
DEBATESOCIAL

Nº 3

*Memoria
Seminario Internacional*

*Derecho de los trabajadores
a la seguridad social:
Los desafíos sindicales en América Latina
6 y 7 de septiembre de 2005*



La Paz - Bolivia

2006

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
(ed.)

Memoria del Seminario Internacional: "Derecho de los
trabajadores a la seguridad social: Los desafíos sindicales en
América Latina" / por CEDLA (Ed.)

(Serie Debate Social N° 3)
La Paz: CEDLA, octubre 2006, 126 páginas

I. t.

II. s.

DESCRIPTORES:

<DERECHOS LABORALES> <SEGURIDAD SOCIAL> <REFORMAS
DEL ESTADO> <REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES>
<REFORMA DE SALUD> <SINDICATOS> <SINDICALISMO>
<PROTECCIÓN SOCIAL> <TRABAJADORES>

DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:

<AMÉRICA LATINA> <BOLIVIA> <URUGUAY> <PERÚ> <CHILE>
<ECUADOR> <COLOMBIA>

© 2006, CEDLA

Depósito Legal:

Ciudad de edición: Helen Álvarez Virreira

Fotografía de tapa: Gustavo Mujica

Diseño: Unidad de Comunicación, CEDLA

CEDLA
Av. Jaimes Freire N° 2940, Sopocachi
Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223
Fax: (591) (2) 2-414625
E-mail: cedla@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Ninguna parte de esta publicación, incluido el
diseño de tapa, puede ser reproducida,
almacenada o transmitida de manera alguna ni
por ningún medio, sin permiso previo del editor.

Contenido

Presentación.....	1
PRIMER PANEL	
El debate sobre la reforma del Estado y la seguridad social en América Latina <i>Moderadora: Silvia Escóbar de Pabón, investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Bolivia</i>	3
Una visión global sobre la seguridad social en América Latina <i>Ariel Ferrari, representante de los trabajadores en el Directorio del Banco de Previsión Social del Uruguay</i>	5
La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina <i>Jorge Bernedo, consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Perú</i>	9
La reforma de los sistemas de salud, costos y financiamiento <i>Oscar Lanza, director ejecutivo de Acción Internacional por la Salud (AIS), Bolivia</i>	14
Resumen de las exposiciones	21
Comentario y balance general del primer panel <i>Jorge Bernedo, consultor del PNUD, Perú</i>	23
Debate, preguntas y respuestas	24
SEGUNDO PANEL	
Los procesos nacionales de reforma de la seguridad social y la protección social de los trabajadores <i>Moderador: Francisco Araya Contreras, presidente de la Central Única de Trabajadores (CUT) provincial Valparaíso, Chile</i>	27

La reforma de la seguridad social en Argentina:
del derecho laboral al derecho patrimonial

Laura Goldberg,

investigadora del Centro Interdisciplinario para el

Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Argentina 29

Revisión a las reformas de la
seguridad social en Colombia

Jaime Alberto Rendón,

Escuela Nacional Sindical (ENS), Colombia 44

Comentario y balance general del segundo panel

Francisco Araya Contreras,

presidente de la CUT provincial Valparaíso, Chile..... 68

Debate, preguntas y respuestas 69

TERCER PANEL

Los procesos nacionales de reforma
de la seguridad social y la protección
social de los trabajadores

Moderador: Jaime Alberto Rendón,

Escuela Nacional Sindical, Colombia 73

La crisis del capitalismo y la seguridad social

José Luis Álvarez,

secretario general de la Federación Departamental de

Trabajadores en Educación Urbana de La Paz, Bolivia 75

Pensiones: una reforma financiera

Silvia Escóbar de Pabón,

investigadora del CEDLA, Bolivia 80

De Chile a toda la región

Francisco Araya Contreras,

presidente de la CUT provincial, Valparaíso, Chile 87

La experiencia ecuatoriana:
freno a los intentos privatizadores

Gerardo Ramos,

presidente de la Federación Nacional

de Jubilados y Pensionistas del Ecuador 89

Comentario y balance general del tercer panel <i>Ariel Ferrari,</i> <i>representante de los trabajadores en el Directorio</i> <i>del Banco de Previsión Social del Uruguay</i>	93
Debate, preguntas y respuestas	94
CUARTO PANEL	
Reforma del Estado y la seguridad social: desafíos para el movimiento sindical <i>Moderador: José Luis Álvarez,</i> <i>secretario general de la Federación Departamental de</i> <i>Trabajadores en Educación Urbana de La Paz, Bolivia</i>	99
Modernización sindical <i>Francisco Araya Contreras,</i> <i>presidente de la CUT provincial Valparaíso, Chile</i>	101
Retorno a la solidaridad <i>Julio García,</i> <i>secretario ejecutivo de la Confederación</i> <i>Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia</i>	102
Unidad para vencer <i>Gerardo Ramos,</i> <i>presidente de la Federación Nacional de</i> <i>Jubilados y Pensionistas del Ecuador</i>	104
Resumen de las exposiciones	106
Debate general	106
Conclusiones y recomendaciones <i>Jorge Bernedo,</i> <i>consultor del PNUD, Perú</i>	112
Abreviaturas	114
Nómina de participantes	116

Revisión de las reformas de la seguridad social en Colombia¹

*Jaime Alberto Rendón Acevedo**

PRESENTACIÓN

La Constitución de 1991 marcó un hito histórico en la sociedad colombiana. Colombia realizó sus reformas estructurales con un aparente grado de libertad, esto es que se hace por voluntad propia, sin condicionamientos especiales por parte de los organismos multilaterales. Sin embargo, 14 años después, esas mismas reformas han venido profundizándose sin encontrar un camino adecuado y con un claro sesgo para la obtención de resultados financieros, pero ahora sí, mediados por las metas de los acuerdos *Stand By* con el Fondo Monetario Internacional (FMI).□

Este trabajo responde al propósito de examinar las reformas y el estado actual de las áreas de salud y pensiones que se ha sucedido en el país. Así mismo se planteará un análisis de las reformas laborales que han incidido sobre las condiciones de bienestar de los trabajadores (as), y en general de la población colombiana.

I. □ LA SALUD: AVANCES INCONCLUSOS

1.1 El punto de partida

La Ley 100, expedida en diciembre de 1993, se propuso para el año 2000 lograr que toda la población colombiana tuviera acceso a los servicios de salud. El propósito fue plausible, entender la salud como un derecho ciudadano, sin embargo los resultados distan de las metas esperadas.

En efecto, al comenzar todo el auge de las reformas al sistema de la seguridad social en Colombia, la salud se encontraba en una situación penosa, por decir lo menos. Sólo el 23,85 por ciento de la población se encontraba protegido por el sistema de salud.

“La particularidad que diferencia al sistema colombiano, principalmente entre los países menos desarrollados, puede resumirse en el hecho de buscar la universalidad del seguro único de salud, aplicando la solidaridad financiera y conservando el monopolio público en el financiamiento; además, el sistema promueve la competencia y la libre elección en el aseguramiento

1. □ Documento in extenso de la ponencia enviada por el autor.

