberían ser colocados en una posición en la que, después de unos pocos años como pensionados, la inflación pueda desgastar una parte sustancial de sus beneficios. Muchos países han establecido ahora mecanismos automáticos para el ajuste de las pensiones. En lo relativo a la indexación de los beneficios de acuerdo a los salarios reales, el asunto es más discutible. La indexación de los salarios reales está basada en la visión de que los pensionados tienen derecho tanto a compartir el crecimiento general de la productividad como a la protección contra la inflación. Pareciera haber alguna justicia natural en esta idea, pero relativamente pocos países han ido tan lejos como para establecer una legislación automática que la provea. Muchos dependen de ajustes *ad hoc* a los niveles de la pensión en intervalos irregulares. Está claro que se requiere algún tipo de ajuste para que los

ingresos de los pensionados no queden gradualmente rezagados respecto de los ingresos del resto de la población.

Manejo democrático

La participación de los representantes de los trabajadores y empleadores en el manejo de los esquemas de seguridad social es una consecuencia directa del financiamiento a través de sus contribuciones. Este aspecto es muy crucial pues se refiere a que la suspensión del uso libre del salario, mediante la introducción de las contribuciones de seguridad social (salarios diferidos), se vuelve aceptable sólo cuando los trabajadores tienen a través de sus representantes el derecho a influir sobre el uso que se dará a su dinero. La aplicación de este principio llega a ser mucho más difícil cuando el esquema pensional es de un tipo de contribución definido, operado a través de fondos privados pero nunca obligatorios. En este caso la protección equivalente, así como el manejo de los fondos, debe ser el derecho de trabajadores a cambiar de un fondo a otro, dependiendo de su comportamiento. Debe existir un número suficiente de agencias de pensiones para que la selección de los trabajadores sea real, y haya suficiente transparencia acerca de su desempeño para los trabajadores puedan elegir.

Responsabilidad del Estado

De los principios normativos señalados arriba se sigue que el Estado tiene la responsabilidad de asegurar que las condiciones de los esquemas pensionales y la distribución de los beneficios estén completas. Esto incluye no sólo el marco de la estructura de los esquemas sino también la

responsabilidad por su manejo y eficiencia general, que resultan de su naturaleza obligatoria. Pero esto no implica necesariamente que el Estado deba estar directamente involucrado en la operación de los esquemas mismos. Esto puede ser dejado a otras agencias (entes cuasiestatales, o inclusive instituciones del sector privado) pero, cuando el Estado no opere los esquemas directamente, se debe establecer un amplio rango de prudentes regulaciones, aparejado con rigurosos procesos de auditoría, que salvaguarden las contribuciones individuales durante un largo periodo de tiempo, y aseguren que los beneficios sean eficientemente repartidos.

Topes

La provisión de pensiones relacionadas con los ingresos no es ilimitada. Se busca proporcionar seguridad en su ingreso al ancho espectro de trabajadores en el rango medio de ingresos, no se trata de reforzar las pensiones de aquellos que tienen altos ingresos. Casi todos los programas pensionales de seguridad social, por tanto, imponen un tope límite alto en el valor de los beneficios de retiro y consecuentemente un tope límite, también, en el nivel y la tasa de contribuciones. Para aquellos trabajadores (incluyendo los autoempleados) con ingresos relativamente altos que buscan asegurar una pensión correspondiente a sus ingresos de toda la vida, o inclusive para aquellos trabajadores con bajos ingresos que desean asegurar una tasa alta de reemplazo más alta que la prevista por el esquema público obligatorio, el Estado debería asegurar que existan los medios disponibles adecuados para ello. Generalmente esto implica el uso de esque-

mas privados u ocupacionales de pensiones en los que el individuo pueda ahorrar sobre una base voluntaria. Pero eso también implica que el Estado tiene la obligación de regular tales fondos y asegurar que el contrato pensional -que puede ser extendido por un periodo largo - sea apropiado.

Implicaciones de los principios

Las implicaciones de estos principios en términos del diseño, manejo y operación de los esquemas pensionales pueden presentar dificultades en la realidad. El principal asunto se centra sobre cuestiones de cobertura universal y del uso de una contribución definida, cuentas individuales de ahorro como reemplazo para esquemas de beneficio definidos públicamente.

Cobertura universal

Aunque la cobertura universal sigue siendo lo ideal, pocos países son capaces de alcanzarla dentro de los confines de un sistema de contribución. El gran tamaño del sector informal en los países en desarrollo en Asia, África y América Latina impide a los países gravar los ingresos, muchos de los cuales son en especie más que en efectivo, de los que están autoempleados, o recolectar contribuciones de ellos. El límite entre los sectores formal e informal de la economía es gris y muchos países, por razones prácticas, están obligados a restringir el alcance de sus esquemas pensionales a empresas con cinco, o incluso diez o más, empleados. Lo mismo es válido en economías avanzadas y en economías en transición, donde el número de personas

autoempleadas ha crecido sustancialmente en años recientes, aunque permanezca más bajo que en los países en desarrollo. Donde los países (como Turquía) han intentado imponer el registro de trabajadores informales, el intento generalmente no ha sido exitoso. Esto deja a tales países en el dilema de si todavía desean proveer pensiones mínimas antipobreza en la vejez. Una posibilidad es procurar la participación voluntaria de los autoempleados y proveer una tasa fija mínima de pensión que sea separada de, y más alta que, la pensión básica antipobreza. Esto podría permitir un grado de solidaridad dentro de los esquemas pensionales, financiada principalmente por las contribuciones de los trabajadores del sector formal, y podría dejar la pensión antipobreza para ser financiada directamente de los impuestos generales. Pero los países que tienen grandes sectores informales tienen problemas para recolectar impuestos suficientes y, por tanto, en la financiación de pensiones antipobreza en cualquier escala significativa. Y eso pone de presente la cuestión de los incentivos: si los que son pobres a lo largo de su vida de trabajo saben que, cuando se vuelvan viejos, recibirán una pensión antipobreza financiada por el Estado, puede que no tengan el deseo de contribuir con la cantidad adicional prevista para la tasa fija básica de pensiones. Como resultado, las pensiones antipobreza en tales países no son suficientemente altas como para sacar a tantos individuos de la pobreza. Y muchos de los autoempleados no pueden alcanzar, no desean, o son demasiado miopes, para hacer voluntariamente las contribu-

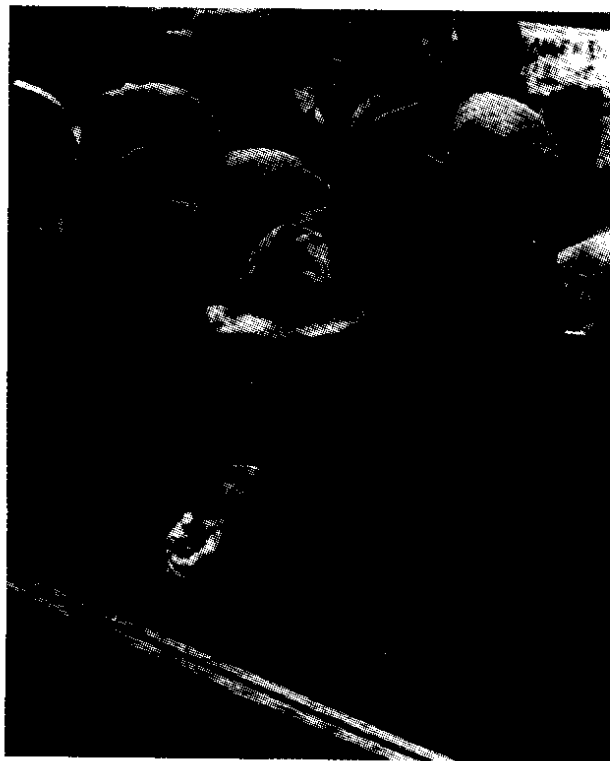
ciones necesarias. Ellos también pueden ser escépticos acerca de la fiabilidad de que las promesas estatales actualmente sean cumplidas.

El dilema es vital para la expansión de los esquemas pensionales en los países en desarrollo, y es uno frente a los cuales los esquemas formales de seguridad social no tienen una respuesta lista. Finalmente, eso significa que una mayoría de los trabajadores en países en desarrollo debe depender del apoyo de los niños o miembros familiares, un contrato social el cual ha llegado a ser menos viable dado las tasas crecientes de urbanización y la exposición a la recesión económica.

Fundada o infundada, privada o pública

La contribución definida o los esquemas de beneficios definidos, han estado muy debatidos recientemente alrededor de la elección del régimen para programas pensionales. Técnicamente es posible diseñar un esquema de pensión que sea completamente fundado o pague como sea, operado por agencias públicas o privadas, o de contribución definida o tipo de beneficio definido. Cualquier permutación -o cualquier gradación- de estos aspectos, es técnicamente factible, y la opción de un diseño óptimo ha sido muy discutido entre los académicos y operadores, y en los medios de comunicación. Mucha parte del debate se ha enfocado en la necesidad de conocer los requerimientos de pensión para una población envejecida y en el impacto del diseño pensional sobre iniciativas en el mercado laboral, especialmente en un periodo de alto desempleo. Esto ha re-

flejado también, aunque rara vez explícitamente, visiones acerca de la equidad individual, el grado al cual los contribuyentes a un esquema pensional deberían estar obligados a contribuir con la redistribución del ingreso para los pobres, y el grado en el que



presentes o futuras tasas de desempleo o desarrollo demográfico que afecta la edad de las poblaciones o la longevidad de la población. El individuo no es afectado por las tasas de inflación, ahora o en el futuro. Gobiernos provistos cumplen

los individuos deberían ser responsables por su propia protección social en la vejez. Mucha de la controversia que se ha provocado ha estado descaminada: los esquemas fundados no proveen protección adicional contra poblaciones envejecidas; los esquemas privados no son necesariamente más baratos de administrar que los públicos, ni son necesariamente más eficientes en la inversión del dinero de los contribuyentes. Pero mientras más se considere qué tanto estos principios generales afectan los esquemas pensionales, el argumento puede reducirse a dos cuestiones principales: si las cuentas individuales completamente fundadas pueden proveer las garantías necesarias requeridas para soportar pensiones individuales, y la cuestión del manejo democrático.

Bajo esquemas pensionales públicos de seguridad social pague como sea, los riesgos nacen de los contribuyentes. La pensión que un individuo recibirá no está afectada por las tasas de interés,

sus promesas, el futuro de la pensión es predecible y garantizado, dependiendo sólo sobre las ganancias y el perfil de contribución del individuo y las fórmulas de beneficio en fuerza. Siempre está el riesgo, por supuesto, de que los gobiernos no cumplirán sus promesas, o que el esquema de pensión pública será mal manejado, y para muchas personas - especialmente en países en desarrollo - este riesgo es muy grande.

Con un esquema de contribución definido, sin embargo, los riesgos surgen de los pensionados y su pensión no es predecible. Las tasas de contribución son fijadas y el capital que será acumulado hasta el tiempo del retiro se determina por las tasas de interés, las cuales son variables e inciertas. La cantidad de la pensión también se verá afectada por la expectativa de vida durante la pensión, y la tasa de interés que será aplicada a la anualidad para ser obtenida del capital acumulado. Estos riesgos son grandes, tanto como el 30% de la pen-

sión final, y son volátiles, como recientes desarrollos en el mercado capital lo han mostrado. Ellos también se afectarán por la reacción del mercado de capitales a los cambios demográficos. Y bajo un esquema de contribución definido el último nivel de pensiones también se verá afectado por la extensión de la expectativa de retiro, tanto para el pensionado como para sus sobrevivientes. Finalmente, bajo un esquema de contribución definido que calcula un derecho individual de pensión enteramente en términos de su propia contribución, no hay campo para la solidaridad con aquellos de bajos ingresos: cualquier pensión básica antipobreza tendrá que provenir de las rentas generales.

Es claro que los esquemas pensionales de contribución definida no pueden cumplir algunos de los principios establecidos arriba. No pueden proveer un ingreso de retiro garantizado, ni el grado de solidaridad necesario para proveer pensiones mínimas antipobreza. Cuando son obligatorios, pero su manejo está en manos privadas, se desconoce el principio del manejo democrático. Es mucho más difícil para ellos proveer beneficios que estén completamente indexados para contrarrestar la inflación⁵. Y si están en manos de agencias privadas, se requiere un alto nivel de regulación y supervisión del Estado. De todas estos problemas la ausencia de una garantía, o una garantía deficiente, es la más seria. Hay que decir que existen algunas ventajas económicas. Los esquemas de contribución definida obligatorios pueden simular el crecimiento de los mercados de capital, crean más bajas distorsiones en el mercado laboral y son menos sus-

ceptibles al riesgo de sobrecomprometer la parte gubernamental, o mala política y gestión (aunque los contribuyentes pueden ser susceptibles a publicidad sobrecargada sobre las tasas de retorno por agencias privadas de pensiones).

Un compromiso (y hay muchos posibles) puede ser pensar en términos de una estructura de pensiones compuesta de dos o tres rangos de la siguiente manera:

- Un rango más bajo la cual debería proveer una pensión básica antipobreza, disponible para todos los ciudadanos y financiada de los ingresos generales;
- Una amplia pensión pública de seguridad social, financiada por contribuciones obligatorias, la cual debería proveer una moderada tasa de reemplazo para todos aquellos que contribuyeron;
- Un rango opcional de contribución definida, posiblemente manejado y operado privadamente, que debería proveer una pensión suplementaria a la pública. Muchas cosas dependerían del derecho de los diferentes rangos. Una tasa moderada de reemplazo para el segundo grupo podría significar algo entre el 40 o 50% de los ingresos previos⁶. Cualquier incremento posterior en la tasa de reemplazo deberá ser financiada por un esquema de contribución definida: voluntaria, posiblemente ocupacional, quizá manejada privadamente, pero bien regulada por el Estado. Los riesgos asociados con este último rango tendrían menos impacto sobre las pensiones individuales siempre que se apliquen sólo al suplemento sobre la pensión de seguridad social y no a la pensión en su totalidad. Tal esquema puede todavía tener dificultades en el financiamiento del primer grupo antipobreza de los ingre-

5. Muy difícil, pero no imposible. Generalmente esto requeriría del uso de garantías indexadas, publicadas por el Banco Central, formulando la anualidad para basarse en el capital acumulado.

6. El Convenio de Seguridad Social (Estándares Mínimos, 1952, No. 102), estipula que después de 30 años de cobertura una pensión de retiro no debería representar menos del 40% de los ingresos previos. Esto puede representar los ingresos de los últimos años o el promedio de toda la vida. Se debe notar que el 40% de salario promedio nacional está dentro del rango normal de las líneas de pobreza nacional usadas por la UNICEF para diferentes países en desarrollo.

tos generales, particularmente si el país estuvo en una débil situación fiscal, pero también podría ofrecer amplitud para la provisión de pensiones más altas que el límite impuesto por el grupo medio de seguridad social. Esto también impondrá sobre el Estado una doble obligación, no sólo estableciendo los parámetros del rango obligatorio de seguridad social y asegurando que sean implementados, sino también estableciendo regulaciones prudentes y monitoreando el grupo voluntario de contribución definida. Pero esto debería suministrar un compromiso aceptable entre los dos tipos de riesgo: los riesgos políticos asociados con la implementación de la fila pública de seguridad social y los riesgos de mercado asociados con la contribución definida. Los riesgos, incluyendo los riesgos con poblaciones envejecidas, deberían ser compartidos entre contribuyentes y pensionados.

El uso de un esquema de contribución definido como el mecanismo de financiamiento para el tercer rango, el voluntario, también realza la pregunta de su manejo y, en particular, puede tener conflicto con el principio de manejo democrático de los esquemas de pensión indicado arriba. En principio, la cobertura voluntaria puede ser tomada en cuenta en el avalúo de los esquemas pensionales sólo cuando (a) es controlada por el Estado o manejada por las compañías sociales, (b) si también es aplicable a trabajadores de bajos ingresos, y (c) cumple con los requerimientos generales de esquemas obligatorios de seguridad social, incluyendo financiación colectiva, periodicidad y

predictibilidad de los beneficios, protección legal y garantías financieras. Estas condiciones son difíciles de cumplir si el tercer rango voluntario también fuera manejado privadamente. Una manera de resolver el problema es asegurando que los contribuyentes y los pensionados tengan una adecuada posibilidad de elegir la agencia privada que manejará su pensión suplementaria. Como ya se indicó, debe existir un rango significativo de agencias competitivas del sector privado entre las que se pueda elegir, los contribuyentes deben poder moverse de una agencia a otra en cualquier momento, los pensionados deben poder elegir la agencia que proveerá su anualidad⁷, las agencias privadas deben ser reguladas y monitoreadas por el Estado, y su desempeño debe ser transparente para que los trabajadores tengan una base razonable para su elección. Y, por supuesto, los beneficios deben ser indexados (8)

7. Lo cual debe ser diferente de la agencia a la que han pagado las contribuciones.



El debate entre los sindicatos españoles

El pasado 12 de abril se firmó en España un acuerdo tripartito en materia pensional. Este es un hecho que constituye una lección para la necesaria reforma que sobre la misma materia debe encarar Colombia. Sin embargo, hay un elemento adicional que debemos tener en cuenta: se trata de la disparidad de posturas que finalmente se presentaron entre las más importantes centrales sindicales españolas, UGT y CC.OO. An-

tes, habían elaborado una propuesta conjunta que fue presentada al gobierno y los empleadores, pero sus opiniones se distanciaron hasta tal punto que UGT no firmó el acuerdo. Conocer las opciones enfrentadas es útil para nuestra deliberación, aunque obviamente hacemos votos porque este acontecimiento no dé al traste con un largo proceso de alianza entre los sindicatos hermanos.

Síntesis del Acuerdo Tripartito Pensional

(Elaborado por Comisiones Obreras)¹

El Acuerdo sobre el Desarrollo de la Seguridad Social que han firmado en el Palacio de la Moncloa, el presidente del Gobierno, José María Aznar, el Secretario General de CC.OO., José María Fidalgo, y los presidentes de CEOE, José María Cuevas, y CEPYME, Antonio Masa, es resultado, fundamentalmente, del buen trabajo de los sindicatos, muchas de cuyas demandas se han visto reflejadas en el texto definitivo. Por su trascendencia para la salud financiera del sistema de Seguridad Social, destaca la constitución del Fondo de Reserva que estará dotado en el 2004 con, al menos, 814.000 millones de pesetas. La virtud de este acuerdo, no sólo hay que buscarla en su contenido, sino en la renovación de la confianza social y política en el sistema público de pensiones.

No puede desvincularse el contenido del acuerdo alcanzado con el Gobierno y las organizaciones empresariales al buen trabajo llevado a cabo por la representación sindical en el proceso negociador. Se ha demostrado que además de frenar propuestas del Gobierno negativas para los trabajadores (extender el periodo de cálculo de la pensión a la totalidad de la vida laboral), el movimiento sindical ha hecho posible

1. Tomado del Boletín electrónico Nº 8 de La Confederación Sindical de CC.OO. Secretaría de Política Internacional
<http://www.ccoo.es>
Madrid, 17 de abril de 2001.

que se abran camino muchas de las demandas recogidas en su documento unitario. En síntesis, el principio de acuerdo contiene los siguientes avances:

- *Separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social. Todas las prestaciones universales y de carácter contributivo se pagarán con impuestos en el plazo máximo de 12 años, lo que liberará al sistema público contributivo y de reparto unos 700.000 millones de pesetas (constantes) del año 2001.*
- *Dotación de un fondo de reserva de 814.000 millones de pesetas que podría llegar hasta el billón, de aquí al 2004.*

En cuanto al Fondo de Reserva, la plataforma unitaria lo cuantificaba «en una mensualidad ordinaria del total de pago de prestaciones periódicas que realiza la Tesorería General de la Seguridad Social, más el correspondiente prorrateo de las pagas extraordinarias de julio y diciembre». En el acuerdo alcanzado sobre el Desarrollo de la Seguridad Social se da respuesta satisfactoria a ambas demandas.

CC.OO. ha insistido en el curso de la negociación sobre la Seguridad Social en la necesidad de dedicar el Fondo de Reserva para las funciones que le son propias, evitando su utilización para otros fines. El acuerdo indica que el Gobierno, en el plazo máximo de un año y previa consulta con la Comisión de Seguimiento, dictará las normas precisas «que regulen los mecanismos de inversión del Fondo de Reserva, instrumentos de control y rendición de resultados, que deberán limitarse a situaciones estructurales de déficit financiero del sistema de la Seguridad Social en el nivel contributivo de las prestaciones del mismo».

Un texto, el mencionado, que traslada casi literalmente las propuestas efectuadas por los sindicatos en su propuesta conjunta

- *Generalización del derecho a la jubilación anticipada a partir de los 61 años, si se han cotizado 30 años y se lleva seis meses en el paro.*

El acuerdo contempla modificar la regulación actual de la pensión de jubilación, introduciendo gradualidad, progresividad y flexibilidad en la edad de jubilación. En los supuestos de extinción de contratos de trabajo derivado de un expediente de regulación de empleo promovidos



por empresas que no se encuentren incursas en un procedimiento concursal, se deberá financiar mediante convenio especial con la Seguridad Social, para que los trabajadores despedidos no pierdan el cálculo de la futura pensión y hasta la edad de 65 años, las cotizaciones de los trabajadores afectados por dicho expediente.

El coeficiente reductor aplicable a la pensión de jubilación anticipada se modificará en función de los años efectivamente cotizados, situándose entre el 8% y el 6%.

- *Mejora de prestaciones más bajas del sistema (viudedad, orfandad) y aumento de las pensiones mínimas.*

Respecto a la pensión de viudedad, se mejorará con carácter general y de forma progresiva, el porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora, pasando del 45% al 52%.

En el supuesto de pensionistas de viudedad con cargas familiares, y siempre y cuando la pensión de viudedad constituya la principal o única fuente de rentas, el porcentaje final será del 70%.

En lo relativo a la pensión de orfandad se incrementará el límite de edad en un año para los supuestos de que el huérfano no trabaje o no supere el 75 % del salario mínimo. Respecto a las pensiones mínimas se incrementarán de manera progresiva las de jubilación con beneficiarios de menos de 65 años, las de viudedad para beneficiarios con menos de 65 años y las pensiones no concurrentes del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).

- *Mejora de los Regímenes especiales de trabajadores autónomos y agrarios.*

Teniendo en cuenta la favorable evolución del Régimen de Autónomos, se podrá incluir la prestación de incapacidad permanente total «cualificada», pasando del 55% al 75% cuando el trabajador autónomo tenga 55 años o más años y no ejerza una actividad, ni sea titular de un establecimiento mercantil o industrial. Así como la cobertura de los riesgos profesionales, mediante el pago de las correspondientes cotizaciones.