* □ Docente-investigador. Facultad de Economía. Universidad de la Salle. Economista, Escuela Nacional Sindical. Bogotá Colombia. Postulante a Doctorado en Economía Internacional y Desarrollo. Magister en Desarrollo. Especialista en Finanzas, Preparación y Evaluación de Proyectos. Economista. Integrante de los grupos de investigación: Grupo de Investigación en Desarrollo Humano, Universidad de la Salle. Estudios del Mundo del Trabajo. Escuela Nacional Sindical. Reconocido por Colciencias, Categoría A.

Cuadro 1
Sistemas de Salud: Afiliación

	1993	1997	2000	2003
Población	36.781.259	39.741.606	40.061.249	43.717.578
Afiliados	8.772.046	22.701.819	21.076.596	27.031.714
Participación	23,8%	57,1%	52,6%	61,8%

Fuente: Acosta, Latorre y Henao. 2004.

y la prestación de servicios, mercados que se articulan mediante mecanismos de contratación y en los cuales entran en escena nuevos actores que sustituyen a las empresas públicas o compiten con ellas². □

Los cambios se cimentaron sobre un modelo que combina la presencia de un sistema privado (desarrollado a través de Entidades Prestadoras de Salud, EPS) en competencia con el Estado, que a través del Instituto de los Seguros Sociales (ISS) y un mal llamado sistema de hospitales y centros de atención básica de carácter territorial, que soportan la salud pública desde el punto de vista solidario, deben atender al grueso de la población que no accede a los sistemas privados bien sea por falta de recursos, carencia de un contrato de trabajo o simplemente porque es conveniente mantenerse en el sistema público dada la antigüedad y/o los cuadros clínicos de los beneficiarios, donde, ante las llamadas enfermedades catastróficas, el Estado sigue siendo la alternativa de mayor beneficio.

Hoy se reconoce que el sistema tuvo efectos inmediatos sobre la afiliación, es decir, el sistema le permitió la vinculación al sistema de los núcleos familiares de los cotizantes, aspecto que de entrada le significó un aumento considerable de la cobertura. En efecto, tal y como se muestra en el Cuadro 1, en 1997 la cobertura del sistema ascendió al 57,12 por ciento. A partir de allí, y producto de la gran

crisis económica que el país debió soportar entre 1998 y 2000, la cobertura descendió al 52,61 por ciento en el año 2000 y aumentó para el año 2003 al 61,83. □

“El sistema de salud mostró un importante desarrollo hasta 1998 en sus metas de cobertura, consolidación

de entidades especializadas y asignación de recursos. A partir de ahí y en coincidencia con la crisis económica del país, pareciera haber tenido un estancamiento, en el cual, se sustentan muchas de las propuestas de reforma. La pregunta de fondo en este sentido es si el estancamiento justifica modificar el sistema o por el contrario, obliga a retomar las estrategias y dinámica de su inicio. La experiencia adquirida en estos 10 años debe ser un referente para corregir y mejorar el sistema y reformarlo sólo en aquellos aspectos en los que se demuestre una incapacidad real de las normas vigentes para dar una respuesta adecuada³”.

De cualquier forma, y parece una paradoja, en este período, y en especial en los últimos tres años, el desempleo ha venido descendiendo, como se verá en la tercera parte, por acción del ciclo económico, la reforma laboral pero en especial por la salida del mercado laboral, el desánimo de la población que deja de presionar el mercado laboral para garantizarse, probablemente desde la informalidad, su sustento de vida. El desempleo cae, pero también lo hacen los cotizantes al sistema. La Ley 100 de 1993 pronosticaba que la relación Cotizantes/Población Económicamente Activa (PEA) llegaría hasta el 43 por ciento. Hoy se registra que dicha cobertura, en vez de incrementarse, retrocedió del 25 por ciento en 1993 al 20 por ciento en 2005⁴.

Las críticas fuertes a la reforma, de acuerdo con este mismo estudio, se refieren a los temas

2. □ Universidad de Antioquia. Grupo de Economía de la Salud. Observación No 7, Junio de 2003 Resultados económicos de la reforma a la salud en Colombia.

3. □ Olga Lucía Acosta, Catalina Latorre y Elsa Victoria Henao. Elementos para la discusión de la reforma al Sistema general de seguridad social en salud. Bogotá, Seguimiento al sector salud en Colombia. Así vamos en Salud. diciembre de 2004.

4. □ www.asivamosensalud.org/articulos/articulo_8.htm.

de *“...el estancamiento hacia las metas propuestas de universalización y la persistencia de las crisis hospitalarias, el incumplimiento de las obligaciones de algunos operadores del sistema con sus afiliados, problemas en el flujo de los recursos y los frecuentes escándalos de corrupción relacionados con la desviación y uso indebido de los recursos”*. Pero de manera especial las organizaciones sociales se han planteado la necesidad de enmarcar los servicios de salud en una dinámica compleja, donde se asuma como un derecho inclusivo que propugne por un bienestar individual y general⁵.

De todas formas las reformas actuales al sistema deben pasar por la redefinición de competencias, de accesos y la readecuación institucional de un sistema que posibilita la corrupción a través de la proliferación de entidades partícipes. Es así como el sistema colombiano opera mediante instituciones públicas y privadas, pero también se involucran entidades privadas administradoras de servicios de salud (como en el caso de los maestros), administradoras de riesgos profesionales (ARP), las cajas de compensación familiar y todo el aparato institucional para operar el régimen subsidiado.

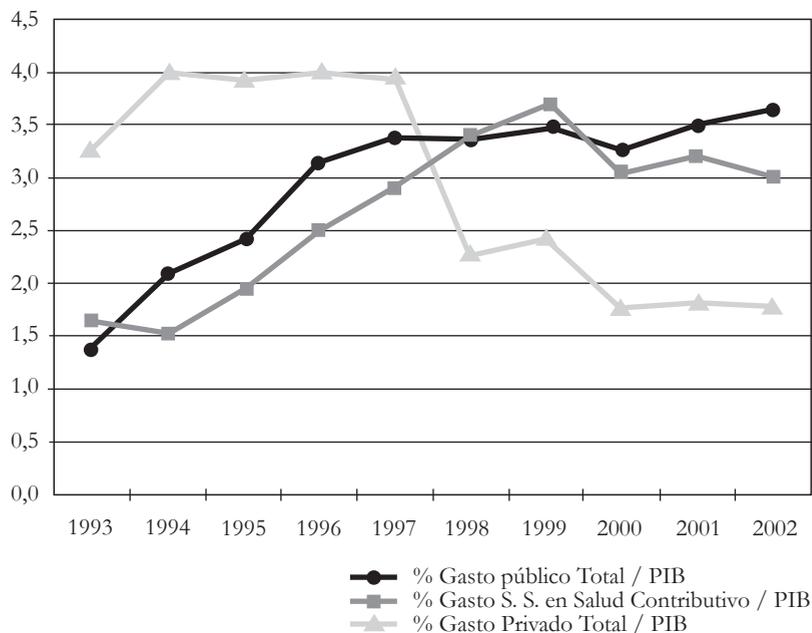
1.2 Los desajustes financieros

Una de las situaciones relevantes dentro de la implementación de las reformas en el sector salud, ha sido la imposibilidad de generar un adecuado financiamiento del sistema a pasar de los esfuerzos de

toda la sociedad al generar un mayor gasto en salud. El país se debate ante una crisis hospitalaria, tal vez sin precedentes, que pone en duda la efectividad del sistema, pero que también ha servido de caballito de batalla de los defensores de la privatización del sistema mostrando la aparente inviabilidad financiera de las instituciones estatales.