Se seguirá estimulando la simplificación e integración de Regímenes. Se iniciará la convergencia para la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, continuando por los incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, todo ello sin perjuicio de mantener las especiales características de dichos colectivos.

Se adoptarán las medidas para evitar la discriminación de la mujer agraria en su inclusión en el Régimen Especial Agrario, así como la constitución de una Mesa que tenga como misión el análisis, de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo, de la integración en el Régimen General de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario.

- *Se establecen diversas mediadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de cotizar, empresarios y trabajadores, a la Seguridad Social.*

- *Bonificación y Reducción de cotizaciones sociales en determinados supuestos.*

En los supuestos de suspensión del contrato de trabajo por maternidad, y a partir de la reincorporación al puesto de trabajo, existirá una bonificación de la cotización por contingencias comunes, durante el período de un año.

Los trabajadores contratados con 55 o más años de edad y una antigüedad de al menos 5 años disfrutarán de una bonificación o reducción gradual de la cotización por contingencias comunes. Esta medida será aplicable gradualmente a partir del año 2002. Asimismo, se establece la exoneración de cuotas empresariales por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal (IT), para los trabajadores que prolonguen voluntariamente su actividad más allá de los 65 años.

Se fomentará la previsión social complementaria a través de planes de empleo, lo que supondrá facilitar y flexibilizar la incorporación de las PYMES y de los empresarios individuales y de sus trabajadores a planes de empleo propios o de promoción conjunta por varias empresas.

Se mejorará la interacción de los planes de empleo con la negociación colectiva, compatibilizando el ámbito supraempresarial con los acuerdos a nivel de empresa para tener en cuenta circunstancias específicas.

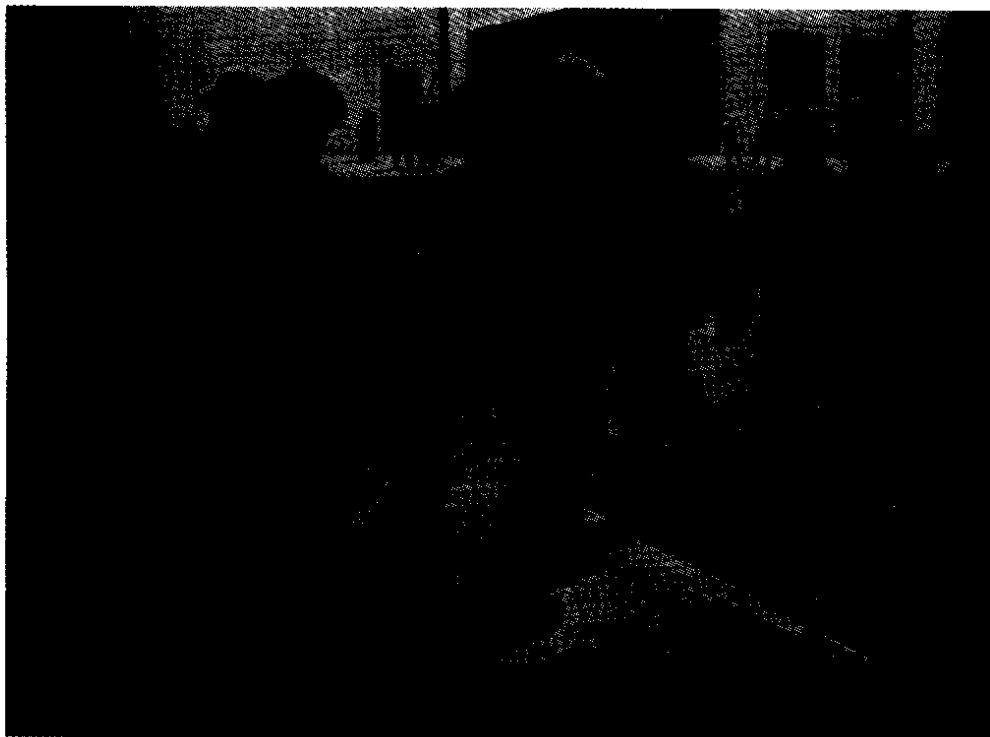
Asimismo, se concretará la definición de las contingencias previstas en la normativa de planes de pensiones.

A la vista de la experiencia acumulada en los últimos años, las partes coinciden en la necesidad de establecer fórmulas que potencien la previsión social complementaria en el ámbito de la negociación colectiva.

• *Participación sindical en la determinación de los excedentes del sistema.*

A la vez que se dota el Fondo de Reserva, se establecerá, previa consulta con la Comisión de Seguimiento del Acuerdo, el destino de los excedentes si los hubiere, guardando el necesario equilibrio entre la mejora de las prestaciones y la reducción de las cotizaciones sociales, y todo ello de acuerdo con las Recomendaciones del Pacto de Toledo.

CC.OO. cree que el Acuerdo fortalece el sistema público de pensiones español, que es



un sistema contributivo y de reparto «basado en la redistribución y la solidaridad entre trabajadores, regiones y generaciones», en un momento en el que poderosos grupos de presión buscan su deterioro para favorecer el desarrollo de sistemas privados de capitalización.

El Acuerdo mejora las pensiones más bajas sin establecer concesiones de signo contrario. La única que puede interpretarse como tal, la de facilitar la continuidad del trabajo más allá de 65 años, está justificada porque se obtiene a cambio la jubilación anticipada a los 61 años.

El acuerdo permite continuar la práctica iniciada en 1996 de que los cambios legales y las políticas concretas que afectan a la Seguridad Social sean consecuencia de los Acuerdos alcanzados en el diálogo social.

Asimismo, todos los representantes de las organizaciones firmantes del Acuerdo – en particular CC.OO.– expresan la voluntad de mantener una actitud abierta para que puedan sumarse otras organizaciones al mismo.

Comentarios al acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social

(Gobierno-Ceoe-Cepyme y Comisiones Obreras)

(Elaborado por la Unión General de Trabajadores –UGT) (Notas tomadas de)

CONSIDERACIONES GENERALES

Una vez analizado el Acuerdo sobre el Desarrollo de la Seguridad Social, hay cuatro grupos de razones por las que puede considerarse que el citado compromiso no respondería a los objetivos que sindicalmente hemos defendido UGT y CC.OO desde el comienzo de la negociación:

PRIMERO: La Propuesta de Acuerdo consagra y legitima una fuente de descapitalización de la Seguridad Social al fijar un período de 12 años (tres legislaturas) para financiar con cargo al presupuesto del Estado los complementos de mínimos.

Durante este larguísimo período:

- La Seguridad Social va a seguir financiando al Estado por un montante que puede superar los 3,5 billones de ptas.
 - Se van a limitar las aportaciones que deberían hacerse al Fondo de Reserva, perdiéndose la oportunidad de acumular un remanente, durante la etapa que precisamente coincide con la coyuntura demográfica más favorable, de gran valor estratégico para afrontar los desafíos futuros de la Seguridad Social a partir del 2010.
 - Se va a aplazar de forma injustificadamente prolongada la separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social, que era exactamente el compromiso primordial y el eje central de consolidación del sistema que estableció el Pacto de Toledo.
- En suma, no estamos ante un aspecto menor. El larguísimo período de cumplimen-

to del compromiso del Pacto de Toledo perjudica la futura estabilidad financiera del sistema público de pensiones; facilitará impropriamente recursos públicos al Estado, que pueden servir incluso para financiar reformas fiscales regresivas frontalmente rechazadas por UGT y también por CC.OO., y amplía en lugar de aminorar el universalmente denostado sistema de financiación del Estado con cargo a la Seguridad Social.

Para que el acuerdo fuera admisible, la separación de fuentes debería realizarse en un período no superior a 6 años.

Y nuestra preocupación aumenta al constatar que:

1º con efectos inmediatos (2002) se van a reducir fuertemente las cotizaciones empresariales de los mayores de 60 años (con reducciones del 50 al 100%) y el compromiso de seguir reduciendo las de los mayores de 55, sin que tan siquiera se recoja en el Acuerdo quién va a financiar esas reducciones que en la Recomendación 1ª del Pacto de Toledo, se decía, deberían financiarse a través de la fiscalidad general; 2º que una parte de los excedentes se puede destinar a reducir las cotizaciones sociales con carácter general.

SEGUNDO: El reconocimiento del derecho a la jubilación anticipada para quienes han cotizado con posterioridad a 1967 se supedita a una serie de requisitos que restringen ese derecho. En concreto, y respecto a la propuesta conjunta UGT-CCOO:

- Donde los sindicatos reclamamos un derecho voluntario y subjetivo del trabajador (como existe actualmente para quienes hayan cotizado antes de 1967), el Acuerdo lo excluye y lo deja circunscrito a una posibilidad sólo utilizable cuando el trabajador pierda su empleo por causas que no le son imputables y se encuentre seis meses en el desempleo;

- donde UGT y CC.OO. proponíamos que el derecho debía poder ejercitarse con 25 años de cotización, el Acuerdo lo limita solamente a los trabajadores con 30 o más años;

- donde manteníamos en 60 años la edad necesaria para acceder al derecho a la jubilación anticipada, el Acuerdo eleva esa edad a 61 años;

- Finalmente, los coeficientes reductores del Acuerdo son más altos que en la propuesta conjunta.

En definitiva, el derecho del trabajador a la jubilación anticipada no queda contemplado, y el recurso a la misma se obtendrá en condiciones más negati-



vas: se requieren más años de cotización, una edad superior, y con mayor penalización.

TERCERO: No se contempla mejora alguna de la protección de los trabajadores mayores de 52 años que pierden su empleo, que permanecen en la situación de grave desprotección en la que se encuentran actualmente.

Es preciso recordar a este efecto que la propuesta unitaria de UGT y CC.OO. establecía la necesidad de garantizar el incremento de la base de cotización de los trabajadores que perciben el subsidio de desempleo para mayores de 52 años hasta el 70% de la base media de cotización de los últimos 14 años (2001) y 15 años (2002), mediante la creación de un Fondo específico.

CUARTO: El Acuerdo establece el compromiso de revisar el sistema de cálculo de la base reguladora de manera que se tenga en cuenta, de forma progresiva el esfuerzo realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral. Este compromiso "a tomar las medidas oportunas" en el año 2003, no excluye con claridad la posibilidad de que el Gobierno anticipara medidas unilaterales en este sentido, lo que pone en tela de juicio la credibilidad del Acuerdo.

Yendo a los aspectos concretos, las distintas medidas nos sugieren los siguientes comentarios:

- Mayor permanencia en la actividad
- Modificación de la jubilación parcial a fin de compatibilizar la pensión de jubilación con el trabajo. Independientemente de los efectos que tal medida pueda tener sobre la oferta de trabajo, la prioridad sindical siempre se ha situado en favorecer la jubilación parcial con contrato de relevo hasta la edad de jubilación, pero no a partir de ésta. Es decir, se pretendía conjugar la jubilación progresiva a partir de los 60 o más años con el reparto del trabajo. En este punto recordamos la muy reciente Resolución de la Confederación Europea de Sindicatos del pasado mes de marzo a favor de la "jubilación progresiva" como alternativa al retraso de la edad de jubilación que viene a proponer la Comisión.
- La exoneración del pago de cotizaciones sociales por contingencias comunes a los trabajadores de 65 o más años que deciden compatibilizar el trabajo y la pensión, plantea de inmediato el tratamiento discriminatorio respecto a otros colectivos con dificultades de encontrar empleo (demandantes de primer empleo, minusválidos, etc.) cuyos mayores costes entrarán en competencia con los de los mayores de 65 años. Esta medida a quien más beneficia es a la empresa, que no pagará cotizaciones, y a la Seguridad Social, que abonará la pensión en fechas más tardías, y los trabajadores más interesados en las medidas serán todos aquellos de altos ingresos, superiores a la pensión que les correspondería.
- La posibilidad de acceder a las pensiones de Incapacidad Permanente, cuando la causa originaria de la incapacidad derivada de un accidente de trabajo o enfermedad profesional, era una posibilidad (tanto para las contingencias comunes como profesionales) que se suprimió con la Ley 24/1997, y que ha planteado enormes problemas de desigualdad. Ahora aquella posibilidad sólo se extiende para las

incapacidades derivadas de accidentes de trabajo.

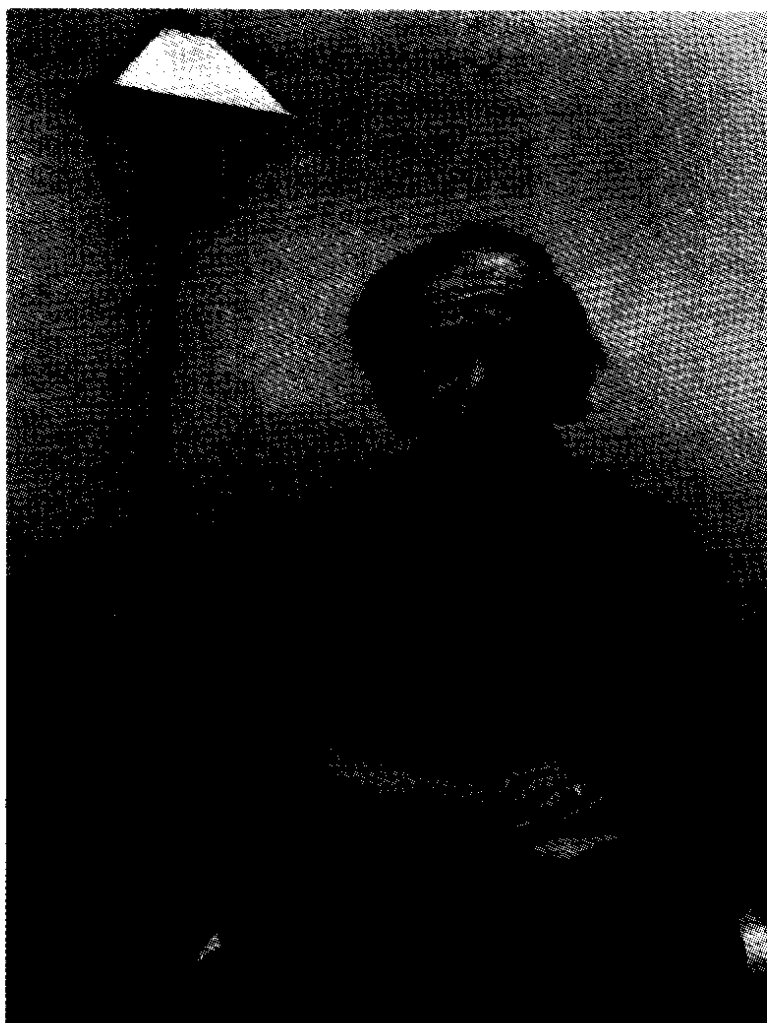
- Modificación del subsidio de desempleo para mayores de 52 años de forma que este no se extinga cuando el trabajador alcance la edad a la que puede tener derecho a la jubilación. La medida, a efectos de gasto, es inocua por cuanto, por ejemplo, esos 5 años de más que va a percibir el subsidio al cotizar por la base mínima su pensión será igualmente mínima. Lo que sí se produce es una traslación del coste al INEM que tendrá que pagar el subsidio durante más años.
- Topes a los incrementos de las bases de cotización a partir de los 65 años. Tal medida parece estar pensada para evitar la subida artificial de las bases de cotización, estableciéndose dicho tope en el IPC más dos puntos porcentuales. Independientemente de cómo se considere, aquí parece que no rige el principio de la contributividad.
- Estudio de la posibilidad de aumentar el porcentaje de la base reguladora de la pensión de jubilación por encima del 100%, para cuantos hayan cotizado más de 35 años. Suponemos que, en tal caso, habría que cotizar más allá de los 65 años, si no quebraría el principio de contributividad: Se estaría percibiendo un plus de pensión a pesar de no haber cotizado, mientras que, por otra parte, se penaliza de forma brutal a quienes han cotizado por ejemplo 14 años que perderían totalmente lo aportado.

Jubilación anticipada

El reconocimiento al derecho a la jubilación anticipada a cuantos han cotizado con posterioridad a 1967, exige unos requisitos que contrarrestan ese derecho. En primer lugar, al exigir 61 años en lugar de los 60 en la propuesta conjunta, pero, sobre todo, al exigir 30 años de cotización (5 años más que en la propuesta conjunta UGT-CCOO), requisito que muchos trabajadores no cumplirán como consecuencia de la mayor precariedad en el trabajo. Dicho de otra manera, se reconoce el derecho pero a costa de exigir el doble número de años cotizados (de 15 a 30).

Pero es que, además, la reforma es restrictiva y discriminatoria por cuanto:

1. Desaparece el derecho a la jubilación voluntaria al exigirse el cese en trabajo





por causa no imputable al trabajador y encontrarse inscrito como demandante de empleo durante 6 meses como mínimo. Y aquí conviene resaltar la asimetría de los derechos en el acuerdo: voluntariedad para poder seguir trabajando a partir de los 65 años, pero no para jubilarse, voluntariamente y por las razones que fueren, antes de dicha edad.

2. Se excluye de las posibilidades de la jubilación anticipada a los trabajadores por cuenta ajena encuadrados en el Régimen Especial Agrario.

3. La exigencia de que el cese en el trabajo no haya sido originado por causa imputable al trabajador es, además, injusta por cuanto excluye de ese derecho a los despidos disciplinarios declarados procedentes o no recurridos, privando al trabajador, que ha perdido su trabajo, de otro derecho cual es el de la jubilación anticipada. Recordamos que a estos trabajadores se le reconoce incluso la protección por desempleo.

Prejubilación

También se resuelve mal la prejubilación al dejar en la misma situación que en la actualidad a todos aquellos trabajadores de edad despedidos individualmente (despidos objetivos y despidos disciplinarios declarados improcedentes). El acuerdo sólo recoge la obligación de las empresas de cotizar, mediante convenio especial (y hasta los 65 años), por los trabajadores despedidos mediante Expediente de Regulación de Empleo, lo que excluye a la mayoría.

Pero es que, además, cabe deducir que se dejan tal y como estaban los problemas relativos a la prestación de "prejubilación" o subsidio de desempleo para los mayores de 52 años. ¿Se seguirá concediendo con criterio de renta?, ¿se seguirá cotizando durante esa situación por la base mínima?. En la propuesta conjunta UGT-CC.OO se daba una solución satisfactoria a estos trabajadores con la propuesta de creación de un Fondo específico a fin de garantizar que la base de cotización durante la situación de subsidio fuera el 70% de la base media de cotización de los últimos 15 años (†)

Derechos humanos**y derecho internacional humanitario****Contenidos básicos
de un acuerdo
global***

La grave situación de los derechos humanos por la que atraviesa Colombia, así como las secuelas de la profunda degradación del conflicto armado que padecen miles de colombianos, han sido la base de preocupación que originó la propuesta de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de impulsar un Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Las Naciones Unidas están convencidas de que la mejor solución al conflicto armado pasa por una solución política negociada y, por esta razón, han instado reiteradamente a las partes a redoblar los esfuerzos y a continuar con el diálogo y las negociaciones encaminadas al logro de una paz firme y duradera.

En este sentido, y sin querer entorpecer ni minimizar los importantes temas que han sido acordados como agenda para la negociación, considero que es fundamental que se establezcan y se afiancen compromisos claros por las partes que permitan garantizar el respeto de los de-

rechos humanos y disminuir las drásticas consecuencias del conflicto armado sobre la población colombiana.

En Colombia se ha hablado mucho de acuerdos humanitarios para referirse a acuerdos que buscan exigirle a las partes, y en particular a la guerrilla, que cumplan con sus obligaciones y respeten a la población civil. Sin embargo, esto no es exactamente lo que el Derecho Internacional Humanitario denomina como acuerdo humanitario o «acuerdos especiales».

Quisiera aprovechar esta oportunidad para hacer algunas aclaraciones y distinciones importantes previas para pasar luego a explicar la propuesta de un Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: ¿de qué se trata?, ¿por qué y para qué se propone y qué objetivos busca? En primer lugar, es importante destacar que un Acuerdo Humanitario o acuerdo especial es aquel que se enmarca en el artículo 3 común a los 4 Convenios de Ginebra y que señala lo siguiente: «Además, las Partes en conflicto harán lo po-

Por:

**Anders
Kompass**

* Ponencia presentada por Anders Kompass, Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. 14 de febrero de 2001

sible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.» Recordemos que los 4 Convenios contienen normas referidas a conflictos internacionales y el artículo 3 común era el único, antes de la adopción del Protocolo II, que se refería a una normas mínimas aplicables a los conflictos armados de índole no internacional, como el colombiano. En este sentido, el objetivo de estos acuerdos especiales o humanitarios es ampliar el marco de obligaciones y de protección a la población civil o darle mayor efectividad a las obligaciones previstas.

No se trata de parcelar o disminuir el marco de protección, conformándose con la exigencia de respetar sólo alguna de las obligaciones o a sólo una parte de la población civil.

Fuera de lo que es el derecho que regula la guerra, el comportamiento de los combatientes y las armas y medios de combate, en los conflictos internos la negociación abarca muchos aspectos que tienen que ver con la vigencia de los derechos fundamentales de las personas y la construcción o fortaleci-

miento de un estado democrático de derecho.

Un Acuerdo Global de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario busca afianzar los compromisos de las partes en cuanto a sus obligaciones, y abarca tanto compromisos en materia de DIH, ligados a la guerra misma, como en materia de derechos humanos respecto de la cual el Estado continúa obligado a respetarlos y garantizarlos aún en el marco de un conflicto armado. Dentro de un proceso de negociación, el Acuerdo Global de Derechos Humanos



y DIH es el pilar o fundamento sobre el cual puede construirse el Acuerdo de Paz. Se suscribe entre las partes que están en la mesa de negociación, con el objeto de facilitar el camino hacia la paz y dar credibilidad y legitimidad al proceso.

Los compromisos asumidos se refieren entonces tanto al respeto del derecho internacional humanitario por parte de los actores armados como a medidas relativas a la protección y respeto de los derechos humanos, estas últimas exigibles al Estado. En un contexto de abierta degradación del conflicto, la protección de los derechos a la vida y a la integridad de las personas es una tarea que no puede ser postergada.

Por ello, el tema del respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario es una cuestión urgente y debe ser abordada, en consecuencia, de manera prioritaria.

La Oficina que represento ha insistido durante los últimos meses en la necesidad de discutir seriamente la suscripción de un «ACUERDO GLOBAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH». Este llamado ha sido retomado el año anterior en la Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y por el mismo Secretario General de la Organización.

Precisando un poco más los alcances de este instrumento, debemos preguntarnos sobre a qué nos referimos al hablar de un Acuerdo Global de Derechos Humanos y DIH.