Sin embargo, el problema no sólo radica en la ineficiencia estatal sino también en el modelo mismo. El sistema vigente responde a una lógica de subsidios a la demanda, a precios de mercado, y con un sistema de Unidades de Pago por Capitación (UPC), que debido a la exposición de las entidades públicas a la competencia privada, han deteriorado los ingresos gracias a la razonable preferencia por las entidades privadas de parte de los aportantes al régimen contributivo. Dicho en otras palabras,

Gráfico N° 1
Composición de los recursos del SIJyP



Fuente: Cuadro 2

5. Natalia Paredes Hernández. El derecho a la Salud, su situación en Colombia. Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

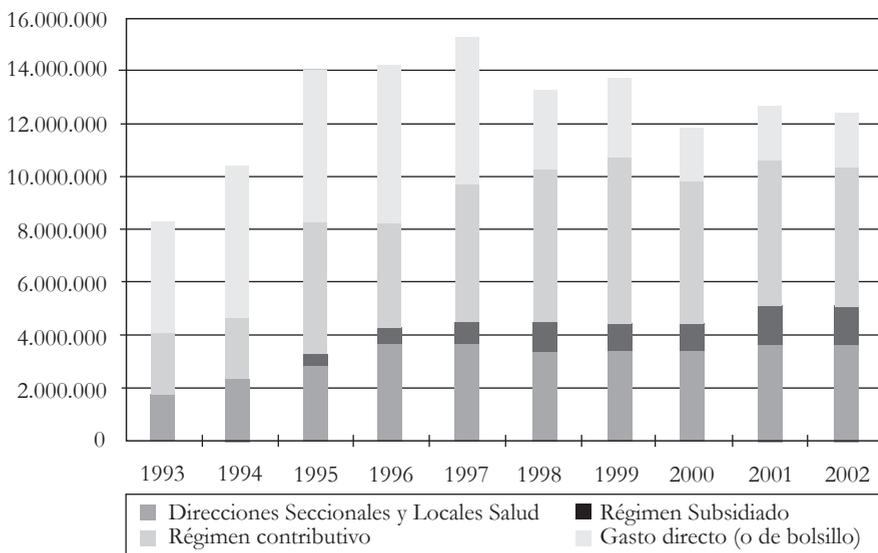
la subsistencia de dos tipos de regímenes, uno contributivo y otro subsidiado, ha hecho que los agentes con capacidad de cotización se desplacen hacia las entidades privadas dejando la responsabilidad del régimen subsidiado a las entidades públicas.

Al respecto, un informe de la Contraloría General de la República plantea que: *“La transformación de los subsidios de oferta a demanda, el aumento significativo de los gastos de los hospitales y la sustitución de parte de los servicios de la red pública por la red privada, impactó en forma negativa la situación financiera de los hospitales públicos. A partir de 1997, su déficit empieza a crecer ya que los ingresos crecen anualmente en menos de cinco por ciento y los gastos en cerca de 10 por ciento”*.

De esta manera, el gasto en salud como porcentaje del PIB creció en Colombia en el período 1993-2002, ganó 2,2 puntos porcentuales, al pasar de 6,2 por ciento en 1993 al 8,4 por ciento en 2002, con un pico en 1997 de 10,1 por ciento y una pérdida gracias a la crisis y junto a ella la pérdida de puestos de trabajo que se presentó en el período, tal y como se aprecia en el Gráfico 1 (léase también el Cuadro 2).

Es interesante observar cómo el gasto privado en Colombia ha venido descendiendo desde comienzos de la crisis y el gasto público

Gráfico N° 2
Colombia: Gasto en salud. Cuatro grandes componentes
Pesos constantes de 2000



Fuente: Cuadro 2

total ha logrado presentar un comportamiento creciente en el período. Este fenómeno también tiene su explicación en la pérdida de ingresos por parte de las familias, que han venido cotizando cada vez menos (como proporción del PIB) a la medicina prepagada y a seguros de salud.

El aumento se explica entonces por el mayor gasto en salud por parte del régimen público que depende de la discrecionalidad de la política estatal y, en menor medida, por el efecto del régimen contributivo. Visto así, el esfuerzo mayor para enfrentar el mantenimiento de la política de salud en Colombia sigue estando en manos estatales, y aún se sigue pretendiendo marchitar el sistema público gracias a las supuestas ventajas y eficiencias del sistema privado⁷.

6. □ Contraloría General de la República, Balance Social 2004, Bogotá, Capítulo I, p. 52. Citado por Álvaro Moncayo, Cimpat, Universidad de los Andes.

7. □ Bien es sabido que el sistema privado ha presentado grandes inconvenientes en materia de atención. Es normal que las personas no sean atendidas en las instituciones privadas debido a problemas de dinero, negándoles así al derecho de la salud, o las EPS no asumen los gastos en algunos tipos de enfermedades debiendo los usuarios emplear el mecanismo de la tutela como forma de “obligar” al Gobierno a actuar sobre los hechos. Este mecanismo es usado por la EPS como forma de encontrar respaldo en el gasto, ya que con la tutela el tratamiento entra a ser cubierto, en parte, con recursos oficiales.

Desde otra perspectiva del gasto (Gráfico 2) se aprecia como los llamados gastos de bolsillo de los agentes, o sea el gasto en salud que hacen los agentes privados para cofinanciar el sistema, se ha reducido en el período de manera drástica, incluso es el componente principal del descenso en la participación, ya que pasa de ser el 44 por ciento del gasto en 1993 al 14 por ciento en 2002, con una reducción de 2,1 billones de pesos del año 2000.

Así, el sistema visto desde las entidades participantes en el Gráfico 3, presenta una correspondencia de uno a uno entre lo público y lo privado; sin embargo, es de resaltar la pérdida acelerada que desde 1998 vienen teniendo las entidades oficiales, incluyendo el ISS, aspecto que manifiesta la política explícita de privatizar el sistema y posibilitar una rápida transición de un sistema mixto a uno privado, donde el espacio de instituciones públicas sea mínimo.