Se trata de una propuesta que, en primer lugar, plantea una visión integral del

tratamiento del tema de los derechos humanos y la crisis humanitaria en Colombia.

Por otra parte, enfatiza las obligaciones propias del Estado y, finalmente, resalta las obligaciones de todas las partes en el conflicto de respetar y proteger a la población civil, excluyéndola de las hostilidades.

Es necesario recalcar que ni en este acuerdo ni en un acuerdo humanitario pueden negociarse las normas y obligaciones internacionales. El Derecho Internacional exige el respeto de esta normativa cuyos beneficiarios son todas las personas. Por lo tanto, las partes no pueden arrogarse la facultad de decidir sobre los derechos que no están dirigidos a sus propios intereses sino a la protección y el bien común de todas las personas.

Experiencias internacionales auspiciadas por las Naciones Unidas han ignorado cristalizar, a partir de Acuerdos similares, la articulación de un cronograma de pasos y resultados, que permitieron avances tangibles en la estabilización y estructuración de los procesos de diálogo y paz.

La experiencia de Guatemala, por mencionar solamente una de las más recientes y conocidas, ilustra la utilidad de discutir el tema del respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario como prioridad.

En efecto, la suscripción del Acuerdo Global de Derechos Humanos en marzo de 1994, casi siete años después de iniciadas las conversaciones de paz en el marco del Acuerdo de Esquipulas II, aceleró la discusión de los demás temas y, por ende, la suscripción de los demás acuerdos incluidos en la agenda de negociación, hasta culminar con la firma

de un Acuerdo de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996. Además, la adopción casi inmediata de un mecanismo internacional de verificación del Acuerdo Global contribuyó a generar confianza entre las partes signatarias de los acuerdos durante los dos años previos a la firma del Acuerdo de Paz.

Contenidos básicos de un Acuerdo Global

Siendo los contenidos básicos de un AGDH/DIH el título de la ponencia que se me ha pedido presentar en este foro, debo decir que más allá de una propuesta concreta de acuerdo, materia reservada a las partes en la mesa de negociación, quisiera plantear algunos aspectos básicos que formaron parte de otros acuerdos similares.

Con el único fin de ilustrar lo que podría ser parte de un acuerdo de este tipo, me tomaré la libertad de servirme de las experiencias recientes de El Salvador y Guatemala. En ambos casos se incluyeron algunos temas que demostraron tener una gran importancia no solamente para mejorar el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, sino que, como se dijo, allanaron el camino para la culminación exitosa del proceso de negociación.

Valga la aclaración para reiterar que no por el hecho de haber arrojado resultados positivos estas experiencias deben replicarse automáticamente en el caso de Colombia, pero pueden orientar la discusión que se haga sobre el tema.

Disposiciones en materia de derechos humanos.

El Acuerdo debe tener como propósito el ampliar y asegurar el ejercicio pleno

de los derechos humanos y las libertades públicas de los habitantes, por lo que ninguna de sus disposiciones puede interpretarse de manera restrictiva ni en desmedro de los derechos y libertades consagrados en la Constitución, los tratados internacionales ni en las demás disposiciones legales sobre el tema.

En consecuencia, no sustituyen ni limitan las obligaciones que las partes tienen, derivadas de los acuerdos y tratados internacionales sobre la materia.

En otros acuerdos el Gobierno reafirmó su adhesión a los principios y a las normas para garantizar y proteger la plena observancia de los derechos humanos, así como su voluntad política de hacerlos respetar. Del mismo modo, se comprometió a seguir impulsando todas aquellas medidas orientadas a promover y perfeccionar las normas y mecanismos de protección y garantía de los derechos humanos.

Disposiciones en materia de Derecho Internacional Humanitario

Debo insistir categóricamente en que un acuerdo en esta materia no puede rebajar los parámetros establecidos por el Artículo 3° común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo II. Partiendo de esta base, el acuerdo no puede limitarse a las cuestiones que ya son obligatorias (acuerdo sobre los mínimos).

Teniendo claro el punto de partida, un acuerdo que aborde con seriedad el tema del DIH deberá contener disposiciones de medidas concretas para regularizar el conflicto armado, haciendo efectivas las

de un Acuerdo de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996. Además, la adopción casi inmediata de un mecanismo internacional de verificación del Acuerdo Global contribuyó a generar confianza entre las partes signatarias de los acuerdos durante los dos años previos a la firma del Acuerdo de Paz.

Contenidos básicos de un Acuerdo Global

Siendo los contenidos básicos de un AGDH/DIH el título de la ponencia que se me ha pedido presentar en este foro, debo decir que más allá de una propuesta concreta de acuerdo, materia reservada a las partes en la mesa de negociación, quisiera plantear algunos aspectos básicos que formaron parte de otros acuerdos similares.

Con el único fin de ilustrar lo que podría ser parte de un acuerdo de este tipo, me tomaré la libertad de servirme de las experiencias recientes de El Salvador y Guatemala. En ambos casos se incluyeron algunos temas que demostraron tener una gran importancia no solamente para mejorar el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, sino que, como se dijo, allanaron el camino para la culminación exitosa del proceso de negociación.

Valga la aclaración para reiterar que no por el hecho de haber arrojado resultados positivos estas experiencias deben replicarse automáticamente en el caso de Colombia, pero pueden orientar la discusión que se haga sobre el tema.

Disposiciones en materia de derechos humanos.

El Acuerdo debe tener como propósito el ampliar y asegurar el ejercicio pleno

de los derechos humanos y las libertades públicas de los habitantes, por lo que ninguna de sus disposiciones puede interpretarse de manera restrictiva ni en desmedro de los derechos y libertades consagrados en la Constitución, los tratados internacionales ni en las demás disposiciones legales sobre el tema.

En consecuencia, no sustituyen ni limitan las obligaciones que las partes tienen, derivadas de los acuerdos y tratados internacionales sobre la materia.

En otros acuerdos el Gobierno reafirmó su adhesión a los principios y a las normas para garantizar y proteger la plena observancia de los derechos humanos, así como su voluntad política de hacerlos respetar. Del mismo modo, se comprometió a seguir impulsando todas aquellas medidas orientadas a promover y perfeccionar las normas y mecanismos de protección y garantía de los derechos humanos.

Disposiciones en materia de Derecho Internacional Humanitario

Debo insistir categóricamente en que un acuerdo en esta materia no puede rebajar los parámetros establecidos por el Artículo 3° común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo II. Partiendo de esta base, el acuerdo no puede limitarse a las cuestiones que ya son obligatorias (acuerdo sobre los mínimos).

Teniendo claro el punto de partida, un acuerdo que aborde con seriedad el tema del DIH deberá contener disposiciones de medidas concretas para regularizar el conflicto armado, haciendo efectivas las

normas establecidas respecto de la conducción de las hostilidades y la protección de la población civil.

Por otra parte, puede incluir acciones no obligatorias según las normas vigentes, pero que contribuyan a humanizar el conflicto y, por lo tanto, ampliar la protección otorgada por el Artículo 3° común y el Protocolo II. Puede igualmente acordar mecanismos específicos para darle efectividad a las obligaciones normativas y mejorar la protección de la población civil.

Otros compromisos

Aunque, como lo he dicho anteriormente, la definición de los contenidos de acuerdo global de derechos humanos y de derecho internacional humanitario corresponde exclusivamente a las partes, las experiencias de El Salvador y Guatemala han incluido compromisos relacionados con los siguientes temas y más o menos en estos términos: Impunidad: compromiso del Gobierno de no propiciar la adopción de medidas legislativas o de cualquier otro orden, orientadas a impedir el enjuiciamiento y sanción de los responsables de violaciones a los derechos humanos.

Justicia: asegurar que ningún fuero especial o jurisdicción privativa pueda escudar la impunidad de las violaciones a los derechos humanos.

Grupos de Autodefensa: se establecen claras disposiciones sobre el fin de cuerpos ilegales, o aparatos clandestinos de seguridad.

Protección a defensores de derechos humanos: se acuerda la adopción de medidas especiales de protección, en beneficio de aquellas personas o entidades que

trabajan en el campo de los derechos humanos, y el compromiso de garantizar y proteger en forma eficaz la labor de entidades e individuos defensores de los derechos humanos.

Reparación: se reafirma el deber de resarcir y/o asistir a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, a través de medidas y programas gubernamentales, de carácter civil y socioeconómico.

Verificación

Las experiencias internacionales demuestran que todos los acuerdos han sido acompañados de mecanismos apropiados de verificación, ya sea nacionales como internacionales o mixtos.

La definición clara de las funciones y atribuciones de los mecanismos de verificación facilitaron el correcto monitoreo de cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes.

Para finalizar, quisiera insistir en que la propuesta de nueva nación que se discuta en la mesa de negociación no debe tener sus cimientos sobre los cuerpos de miles de colombianos que mueren cada año víctimas de masacres, homicidios selectivos o tomas de poblaciones. Al colombiano que se desplaza, llevando consigo la huella de los horrores sufridos en esta guerra fratricida, debe devolverse la esperanza de la vida y de la dignidad si se quiere que participe algún día en la construcción de una nación más justa e incluyente. Por esta razón, un Acuerdo Global como el propuesto sentaría las bases de respeto a los valores éticos mínimos necesarios para transformar las ilusiones y expectativas de los colombianos en una realidad enmarcada en un estado de derecho democrático, justo e incluyente (8)

Observaciones al Segundo Informe del Representante Especial del Director General de la OIT para la Cooperación con Colombia

Presentado por:

**El Grupo de
Trabajadores
de Colombia**

*Ginebra, 28 de marzo
de 2001*

Estas son algunas observaciones que los representantes del Grupo de los Trabajadores hacen al Segundo Informe del Representante Especial del Director General para la Cooperación con Colombia:

1. Saludamos el llamado del Sr. Alburquerque al Gobierno colombiano para que, más allá de su expresión de buena voluntad, tome «una acción más firme y decidida» para implementar medidas eficaces de protección a los sindicalistas.

2. Observamos, sin embargo, que se presenta inexactitud frente a los datos relacionados con el número de asesinatos de los dirigentes y sindicalistas colombianos al decir que fueron «aproximadamente» 112 en el año 2000. Un minucioso trabajo de confrontación de cifras entre las distintas fuentes de información ha arrojando como resultado un número consolidado de 128 sindicalistas

muerdos. En 16 de estos casos se están adelantando las respectivas investigaciones para identificar la organización sindical a la que estaban afiliados, pero no hay ninguna duda de su calidad de sindicalistas.

3. El señor Alburquerque no es claro en su introducción en señalar que la mayor autoría de los asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas corresponde a los grupos paramilitares, como lo señaló en su ocasión la misión de contactos directos (ver informe). En su informe resalta, sin embargo, los resultados de la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores que indican que en el 65% de los asesinatos de sindicalistas existen indicios de que la mayoría de los mismos son causados por los grupos paramilitares. Omite por otra parte señalar que la responsabilidad

de garantizar la vida y seguridad de los sindicalistas y del resto de la población colombiana corresponde, en primer lugar, al Estado colombiano.

4. Es ilustrativo para esta reunión citar un aparte del Informe presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, en la Comisión de Derechos Humanos en el 57° periodo de sesiones que se realiza actualmente, que dice:

«Las violaciones de derechos humanos por parte de los grupos paramilitares comprometen la responsabilidad del Estado en diversos supuestos. Por una parte, dentro del contexto en el cual se realizan los hechos imputables a esos grupos hay elementos de responsabilidad general del Estado, por la existencia, el desarrollo y la expansión del fenómeno paramilitar. De otra parte, hay también situaciones en las que el apoyo, la adiescencia o la tolerancia de servidores públicos ha sido sustantivo en la realización de los mencionados hechos. Igualmente deben considerarse constitutivos de violaciones de los derechos humanos los hechos perpetrados por obra de la omisión de las autoridades. Cabe señalar que el Estado Colombiano tiene obligaciones positivas en materia de protección de los derechos humanos y de prevención de sus violaciones».

5. En su Informe, el Señor Representante Espe-

cial señala la suspensión y separación del servicio de miembros de las fuerzas armadas y de policía por violación de los derechos humanos. Sin embargo, se desconoce hasta el momento la existencia de procesos judiciales en contra de ellos, mucho menos la condena por tales violaciones.

6. Destaca el señor Alburquerque un avance en la supervisión de las medidas del gobierno para combatir las fuerzas de autodefensa, la creación de un «grupo de notables», grupo que fue acordado en las negociaciones del gobierno colombiano con las FARC, que de un lado, no ha empezado a funcionar y de otro, no es garantía para el movimiento sindical colombiano que se constituya en un mecanismo para parar la ofensiva de los paramilitares en contra del movimiento.

7. La misma observación se aplica a los demás órganos recientemente creados que se mencionan en el informe del Representante. Por otra parte, anteriores informes de la OIT señalaron que Co-



Colombia no está falta de mecanismos y órganos destinados a proteger el ejercicio de los derechos humanos fundamentales, incluidos los derechos laborales y sindicales. A pesar de ello, el número de sindicalistas y dirigentes sindicales asesinados no decrece, más bien aumenta.

8. Como ya se ha dicho, el Informe resalta la voluntad del gobierno para implementar medidas de protección a los sindicalistas colombianos. Pero al movimiento sindical no le basta el que se exprese verbalmente la voluntad de proteger al movimiento, sino que efectivamente éste se proteja. En este sentido, se puede adelantar que desde junio del año 2000 no existen recursos para los programas de protección a dirigentes sindicales y trabajadores de derechos humanos y sólo hasta ahora, en medio de la realización de esta reunión y unos pocos días antes de la presentación de este informe, se aprueba un presupuesto que no alcanza a cubrir ni siquiera los esquemas de protección aprobados.

9. En cuanto a las medidas adoptadas para reforzar la asignación presupuestaria que el Gobierno habría asignado a un programa de protección de dirigentes sindicales, el Informe no refleja la realidad al afirmar que «un poco menos de 100 (dirigentes sindicales) están en un programa de protección llamado Programa de Protección de Testigos y de personas amenazadas». Lo real es que sólo 30 dirigentes sindicales se benefician del programa. Y que están aprobados 52 esquemas para otros tantos dirigentes, los cuales no se han hecho efectivos por falta de presupuesto.

10. Con respecto a la Conformación y funcionamiento de la Comisión

Tripartita Especial de Tratamiento de Conflictos de la OIT, celebramos su conformación, pero debe señalarse que apenas esta en periodo de reglamentación, pero que aun no es una realidad.

11. En cuanto al compromiso de los gremios empresariales, desconocen los mas interesados el compromiso asumido en el sentido de fomentar entre sus miembros la adopción de medidas de protección de dirigentes y trabajadores sindicalizados. Por el contrario creemos que no se da una política empresarial por el respeto de las más mínimas libertades sindicales y derecho de sindicación, pues al menor intento de un grupo de trabajadores de constituir su organización sindical son despedidos. De su política antisindical dan cuenta los nueve casos que se encuentran en instancia ante el Comité de Libertad Sindical.

12. En los últimos apartes del Informe, el Señor Albuquerque reconoce la decisión del Gobierno de Colombia para adoptar medidas tendientes a contrarrestar la violación a los derechos humanos de los grupos más vulnerables de la población. Pero las declaraciones de buena voluntad no bastan, sino que se necesitan medidas efectivas para contrarrestar la violación de los derechos humanos, y en nuestro caso muy especialmente de los derechos sindicales. Las cifras no mienten. Según los datos del pasado año, diez sindicalistas son asesinados por mes, a razón de uno cada tres días y en el presente año la proporción sigue igual.

13. En relación con la situación de impunidad, el Sr. Albuquerque, apoyado en los informes de la Oficina de la Alta Comisionada y de la Comisión Colom-

28 de abril: Día internacional del accidente y la muerte en el trabajo

Una conmemoración que comienza

**Por: Carmen Evelia
Pico**

*Coordinadora Área de
Salud y Trabajo.*

En 1996 la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres - CIOSL- estableció el 28 de abril como "Día Internacional de Conmemoración por los Trabajadores Muertos y Accidentados", y espera que este año más de 100 países se unan al tema. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) acaba de adherirse oficialmente a este evento señalando que cada día mueren en el trabajo 3.300 personas, y que si se agregan las muertes derivadas de accidentes y enfermedades profesionales, la cifra supera el millón diario, "lo que es más del doble de las muertes causadas por la guerra o la malaria".

Esta es una ocasión para visibilizar las condiciones de salud y trabajo a que están expuestos los trabajadores y trabajadoras colombianas.

Las estadísticas oficiales sobre riesgos profesionales (ATEP - accidente de trabajo y enfermedad profesional) siguen siendo trágicamente alarmantes. Los accidentes de trabajo desde la aparición de la Ley 100 en 1993 se han ido incrementando, pasaron de 135.327 en 1997 a 211.189 en el 2000 (ver tabla) con una tasa promedio de 5.5%, observándose tasas de accidentalidad menor en el Seguro Social, con 3.59%, y más

altas en la ARP privadas (administradoras de riesgos profesionales) con tasas de 7.48% y 12.13%. Con respecto a los signos dramáticos de las muertes silenciosas en el trabajo que al parecer no tienen dolientes, en el 2000 se reportaron 743 muertes solamente por accidentes, desconociéndose las ocasionadas por enfermedad profesional, con un elevado subregistro debido a la inexistencia de un sistema único de información y reporte de estos eventos en cabeza del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Las enfermedades profesionales han corrido peor suerte en cuanto a su reconocimiento y registro, todavía más alto que el de la accidentalidad, ya que su diagnóstico es muy precario y no se registran las muertes por estas enfermedades, situación imposible de creer. Según las estadísticas, prácticamente no existen estas enfermedades entre la población trabajadora colombiana. A pesar de lo anterior, se evidencia un comportamiento ascendente: el Seguro Social reportó en el año anterior una tasa de 0.016%, para 243 diagnósticos de enfermedad profesional, y entre las ARP privadas las tasas oscilaron entre 0.042% y 0.097%, mucho más altas.

Otra responsabilidad del Sistema General de Riesgos Profesionales (SGRP) es

Accidentes de trabajo y enfermedad profesional (ATEP)

	1997	1998	1999	2000
Accidentes de Trabajo	135.327	145.530	182.567	211.189
Enfermedad Profesional	864	636	700	895
Mortalidad por A de T	955	890	784	743
Mortalidad por EP	0	0	0	1

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dirección Salud Ocupacional y R.P.

la cobertura de los 17 millones de colombianos y colombianas que conforman la población económicamente activa (PEA), sólo 3'710.769 estaban afiliados al SGRP en el 2000, disminuyendo en más del 11% desde 1998, cuando esta era de 4'167.757, según reportes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. A los más de 13 millones de trabajadores no afiliados al sistema, se suma la exclusión de los menores, las mujeres y los trabajadores independientes y del sector informal, pues no existen ni se garantizan mecanismos de *solidaridad* ni de *universalidad*, fundamentos rectores de la actual seguridad social colombiana.

Existe pleno consenso acerca de que no se han cambiado las condiciones de trabajo y la exposición de los trabajadores y trabajadoras a riesgos que afecten su salud, no sólo por los índices de accidentalidad y enfermedad que se presentan, sino también por la precariedad de los procesos productivos formales y por la flexibilización laboral de la última década. Y si tenemos en cuenta la crisis de la salud pública y de la red hospitalaria de seguridad social, aumenta la incertidumbre.

Todo esto pone de presente la necesidad de reorientar la construcción de una política pública, que parta fundamental-

mente de considerar los dineros de la seguridad social como recursos y bienes públicos, cuya garantía directa está en manos del Estado, pero donde los empresarios, los trabajadores y los prestadores del servicio compartan responsabilidades en su elaboración, prevención y protección. Algunos elementos a tener en cuenta serían: La eliminación de la intermediación financiera, porque no sólo aumenta los costos sino que diluye las responsabilidades; el establecimiento de un mecanismo imparcial calificado de la naturaleza y el pago de las contingencias, el fortalecimiento del sistema de calificación de la invalidez independiente de las ARP, una mayor participación de la población trabajadora, la ampliación de la oportunidad y obligatoriedad en la afiliación a toda la población trabajadora independiente o informal para asegurar la cobertura, el acoger de manera perentoria la normatividad internacional (OIT) sobre prevención y promoción; pero fundamentalmente, es necesario sacar la salud de los trabajadores de la lógica del mercado, o regularla ubicando la salud como un *valor en sí mismo* dentro de un nuevo sistema que garantice la universalidad, integralidad, solidaridad y eficiencia (b)

Las Madres Comunitarias ¿Trabajadoras invisibles?

Por:

**Lorena
Alvarez Ossa**

Socióloga

**Liliana María
Moreno
Betancur**

Economista

*Programa Mujer Traba-
jadora-VNS*

Explicar la situación de las Madres Comunitarias como mujeres trabajadoras es *des-cubrir* los problemas de las mujeres en el mundo laboral: las dificultades que tienen para ingresar en el mercado de trabajo, y la no valoración y ninguna visibilidad de las actividades relacionadas con lo doméstico, lo reproductivo.

El trabajo doméstico realizado mayoritariamente por las mujeres, imposibilita el desarrollo de enfoques más globales que consideren a la sociedad como un todo y analicen las estrechas interrelaciones entre la actividad familiar y el trabajo de mercado en el proceso de reproducción social.¹

La contribución de las mujeres al sistema económico se da desde dos frentes: en el marco de las relaciones de mercado, donde sus esfuerzos se realizan a cambio de una remuneración económica (sueldo, salario o precio por labor realizada); y en el trabajo doméstico, que tiene que ver con la reproducción de la vida y la fuerza de trabajo. Este último se excluye de las leyes económicas del

mercado, no se cuantifica como actividad productiva.

En los análisis tradicionales de la economía se capta la participación de las mujeres en el mercado laboral como un proceso de oferta y demanda. Sin embargo, para comprender la trascendencia de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se requiere de un análisis económico y social de la estructura que relacione lo productivo y lo reproductivo a través de la perspectiva de género² porque es complejo y heterogéneo. Da cuenta de esto las disparidades del mercado laboral, las diversas instituciones y mecanismos que rigen el acceso al trabajo y a los beneficios, y los marcos legales y culturales del sistema que determinan la utilización del factor trabajo y las remuneraciones respectivas. El problema de las categorías tradicionales de análisis del trabajo es que emplean planteamientos teóricos que marginan y ocultan todo el proceso de reproducción de la fuerza trabajo y su especificidad, es decir,

1. Carrasco, Cristina. "Introducción: hacia una economía feminista". En: *Mujeres y economía*. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas. Ediciones Icaria Antrazyt, 1997, pág. 2.