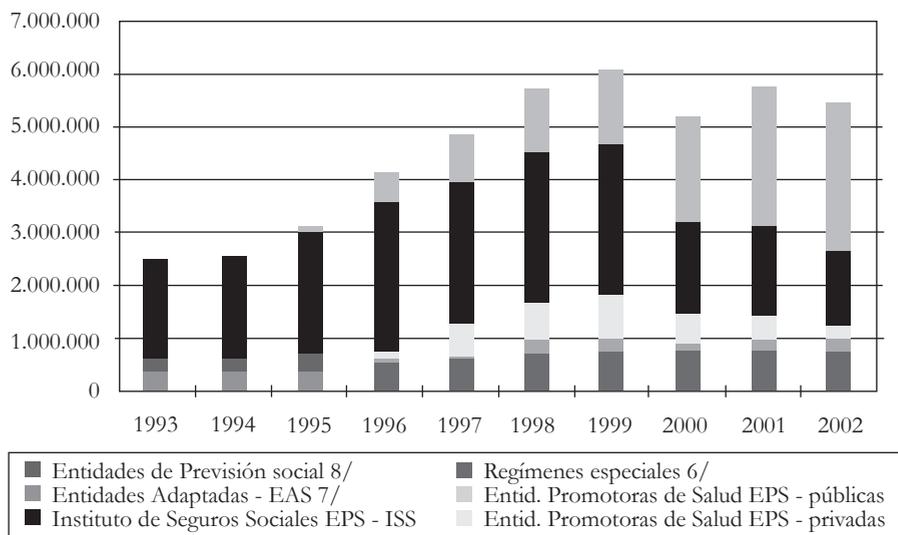
En este sentido, es de especial cuidado, y tal vez sea el elemento más complicado para las reformas posteriores, el tratamiento que deba recibir el régimen subsidiado. Así, cuando en el país se discuten las cifras de pobreza, donde las cifras oficiales plantean una tasa de pobres del 52 por ciento y otros estudios hablan del 63 por ciento, cuando la marginalidad, de acuerdo con el DANE alcanza al 59 por ciento

de la población empleada⁸, el acceso a la salud pública, solidaria y subsidiada es la alternativa más segura para el grueso de la población que está por fuera del mercado formal de trabajo (Véase Gráficos 4 y 5).

Así se llega a una situación en la que el acceso a los servicios de salud depende en buena medida de los recursos oficiales, cuando el sistema persiste en el manejo por parte de entes privado, con una débil regulación estatal.□

El gasto termina entonces no sólo por reducirse, por ser bastante sensible a la dinámica de la fuerza productiva del empleo formal, debido a que el régimen contributivo está atado al contrato de trabajo, sino que el gasto per capita (Gráfico 6) presenta los niveles de nueve años atrás, una desafortunada década perdida para el sistema de salud de Colombia que, si bien presenta una mayor cobertura, no ha podido generar los resultados de universalidad,

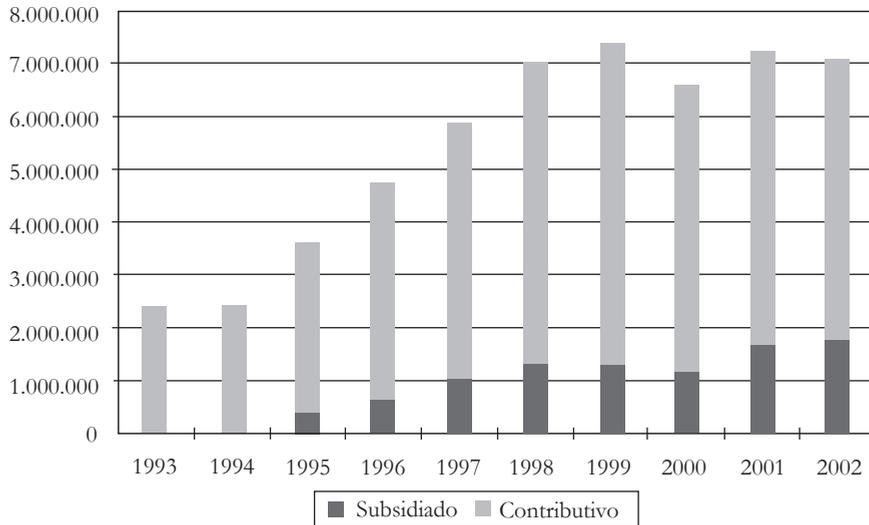
Gráfico N° 3
Colombia: Gastos en Salud. Régimen Constructivo según agentes. Pesos constantes de 2000



Fuente: Cuadro 2

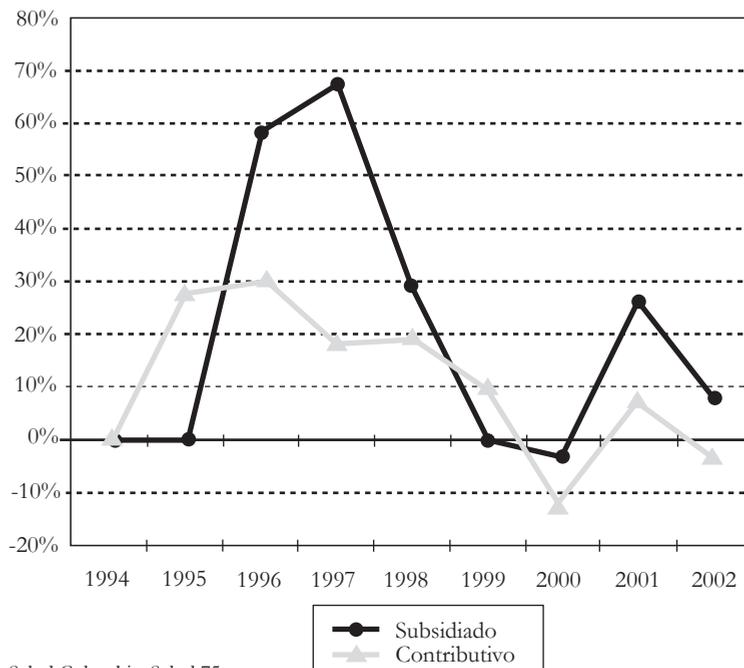
8.□Portafolio, viernes 2 de septiembre de 2005. Más de la mitad de quienes tienen un empleo laboran en la informalidad. p. 6.

Gráfico N° 4
Colombia: Gasto en salud por Regímenes de Seguridad Social
Pesos Constantes de 2000

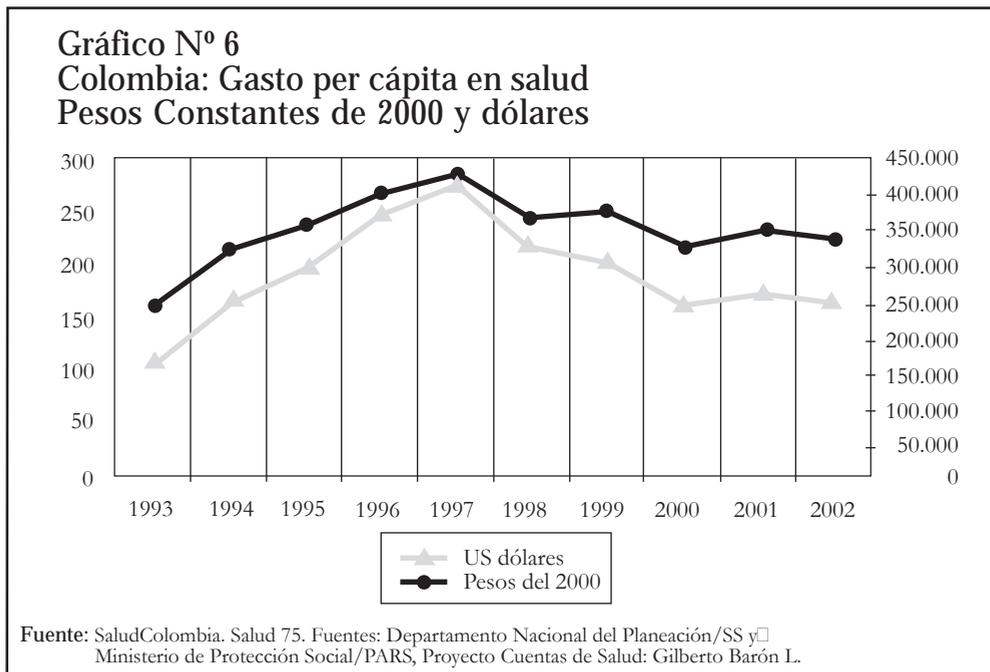


Fuente: Cuadro 2

Gráfico N° 5
Colombia: Crecimiento del gasto por tipo de régimen



Fuente: Salud Colombia. Salud 75



calidad y equidad que conduzcan al país hacia mejores estadios de bienestar.

2. LAS PENSIONES: NI JUSTICIA NI EQUIDAD⁹

2.1 El punto de partida

El país sigue dando palos de ciego en materia pensional. La reforma de la década pasada creó un sistema mixto que enfrentó un esquema de pensiones de corte solidario, liderado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), y otro, un sistema de ahorro individual (fondos privados)

que no llenó las expectativas, más bien se viene replanteando, dado que ha mostrado su ineficacia no sólo para atender las pensiones de la población de bajos y medios ingresos (no necesariamente pobre ni miserable), sino para convertirse en una herramienta financiera y fiscal apropiada para alcanzar el equilibrio macroeconómico¹⁰.

El recaudo y administración de los recursos pensionales fueron entregadas a las reglas del mercado en el que los fondos privados, propiedad de los conglomerados económicos¹¹, asumieron el control y moldearon la regulación

9. Para la elaboración del presente informe concurrieron las siguientes instituciones: Mesa de Trabajo 'Las reformas sociales que Colombia necesita', Miguel Eduardo Cárdenas (MTRS-FESCOL) Centro de Estudios sobre Seguridad Social y Desarrollo (CESDE), Escuela Nacional Sindical (ENS), Jaime Rendón, Confederación de Pensionados de Colombia (CPC), Gustavo García y el Instituto Nacional Sindical (CED-INS), Cristóbal Silva/Alfredo Burbano. Este trabajo se concertó para el balance sobre el Gobierno Uribe. "Embrujo Autoritario N° 3.

10. Bonilla, Ricardo (2004). "¿Que los pobres paguen los errores del Estado?". En *UN Periódico* N° 60, Universidad Nacional de Colombia.

11. Según los datos disponibles en agosto de 2005, en Colombia las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que se mantienen en el mercado y sus dueños son seis, a saber: Colfondos (Citibank), Horizonte BVVA (Grupo Banco Bilbao Vizcaya Argentaria), Porvenir (Grupo AVAL), Protección (Grupo Empresarial Antioqueño), Santander (Grupo Santander Central Hispano) y Skandia (Skandia Group) (*véanse* www.asofondos.org.co y www.superbancaria.gov.co). Véase Cuadro 1. Además léase Cuadro 5: 'Movimientos para el control propietario de las AFP en Colombia mediante el instrumento de las fusiones y cesiones (1993-2003)'.

Cuadro 2
Colombia: Gasto total en salud según componentes y agentes periodo 1993 - 2002**

Componente / Agentes de gasto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GASTO PÚBLICO TOTAL	2.080.831,1	3.304.708,0	4.053.540,6	5.228.803,9	5.679.417,8	5.544.777,5	5.632.988,6	5.563.643,2	6.150.341,8	6.509.660,0
Gasto público directo	2.080.838,1	3.304.708,0	3.656.025,8	4.604.226,7	4.642.471,2	4.215.321,0	4.316.348,0	4.309.347,5	4.572.902,9	4.819.868,0
Ministerio de Salud - direcciones	248.295,0	447.825,1	327.832,5	262.153,9	262.153,9	154.220,2	268.384,5	248.396,1	180.713,9	239.089,1
Entidades adscritas al Ministerio de Salud 1/	153.770,8	540.065,2	652.315,6	768.188,0	819.333,6	835.389,8	825.264,1	817.425,8	791.459,8	1.067.320,2
Direcciones seccionales y Locales Salud 2/	1.623.888,0	2.241.306,7	2.652.338,7	3.555.151,4	3.590.580,8	3.218.734,1	3.209.504,9	3.229.657,1	3.586.371,8	3.485.684,1
Otras dependencias y programas oficiales 3/	16.617,4	14.945,3	19.710,8	15.636,2	6.647,7	3.528,9	6.724,0	8.913,2	9.243,2	16.278,2
Fondo de Solidaridad y Garantía - (Fosyga) 4/	38.266,9	60.565,6	3.828,1	3.097,2	3.766,5	3.448,0	6.470,4	4.955,3	5.114,2	11.497,2
Gasto público Seguridad Social en Salud	0,0	0,0	397.514,8	624.577,2	1.036.946,5	1.329.456,5	1.316.640,6	1.254.295,7	1.577.439,0	1.689.791,3
Entidades promotoras de Salud ESS - ARS			324,5	90.015,3	461.441,2	563.394,7	534.054,1	477.709,0	699.420,9	645.497,7
Empresas solidarias de Salud ESS - ARS			189.900,6	325.906,0	414.778,6	508.479,3	522.685,5	5.3775,6	601.893,8	748.153,8
Cajas Compensac. Familiar CCF - ARS 5/			207.289,8	208.655,9	160.726,7	257.564,4	259.901,1	272.811,1	276.124,3	269.139,8
II. GASTO SEG. SOCIAL EN SALUD REG. CONT.	2.443.883,3	2.490.667,7	3.161.175,3	4.128.027,1	4.800.388,1	5.630.259,7	6.107.460,8	5.269.410,2	5.589.388,7	5.339.263,6
Entidades Promotoras de Salud EPS - privadas	0,0	0,0	129.982,2	528.161,9	838.384,1	1.055.343,9	1.452.411,4	2.068.634,4	2.443.614,0	2.640.468,2
Entidades Promotoras de Salud EPS - públicas	0,0	0,0	24,2	188.474,1	588.915,9	739.003,0	807.710,6	482.318,4	380.072,0	210.763,4
Instituto de Seguros Sociales EPS - ISS	1.824.907,8	1.888.677,2	2.304.881,5	2.798.064,8	2.717.931,2	2.909.236,8	2.830.493,6	1.812.251,7	1.796.506,2	1.568.432,3
Regímenes especiales 6/	274.885,1	288.084,5	355.551,4	531.908,9	575.843,3	676.500,0	770.682,6	721.082,1	794.028,6	762.374,4
Entidades Adaptadas - EAS 7/				81.417,5	79.311,6	250.175,9	246.162,6	185.123,5	175.167,9	157.225,3
Entidades de Previsión Social 8/	344.090,3	313.906,0	370.735,9							
III. GASTO PRIVADO TOTAL	4.969.374,4	6.402.009,7	6.553.924,1	6.590.343,7	6.576.003,9	3.788.443,2	3.938.351,1	3.076.692,3	3.096.898,1	3.084.818,4
Gasto en seguros privados	698.313,0	686.680,6	778.042,7	743.222,2	799.470,5	860.393,2	1.007.997,4	1.044.508,8	1.089.452,5	1.052.235,8
Medicina prepagada	364.755,7	460.823,0	558.400,7	529.520,4	564.150,2	577.313,8	655.873,4	702.557,0	733.405,6	768.260,9
Seguros de salud 9/	240.671,1	164.444,6	170.941,1	158.288,2	172.448,8	202.179,9	263.859,4	262.340,4	271.081,8	189.748,9
Seguro oblig. accidentes de tránsito SOAT	92.886,1	61.412,9	48.700,9	55.413,5	62.871,5	80.899,6	88.264,6	79.611,4	84.965,0	94.226,0
Gasto directo (o de bolsillo)	4.144.626,0	5.617.654,7	5.775.881,4	5.847.121,6	5.776.533,4	2.928.050,0	2.930.535,7	2.032.183,5	2.007.445,7	2.032.582,7
Otros (CCF)	126.435,4	97.674,3								
GASTO TOTAL EN SALUD (I+II+III)	9.494.095,7	12.197.385,3	13.768.640,0	15.947.174,8	17.055.807,7	14.963.480,4	15.678.800,5	13.909.745,6	14.836.628,6	14.933.742,1