2. Analizar bajo una perspectiva de género es "trascender las diferencias biológicas entre los sexos y se concentra en las diferencias y desigualdades de roles entre hombres y mujeres por razones históricas



como reproductor de la vida y de la fuerza de trabajo para el mantenimiento de la sociedad. Existe una incapacidad de situar el trabajo reproductivo en un marco analítico, porque

“... lo que se oculta no es el trabajo doméstico ... sino la relación de producción - reproducción que caracteriza el sistema capitalista.

De este modo, un problema central del sistema económico se ha analizado como una cuestión privada y como un problema específicamente femenino. El trabajo doméstico no es simplemente la combinación de tareas necesarias para la reproducción cotidiana del núcleo familiar y para satisfacer las necesidades físicas y psicológicas de sus miembros. La verdadera misión del trabajo doméstico es reconstruir una relación entre producción y reproducción que tenga sentido para las personas. De hecho, se espera que, gracias al trabajo de las mujeres, la relación alienada que estructura el sistema de producción y el sistema social se invierta en el seno de la familia, o al menos, que ésta absorba sus conflictos. El trabajo doméstico tiene como objetivo el bienestar de las personas, mientras que el objetivo de la producción de mercancías es la acumula-

ción de beneficios. El proceso de acumulación utiliza las energías humanas como mercancías, y la tarea del trabajo doméstico es reproducir esas energías como parte integrante de las personas, tarea que sin embargo debe desarrollarse dentro de los límites de su reproducción como mercancías”³

Los modelos tradicionales de análisis del trabajo se rompen cuando estudian la ocupación de algunas mujeres que, como las Madres Comunitarias, evidencian empírica y pragmáticamente la existencia de lazos claros entre lo productivo y lo reproductivo.

La figura de la Madre Comunitaria se

y políticas y, por los patrones culturales y religiosos de las diversas sociedades en las que ellos y ellas interactúan”. Campiello, Fabiola. “El trabajo doméstico no remunerado en la economía”. En: Macroeconomía, género y estado. Departamento Nacional de Planeación, 1998, Bogotá, pág. 102.

3. Picchio, Antonella. “El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mer-

creó jurídicamente en 1987 con el Programa *Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)*, en donde se planteó la utilización de una condición supuestamente “natural” de las mujeres madres de familia para reproducir la vida y la fuerza de trabajo. Las Madres Comunitarias se convirtieron en el recurso humano indispensable de un programa Estatal que prometía ampliar la cobertura y disminuir los costos excesivos de los programas que tenían implementados para la atención, protección y cuidado de la infancia de 0 a 7 años.

La concepción del Programa *Hogares Comunitarios* se establece desde la visión tradicional patriarcal de la división sexual del trabajo que no contabiliza ni remunera el trabajo reproductivo socialmente asignado a las mujeres.

“La invisibilidad está relacionada con la consideración de las actividades del hogar como la expresión “natural”, por extensión, de las funciones reproductivas femeninas. La ideología patriarcal logró incluir y legitimar en los roles de las mujeres, consideradas ante todo madres o productoras biológicas que procrean, dan a luz y amamantan, todas las actividades de cuidado de los miembros del hogar y su reproducción social. La no contabilización tiene que ver ... con la consideración de que lo que no produce directa riqueza, no se registra como un proceso económico. De aquí que se desarrollan sistemas contables orientados a unidades típicamente económicas, en tanto su propósito es la producción de bienes y servicios transables en el mercado nacional o internacional. La no remuneración se deriva de las dos anteriores (no se ve ni se cuenta) pero esencialmente tiene que ver con:

- La creación de identidades de género basa-

das en la actual división del trabajo: hombre productor-mujer reproductora en lo privado y doméstico.

-La abundancia de la mano de obra para desempeñar el trabajo doméstico y su flexibilidad casi infinita para ajustarse a los cambios en el entorno macroeconómico”⁴.

En Colombia las mujeres contratadas como *Madres Comunitarias* tienen una condición laboral de “voluntarias”, realizan su trabajo en su propio lugar de residencia sin una división entre la esfera de la reproducción y la producción, confundiendo su actividad a causa de la inexistencia de una división técnica del trabajo; en consecuencia, se establecen con ellas relaciones “laborales” fuera de la normatividad, en virtud a que dichas actividades se presentan como expresiones altruistas de afecto y solidaridad de las mujeres hacia los menores que atienden. Existen además características sociales y económicas de las Madres Comunitarias que denotan sus condiciones de marginación y exclusión social y laboral:

- Pertenecen a los estratos sociales más pobres (uno y dos).
- Son amas de casa, madres, abuelas y/o esposas.
- Son, en muchos casos, únicas responsables del ingreso familiar.
- Tienen niveles de escolaridad bajo (la mayoría de ellas realizaron sólo primaria o dejaron sus estudios secundarios incompletos).
- Están en edades superiores a los 30 años.

Las Madres Comunitarias representan la forma más clara de cómo la sociedad subvalora e invisibiliza el trabajo do-

cado laboral”. En: Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales. Economía Crítica, 1ª ed., Icaria, Barcelona, 1994, pág. 454.

4. Campillo, Fabiola. “El trabajo doméstico no remunerado en la economía”. En: Macroeconomía, género y estado. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1998. Pág.102.



no reciben prestaciones sociales comunes ni prestaciones sociales especiales; no tienen auxilio de transporte, ni cesantías, ni intereses a las cesantías, ni primas de servicios, ni primas legales, ni vacaciones definidas, ni subsidio familiar, ni calzados, ni vestidos de labor. Además, la adscripción al Sistema de Seguridad Social Integral es accidental, ya que está sujeta a las políticas sociales de cada gobierno.

La *bonificación* que reciben las Madres Comunitarias es el 47% del salario mínimo legal vigente, con un aporte adicional para aseo y combustible que no representa el gasto real del Hogar Comunitario. El aporte que hace el padre y/

o la madre de cada niño y niña atendido por el Hogar Comunitario, en la mayoría de los casos la familia del infante lo incumple por no contar con los recursos suficientes para hacerlo.

En cuanto a la Seguridad Social, la Ley 509 del 30 de julio de 1999 determinó el ingreso individual de las Madres Comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud, con un aporte del 8% calculado sobre medio salario mínimo legal. Pese a que esta

Ley determina prestaciones asistenciales en salud iguales a los de los y las trabajadoras formales, para las Madres Comunitarias existe una restricción frente a la cobertura familiar que las obliga a hacer aportes sobre dos salarios mínimos, igualándolas a los y las trabajadoras independientes (Decreto 047 de enero del 2000), de lo contrario, el acceso a la salud para la familia lo determina la cobertura limitada del Régimen Subsidiado a través de las Cajas de Compensación Familiar.

Frente a la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Pensión (protección por invalidez – vejez y muerte) existe la afiliación a través del Fondo de Solidaridad Pensional que les cubre el 80% de la pensión de ellas. Los riegos profesionales de las Madres Comunitarias son

una contradicción, puesto que estudiarlos sería demostrar que las amas de casa tienen riesgo en las actividades reproductivas que realizan.

La búsqueda de la reivindicación social de las Madres Comunitarias se centra en su reconocimiento como trabajadoras, en la afiliación al Sistema General de Seguridad Social (salud – pensión y riesgos profesionales), y en la reclamación de relaciones laborales acordes a las suscritas por el Código Laboral Colombiano; estas son las banderas de su organización y movilización. Hoy, las Madres Comunitarias cuentan con el Sindicato Nacional de Trabajadoras al Cuidado de la Infancia en Hogares de Bienestar Familiar -SINTRACIHOB- creado en el 1992.

El caso de las Madres Comunitarias permite determinar que entre trabajo reproductivo y productivo no hay uno más valioso que el otro, que ambos son subsistemas de un sistema complejo que no se puede estudiar con un esquema simple de oferta y demanda como se ha venido analizando en forma tradicional. Es además una oportunidad para señalar que los enfoques teóricos de la economía tradicional, cimentados en concepciones patriarcales, propician la discriminación social y laboral hacia las mujeres, que como las Madres Comunitarias, desarrollan una función social y no reciben el reconocimiento de trabajadoras por parte del Estado.

Bibliografía

- Picchio, Antonella. El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mercado laboral. En: Las Mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales. Compilado por Cristina Borderías, Cristina Carrasco y Carme Alemany. 1 ed., Icaria, 1994.
- Rangel de Paiva Abreu, Alice. "América Latina. Globalización, Género y Trabajo". En: El Trabajo de las Mujeres en el Tiempo Global. Ediciones de las mujeres. No. 22, 1995.
- _____. "Trabajo, globalización e inequidades". Revista Nómadas. No. 12, Abril de 2000. Universidad Central, Santafé de Bogotá.
- Agatay, Nilufer. Incorporación del género en la Macroeconomía. Macroeconomía, género y estado. Departamento Nacional de Planeación, 1998.
- Palmer, Ingrid. Cuestiones sociales y de género en las políticas macroeconómicas. Macroeconomía, género y estado. Departamento Nacional de Planeación. 1998.
- Bustillo Inés y Barret, Nancy. Productividad y trabajo de la mujer en los Estados Unidos. Revista de la CEPAL, No. 51, Diciembre de 1993.
- Goldsehmidi, Luisella. Trabajo no remunerado en el hogar: métodos de evaluación económica. En: Medición de las actividades económicas de la mujer. Ginebra: OIT, 1987.
- Chacaltana y García, Mujer, empleo y pobreza, la experiencia reciente de los países andinos, OIT, 1999.
- Pollack, Molly. "Los grupos vulnerables del mercado de trabajo. Los casos de Chile y Paraguay". En: Género y mercado de trabajo en América Latina. OIT-PREALC, 1992.
- León, Francisco. Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990, Serie Mujer y Desarrollo, No. 28, CEPAL. Septiembre 2000.
- Loayza, Natasha. "El trabajo de las mujeres en el contexto de la globalización". En: Trabajadoras y la problemática del trabajo del hogar: aportes a un debate necesario. Mujer, Identidad y Trabajo. La Paz – 1998.
- Solow, Robert. El mercado de trabajo como institución social. Alianza Editorial, Madrid, 1992 (j)

Declaración de la segunda cumbre de los pueblos ¡No a ¡Otra América!

Quebec, 19 de Abril de 2001

Tomada de la página www.cumbredelospueblos.org

Nosotros, las delegadas y delegados de la Segunda Cumbre de los Pueblos de las Américas, afirmamos nuestra oposición al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas que se ha venido negociando conjunta y secretamente entre los jefes de Estado y de gobierno y el Foro de los Empresarios de las Américas.

¿Quiénes somos? Somos la Alianza Social Continental y venimos de todos los rincones de las Américas para que se escuche la voz de las organizaciones sindicales, populares, de medio ambiente, de mujeres, grupos de derechos humanos, de solidaridad internacional, de asociaciones indígenas, campesinas, de estudiantes y de grupos ecuménicos.

Nosotros rechazamos este proyecto de liberalización del comercio y de las inversiones, de deregulaciones y privatizaciones. Nos oponemos a un proyecto neoliberal racista, sexista, injusto y destructor del medio ambiente.

Nosotros proponemos la construcción de nuevas vías de integración continental basadas en la democracia, la igualdad, la solidaridad, el respeto al medio ambiente y a los derechos humanos.

PROMESAS INCUMPLIDAS

Desde la Cumbre de Miami de 1994, los jefes de Estado y de gobierno nos prometieron fortalecer la democracia y los derechos humanos, apoyar la educación, y a reducir la pobreza en las Américas. Tras siete años, nada se ha hecho. La única agenda que ha prosperado, amparado por el déficit democrático, ha sido la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas.