NOTAS

- 1/□ Comprende: Superintendencia Nacional de Salud, Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, Instituto Nacional de Salud, Instituto Nacional de Cancerología, Sanatorios de Contratación y Agua de Dios, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA (desde 1994), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, Fondo Nacional de Estupefactivos y Empresa Territorial para la Salud - ETESA (Desde 2001).
- 2/□ Corresponde al gasto efectuado por las sedes administrativas de las direcciones seccionales y locales de salud y los hospitales públicos en sus diferentes niveles. Comprende el gasto en funcionamiento (incluyendo transferencias netas) e inversión.
- 3/□ Corresponde a gastos en salud efectuados por agentes (dependencias o programas) que no son del sector salud. Por ejemplo, para 2002 incluye el Ministerio de Relaciones Exteriores y otros (transferencias para seguridad social del personal de planta, externo), el Instituto Nacional Penitenciario - INPPC (atención en salud de la población reclusa), el Instituto Colombiano de Ciencia y Tecnología - COLCIENCIAS (investigación en salud) y Banco de la República (Servicio Médico).
- 4/□ Comprende solamente los pagos por concepto comisión fiduciaria, auditoría, portes y comisiones bancarias, etc. Para 1993 y 1994 corresponde a los recursos del FONSAI.
- 5/□ Incluye convenios interinstitucionales y Uniones Temporales.
- 6/□ Comprende las Fuerzas Militares y Policía Nacional (Direcciones de Sanidad), el Fondo de Prestaciones Sociales del magisterio y la Empresa Colombiana de Petróleos - Ecopetrol (Gerencia de Salud).
- 7/□ Para los años 1996 y 1997 comprende la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria y los Fondos de Previsión Social de los Ferrocarriles Nacionales y del Congreso de la República. Desde 1998 incluye estimativos para otros 10 entidades (de un total de 24 entidades; para 2002, algunas de ellas en proceso de liquidación).
- 8/□ Comprende básicamente las cajas y fondos de previsión del nivel nacional del anterior sistema: Cajamal, Capresub, Corporación Inimias, Congreso de la República y Forprenor, entre otras.
- 9/□ Se refiere a seguros de salud y de accidentes personales.
- 10/□ Corresponde a las Cajas de Compensación Familiar, antes de constituirse en ARS.

Fuentes: Departamento Nacional de Planeación / SS y Ministerio de Protección Social / P.A.R.S., Proyecto Guenias de Salud: Gilberto Barrón L., consultor.

** Consultado en: <http://www.saludcolombia.com/actual/salud75/noticia75.htm>.

necesaria para administrar el ahorro forzoso para las pensiones en Colombia. La capitalización individual como negocio es asumida por los grupos financieros que gracias a su poder son capaces de influir para determinar los requisitos contemplados por la legislación. El poder financiero se trastoca en poder político, aspecto cuyo alcance explica la “confianza en el sistema”. El sistema garantiza, de tal manera, que una herramienta fundamental para el manejo macroeconómico se traspare al sector privado, dado que el “ahorro pensional” ahora encarnado en fondos financieros de naturaleza especulativa (*hedge funds*), controla una tercera parte de la economía colombiana (ver Cuadro 4); es el nuevo entramado que monopoliza el mercado de capitales: en términos *neoinstitucionales* este fenómeno equivale a la asunción del poder por los grupos financieros.

El proceso no ha estado exento de tires y aflojes, ajustes legales y grandes debates sociopolíticos. En efecto, en la última legislatura la opinión siguió expectante el trámite de la última reforma pensional en la que el Gobierno debió proponer y lograr la aprobación en el Congreso de una modificación –mediante al Acto Legislativo N° 1 del 22 de julio del 2005– al artículo 48 de la Constitución. De entrada, es desconocer el pronunciamiento del constituyente primario de rechazar el punto del referéndum de 2003 sobre el sistema de pensiones. Por tanto, lo que hizo el Gobierno en connivencia con el Congreso fue birlar una decisión soberana ya tomada por el pueblo colombiano al someter y conseguir su aprobación por el Congreso Nacional.

El argumento central sobre la necesaria revisión al sistema pensional se basa en su

El argumento central sobre la necesaria revisión al sistema pensional se basa en su inviabilidad financiera e incluso social. Al respecto es menester plantear que en Colombia el esfuerzo del ahorro pensional recae en la población de ingresos medios y bajos

inviabilidad financiera e incluso social. Al respecto es menester plantear que en Colombia el esfuerzo del ahorro pensional recae en la población de ingresos medios y bajos y las bondades asignadas a grupos de poder que disfrutaban pensiones de alto ingreso se mantienen sin cambios significativos.□

2.2 ¿En qué consiste el problema de pensiones?

Cuando se introdujo la reforma al sistema pensional colombiano en 1993, como parte de toda una reestructuración al sistema de seguridad social, se argumentó que el esquema hasta entonces existente era demasiado heterogéneo y, como tal inequitativo, en tanto existían más de 1.046 entidades, la mayoría de ellas estatales, que garantizaban prestaciones diversas y operaban bajo parámetros y períodos distintos de cotización. Además se consideró que ese conjunto de instituciones no llegaba a cubrir la mitad del empleo asalariado del país y excluía a la mayoría de la población de la posibilidad de contar con algún ingreso para subsistir en la vejez.

La reforma instituyó un sistema de carácter dual; en él conviven en competencia mutua por la afiliación un régimen de reparto de prima media y prestación definida, administrado por un fondo público, el del ISS y un régimen de ahorro individual con cotización definida y prestación dependiente del ahorro y los rendimientos financieros, administrado en un esquema de fondos privados en competencia. Junto a estos dos regímenes que entraron a cubrir a la mayoría de la población afiliada, subsistieron varios regímenes especiales y exceptuados, administrados por 15 cajas y fondos públicos que aún hoy cubren algunos grupos de trabajadores pertenecientes al Estado.

Transcurridos 12 años de instituida la reforma, los problemas por los cuales se introdujo, lejos de haberse solucionado, se han agravado. El sistema pensional colombiano introducido con la ley 100 de 1993, fue concebido en la perspectiva de una extensión progresiva de la relación laboral a toda la población trabajadora, por ello la afiliación gira fundamentalmente alrededor del contrato laboral y el acceso a la pensión exige una mínima estabilidad en la contratación.

La realidad y el modelo económico implementado desde 1990, ha marchado en la dirección opuesta: la contratación formal disminuye a medida que el trabajo por cuenta propia, la contratación sin prestaciones, el trabajo a destajo y la actividad económica informal se convierten en las principales formas de inserción laboral, y para el caso de los grupos de menores ingresos en la única manera de sobrevivir.

Más que un aumento de la cobertura, después de introducida la Ley 100, lo que se presentó fue una reconfiguración de la afiliación existente. En particular, el crecimiento inicial de la afiliación por parte de los fondos de pensiones privados se nutrió en gran parte de afiliados del ISS y de una afluencia inicial de nuevos afiliados que pronto quedaron inactivos¹². □

La cobertura de la afiliación al sistema disminuyó como proporción de la población ocupada y de la población económicamente activa, lo cual no se explica únicamente por el desfavorable desempeño económico de los últimos años, sino porque el sistema no consultó la realidad estructural de la economía colom-

biana que al adoptar reformas en la vía de la apertura comercial, la liberalización financiera, la flexibilización del mercado de trabajo y la privatización de la provisión de los derechos sociales, arrojó un aumento progresivo de la informalidad y la *desalarización* de la mano de obra y debilitó los ingresos de aquellos quienes presentaron menores posibilidades de acceder a alguna calificación.

Por el contrario, el sistema privilegia el acceso a la afiliación y, más allá, a la pensión, sólo a quienes tienen ingresos estables, continuos y suficientes para cotizar. Es claro que una minoría de trabajadores tienen la fortuna de contar (hacia el futuro muchos menos) con un contrato de trabajo formal.

Por otro lado, la reforma no trajo mayor sostenibilidad financiera al sistema, el ISS fue objeto de una sustracción masiva de cotizantes y el déficit de caja tuvo que ser cubierto con las reservas hasta que ellas se agotaron. Por otro lado, es altamente probable que los fondos privados no logren pagar pensiones siquiera razonables a sus afiliados. Con base en la experiencia chilena algunos analistas¹³ aseveran que con las rentabilidades reportadas, los fondos privados se verán en dificultades para cubrir, incluso a los cotizantes de menores ingresos, la garantía de pensión mínima, con lo cual tales fondos constituyen, en la práctica, un riesgo bastante alto para la estabilidad pensional de los afiliados.

Es así como el sistema pensional colombiano, lejos de paliar las inequidades socio-económicas existentes e instituirse como un mecanismo efectivo de redistribución de la riqueza, no

12. En Colombia se estima que en la actualidad 11.338.500 personas se encuentran afiliadas al sistema de pensiones. Esta cifra incluye tanto a los cotizantes, como a los no cotizantes; los cotizantes representan cerca del 27 por ciento de la PEA, cifra similar a la que existía antes de la Ley 100. El 49,5 por ciento se encuentran en el sistema de ahorro pensional que representa una cobertura aproximada del 24 por ciento de la población. Véase Borrero Restrepo, Ligia (2004). "El sistema privado de pensiones en Colombia: Retos de la supervisión y la regulación". Documento disponible en: www.superbancaria.gov.co/comunicadosypublicaciones/discursos/discursoOECD_espagnol.pdf.

13. Ruiz-Tagle, Jaime (1999). "*Reformas a los sistemas de pensiones en los países del Mercosur y Chile*". En Revista Análisis Laboral. N° 9. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert. También Mesa-Lago; Carmelo. (1999). "*La privatización de los sistemas de pensiones de la seguridad social en América Latina: un balance al final del siglo*". En Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe 1998" Año 2. Caracas: FLACSO/Nueva Sociedad, pp. 136-148.

hace cosa distinta que ahondar las ya protuberantes desigualdades del país.□

El problema pensional colombiano se resume en que la pensión sigue considerándose en la práctica un derecho contractual, prestacional, ligado al pago de la cotización, posible únicamente en el sector formal de la economía, en un país con dos terceras partes de población en la informalidad¹⁴. La estructura del sistema pensional y la estructura del mercado laboral no coinciden, y en consecuencia el primer problema es, de lejos, el de la cobertura: ocho de cada diez colombianos, se informó en los debates realizados en las comisiones del Congreso, nunca tendrán una pensión. La situación es particularmente escandalosa si se tiene en cuenta que vastos sectores de la población colombiana, están por definición excluidos del derecho a la pensión, como es el caso de los trabajadores informales urbanos o de los campesinos y trabajadores del agro.

El sistema ha dejado de garantizar las pensiones a los afiliados que logren alcanzar el beneficio, porque la estructura dual condujo directamente a la *desfinanciación* del ISS, al quitarle más de la mitad de los afiliados activos y dejarlo con la casi totalidad de los afiliados ya pensionados.

Los afiliados a los fondos privados tendrán, en caso de que alcancen el derecho, pensiones muy inferiores a las expectativas y el caso de aquellos de bajos ingresos, que son el 80 por ciento, el Estado deberá acudir a financiar la

garantía de pensión mínima, lo cual agravará la crisis fiscal¹⁵.

Así los únicos beneficiados del sistema han sido los bancos y demás agentes financieros dueños de las administradoras de los fondos privados de pensiones (AFP) que han registrado grandes ganancias, por efecto de la administración de los recursos y su colocación en el mercado de capitales, especialmente en el sector público a través de los TES, con tasas de interés que superan el promedio del mercado.□

2.3 Los alcances de la reforma de Uribe

El Congreso ha aprobado una nueva reforma pensional que más que beneficiar a la población colombiana representa un alivio de 46,7 billones de pesos (17,3 por ciento del PIB), en valor

presente, hasta el año 2050, para las finanzas públicas, lo que, en últimas, la convierte en una reforma tributaria¹⁶.