No es la primera vez que los presidentes y jefes de Estado prometen un mundo mejor. No es la primera vez que nos piden a los pueblos de las Américas que esperemos los hipotéticos frutos del libre comercio. No es la primera vez que enfrentamos el incumplimiento de las promesas de los jefes de Estado.

El proyecto del ALCA es un estatuto de derechos y libertades para los inversionistas, consagrando la supremacía del capital sobre el trabajo, transformando la vida y el mundo en mercancías, negando a los derechos humanos, sabotando la democracia y socavando la soberanía de los Estados.

LAS ASIMETRÍAS EN LAS AMÉRICAS

Vivimos sin duda alguna en una América marcada por intolerables desigualdades e injustificables asimetrías políticas y económicas:

- una población de 800 millones de personas, de las cuales cerca de 500 millones viven en América Latina y la mitad de éstas en la pobreza;
- una deuda inaceptable de 792 mil millones de dólares americanos con los países del Norte, de los cuales 123 mil millones de dólares se destinaron al pago de la deuda sólo en el año 1999;
- una concentración de capital, de tecnología y de patentes en el Norte;
- Estados Unidos y Canadá concentran el ochenta por ciento del peso económico;
- un mercado laboral donde una proporción alta de los empleos pertenecen al sector informal, un sector sin voz ni derechos y donde los derechos laborales son constantemente transgredidos.

Los acuerdos de libre comercio agravan las desigualdades entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres, entre los países del Norte y los países del Sur, y destruyen los vínculos ecológicos entre el hombre y el medio ambiente. El 20 por ciento de la población mundial consume el 80 por ciento de los recursos naturales del planeta. Estos acuerdos orientan la economía hacia la exportación en detrimento de las necesidades de las comunidades locales. Estamos presenciando la consolidación del poder económico y legal de las empresas en perjuicio de la soberanía de los pueblos.

Los acuerdos de libre comercio pueden causar la fragmentación del tejido familiar y social, lo que tendrá repercusiones graves para el crecimiento y el desarrollo de los jóvenes.

Los acuerdos de libre comercio favorecen la mercantilización de los bienes comunes de la humanidad y del planeta. La lógica neoliberal reduce al ciudadano a un simple consumidor. Esta lógica favorece la rentabilidad a corto plazo sin considerar los costos ambientales y sociales.

Los acuerdos de libre comercio socavan la agricultura local basada mayormente en el trabajo de las mujeres, bajo la presión de las grandes industrias agroalimentarias y de las políticas de dumping, poniendo en peligro la seguridad alimentaria.

Américas ALCA! es posible!

Los acuerdos de libre comercio propician la privatización de los servicios públicos tales como la educación, la salud y los servicios mediante el uso de ajustes de precios, la reducción de presupuestos y la reducción de la calidad.

Los acuerdos de libre comercio propician la explotación de los recursos naturales y la contaminación ambiental.

Los acuerdos de libre comercio propician la explotación de los recursos humanos y la contaminación ambiental.

Los acuerdos de libre comercio propician la explotación de los recursos humanos y la contaminación ambiental.

No hay posibilidad de llevar a cabo un acuerdo equitativo en tal contexto.

QUE NOSOTROS QUEREMOS

Queremos anteponer los derechos humanos y colectivos y como quedan definidos en los tratados internacionales de derechos humanos. Estos derechos deben respetarse en cualquier caso, sin distinción de sexo, orientación sexual, etnia, raza, religión, convicciones políticas o condiciones económicas.

Queremos el respeto integral de los derechos humanos que son universales, inalienables e indivisibles.

Queremos construir puentes entre los pueblos de las Américas, inspirarnos del pluralismo de nuestras historias y nuestras culturas, fortalecernos mutuamente en el ejercicio de una democracia representativa y participativa.

Queremos experimentar una verdadera igualdad entre hombres y mujeres, asegurar el cuidado a todos los niños, respetar el medio ambiente, compartir las riquezas de manera equitativa y equitativa.

Queremos el respeto íntegro de los derechos fundamentales del trabajo, entre ellos el derecho a asociarse, el derecho a la negociación de convenios colectivos y el derecho a huelga así como su aplicación a los trabajadores.

Queremos la Declaración de la Cumbre de los Pueblos indígenas celebrada en Ottawa del 29 al 31 marzo de 1991 y reclamamos el reconocimiento de sus derechos fundamentales.

Queremos Estados promotores del bien común, capaces de intervenir activamente para asegurar el respeto de todos los derechos humanos, incluyendo para la mujer el derecho a una sexualidad libremente consentida, el derecho a la esterilización, incluyendo el derecho a la esterilización voluntaria, la producción y distribución.

Queremos un comercio justo y equitativo, el proceso universal de integración económica que permita la igualdad a los pueblos de las Américas, permitiendo en lo que respecta a los recursos humanos y las mujeres (maternidad, paternidad, etc.) combatir la violencia para con la mujer y el niño y velar por la defensa del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Queremos inversiones socialmente productivas y ecológicamente responsables. Las reglas que se aplican a escala continental deben promover las inversiones que garanticen la creación de empleos de calidad en vez de las inversiones especulativas. Deben igualmente favorecer una producción duradera y una estabilidad económica.

Queremos un comercio justo y equitativo.

Exigimos la abolición del embargo estadounidense contra Cuba.

Exigimos el cese inmediato del Plan Colombia, que militariza toda la región y empeora la situación ya deplorable de los derechos humanos.

Queremos mecanismos democráticos para la adopción de cualquier posible acuerdo, lo que incluye su ratificación por referéndum.

Queremos con alegría las conclusiones de los diferentes foros de la Cumbre de los Pueblos. Esas conclusiones reforzarán nuestro proyecto alternativo para las Américas.

Hacemos un llamamiento a los pueblos de las Américas a intensificar su movilización y en contra del proyecto del ALCA y a desarrollar otros modos de integración basados en la democracia, la justicia social y la defensa del medio ambiente.

¡OTRAS AMÉRICAS SON POSIBLES!

Capitalismo hoy: el riesgo permanente

La corrosión del carácter:

las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo.

Richard Sennett. Editorial Anagrama, Colección Argumentos, Barcelona, 2000. 188 páginas.

Por:

**Nelcy Yoly
Valencia
Olivero**

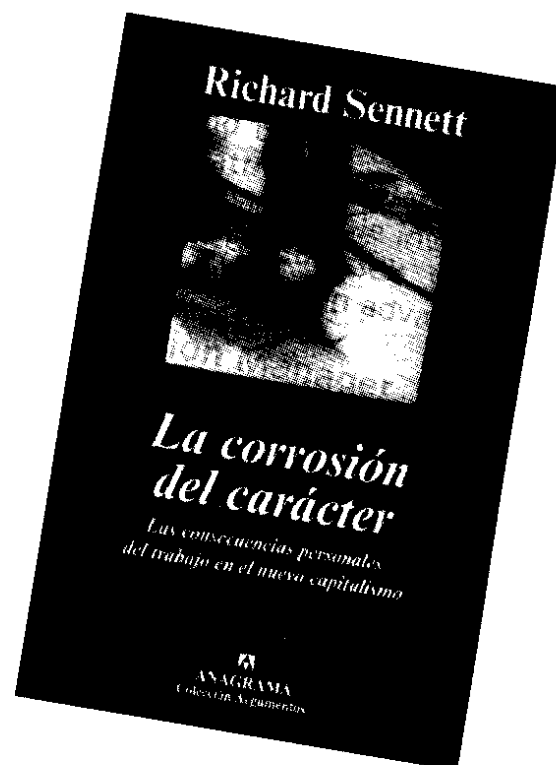
*Historiadora Universi-
dad Nacional*

Este ensayo largo del sociólogo Richard Sennett, basado en observaciones e investigaciones realizadas en Inglaterra y Estados Unidos, analiza los cambios provocados en el mundo del trabajo bajo las nuevas condiciones económicas impuestas por un «capitalismo vigoroso» que pone el acento en la flexibilidad, cambia el significado del trabajo y modifica el carácter de los trabajadores.

El carácter como parte de la subjetividad de los trabajadores, se centra en particular en el aspecto duradero de la experiencia emocional. Esta noción está íntimamente ligada con el tiempo, que expresa lealtad y compromiso, ya sea con la búsqueda de objetivos a largo plazo (uso autodisciplinado del tiempo o ética del trabajo), o por la práctica de la gratificación postergada en función de un objetivo futuro. En el nuevo capitalismo el tiempo se separa del espacio y esto crea conflictos entre la experiencia y el carácter de los trabajadores, quienes ya no pueden construir narraciones duraderas. La corrosión de

carácter es inevitable y la consigna de «nada a largo plazo» disuelve los vínculos de confianza y compromiso.

Para Sennett nuestro trabajo en el mundo es crear, y la mayor creación es nuestra propia historia. Esa mirada se traduce en aspectos metodológicos de su texto cuando expone el cambio de la relación tiempo-espacio, basado en 4 historias de vida: la primera es la del hijo de un portero jubilado, ingeniero consultor quien ha triunfado profesionalmente, pero con grandes decepciones al no poder poner en práctica los valores morales que desearía transmitir a sus hijos. Su forma de trabajo no le permite vivir en comunidad, cultivar la amistad, lo lanza a la deriva y el vértigo no le permite ganar reconocimiento como lo hiciera su padre 25 años atrás, a quién sus vecinos y amigos conocían lo suficiente como para comprender su historia. La segunda es de un grupo de ingenieros cuarentones despedidos de IBM, con una fuerte sensación de fracaso al no poder hacer del trabajo una carrera, en el sentido inglés, como caminos a través



de los cuales se viaja; y la consecuente pérdida de interés por los asuntos cívicos. Reconoce la necesidad de que las personas condenadas al fracaso en el nuevo capitalismo, retomen un sentido más amplio de comunidad y un sentido más pleno del carácter. El tercer caso es el de una mujer de 53 años que entra a trabajar en una agencia de publicidad en donde su experiencia no se valora y las oportunidades están dadas por dos de las más fugaces cualidades humanas: la apariencia y la edad, cualidades que combinadas con la capacidad de asumir el riesgo, la incertidumbre, el cambio y la oportunidad confunden a una persona cuya voluntad de riesgo estaba desacomtumbrada, hasta crearle confusiones sobre cómo orientarse en un mundo flexible. Y el cuarto caso corresponde a un grupo de panaderos de Boston cuyos negocios originales fueron instalados por inmigrantes griegos con una identidad étnica que posibilitaba la solidaridad en un trabajo difícil, en donde la ecuación: buen griego y buen trabajador se fundían en una sola disciplina para el

trabajo. Después de los cambios tecnológicos introducidos a las panaderías, la elaboración del pan y los trabajadores dependen de un programa de computador y no pueden tener un conocimiento práctico del oficio. El trabajador ya no comprende lo que hace y la pérdida del oficio los ha llevado a tener una identidad laboral débil, las cualidades personales de ser un buen trabajador parecen más difíciles de definir.

Lejos de evocar un mejor pasado en contraste con un presente desastroso, Sennett muestra cómo detrás del discurso que nombra la flexibilidad y el trabajo en equipo, que censura a la rutina impuesta por las viejas formas de trabajo como las del fordismo, se convierte en un juego de poder sin autoridad en donde el nuevo capitalismo reafirma sus viejos objetivos. El problema al que nos enfrentamos es «...cómo organizar nuestra vida personal ahora, en un capitalismo que dispone de nosotros y nos deja a la deriva.» (8)