El ahorro fiscal que generará la reforma dista de ser el pretendido por el Gobierno: en efecto, mientras la primera iniciativa presentada al Congreso significaba un ahorro de 78,7 billones de pesos (29 por ciento del PIB), el trámite y negociación política de la propuesta hizo

que el efecto fiscal disminuyera un 40,7 por ciento, lo que hace prever que el Gobierno volverá a intentar nuevas reformas pensionales en el mediano plazo.

Adicionalmente, otro factor que hace prever nuevos pasos en esa dirección es el alto pasivo pensional aún existente con la reforma apro-

Así los únicos beneficiados del sistema han sido los bancos y demás agentes financieros dueños de las administradoras de los fondos privados de pensiones (AFP) que han registrado grandes ganancias

14. Véase Galindo, Jesús. *"El sector informal en Colombia"*. Disponible en: http://guajiros.udea.edu.co/politicas/documentos/informalidad_por_ciento20en_por_ciento20colombia2.ppt.

15. De acuerdo con cálculos efectuados por el Centro de Estudios sobre Seguridad Social y Desarrollo (CESDE).

16. El periódico *Portafolio* (ediciones del 21 y 22 de junio del 2005) realizó un informe descriptivo de las reformas realizadas y de los estudios y estadísticas efectuados al respecto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Consúltase www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_econ_online/2005-06-21/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-2115681.html.

bada. Así, mientras en el año 2002 el pasivo ascendía a 161,6 por ciento como porcentaje del PIB, la reforma sólo logra reducirlo al 123,2 por ciento del PIB.

De hecho, de acuerdo con el texto definitivo, a partir del 31 de julio de 2011 los nuevos pensionados y pensionadas no tendrán derecho a la mesada 14 que fue dada como extensiva a todos los pensionados. Hasta esa fecha sólo podrán gozar de esta mesada los pensionados que devenguen menos de tres salarios mínimos. Este rubro representará un ahorro de 26,5 billones de pesos, es decir el 56,7 por ciento del ahorro presupuestado.

La reforma traslada de esta manera a los pensionados la responsabilidad del problema fiscal actual y futuro, restándoles calidad de vida y posibilidad de consumo, cuando el problema mismo ha sido consecuencia del modelo económico aplicado desde 1990: el neoliberalismo con un principio filosófico basado en el individualismo (ahorro en cuenta individual) desconociendo las ventajas comprobadas de los sistemas de solidaridad.

La reforma se involucró en el tema de las convenciones colectivas al plantear la prohibición para generar unas condiciones diferentes al régimen general y fijó el 31 de julio del año 2010 como el plazo límite para desmontar las actuales reivindicaciones convencionales en materia pensional, violando de esta manera la normativa nacional e internacional sobre las convenciones laborales. Desconoce, por tanto, los acuerdos internacionales firmados por el país dentro del marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), convenios 87 de 1948 sobre libertad sindical y 98 de 1949 referido a la negociación colectiva, al pretender que las convenciones colectivas y otros pactos no puedan establecer

beneficios pensionales diferentes a los establecidos en la ley general.

En el otro extremo de la balanza, la reforma elimina a partir del 1 de agosto del año 2010 los regímenes especiales de Ecopetrol, Sena, las cortes y el Congreso de la República, pero declaró como excepciones, es decir dejó intactos, los regímenes de la fuerza pública, el Presidente, el Inpec y el magisterio, de acuerdo con la Ley 812 de 2003.

Adicionalmente, la reforma fija un límite a las pensiones de 25 salarios mínimos (9.537.500 pesos de hoy), pero sólo operará desde el 1 de agosto de 2010. Esto se convierte en parte del costo de la aprobación de la reforma, ya que por otros cinco años se mantienen la preferencias de las altas pensiones y es en el Congreso de la República donde se mantendrá la práctica del “carrusel”, ya que se mantuvo la norma de tres meses de servicios en el Congreso para acceder a la pensión.

El rubro del régimen de transición, es decir, la disminución del año 2014 al año 2010, excepto para las personas que hayan cotizado más de 750 semanas, le generará al Estado un ahorro de 17 billones de pesos, el 36,4 por ciento del ahorro total.

Como se ve, el 93,1 por ciento del ahorro logrado por la reforma, descansa sobre el régimen de transición y la eliminación de la mesada 14; es decir el grueso de los pensionados y pensionadas del país asumen el costo del esfuerzo nacional para evitar el colapso del sistema, a costa de poner en detrimento la capacidad de consumo de quienes han sido y son la fuerza laboral del país.

A través de estos elementos, la reforma termina por desconocer que el problema financiero del sistema de pensiones colombiano,

La reforma termina por desconocer que el problema financiero del sistema de pensiones colombiano, con consecuencias fiscales inocultables, es el resultado de la implementación, a partir de 1994, del régimen de ahorro individual

con consecuencias fiscales inocultables, es el resultado de la implementación, a partir de 1994, del régimen de ahorro individual manejado por las administradoras de fondos privados de pensiones, que por una parte, año tras año, genera un ahorro importante para el país¹⁷, pero teniendo como contrapartida un déficit fiscal, incluso de mayor magnitud. □

Es decir, a nivel macroeconómico no se está generando ningún ahorro neto pero sí, en cambio, se crea permanentemente un déficit fiscal que dada la situación estructural de las finanzas del Estado, se convierte automáticamente en deuda pública, que a su vez hace aumentar la tasa de interés y, por consiguiente el déficit fiscal; o sea todo un círculo vicioso que sólo conduce a la pobreza.

Otra forma de ver lo irracional del sistema es analizando si a nivel macroeconómico, con lógicas consecuencias sobre el bienestar de toda la sociedad colombiana, se justifica que, como está sucediendo actualmente, el déficit fiscal que está generando el pago a casi 600.000 pensionados en el ISS se esté financiando con el ahorro registrado en las AFP, los cuales actualmente sólo pagan pensión a 3.000 colombianos.

El régimen privado, implementado a raíz de la Ley 100 de 1993, crea ese ahorro disfrazado a costa de disminuir la demanda agregada en la economía, específicamente el consumo de los hogares colombianos y la inversión empresarial, representado en la tasa de cotización, la cual ha ido aumentando en Colombia del 6,5 por ciento que existía en

1992 a un 15 por ciento existente hoy y que puede ascender en 2008 al 16,5 por ciento –según datos que suministra el Ministerio de la Protección Social–. Si se tiene en cuenta que una de las causas más importantes de la recesión económica es la caída de la demanda agregada, puede llegarse a la conclusión de que aparte del problema fiscal generado por el régimen privado, también éste es causa importante de la recesión económica del país.

Las cifras que viene presentado el Gobierno sobre el llamado “pasivo pensional” o “bomba pensional” son originadas en un modelo de proyección, basado en supuestos macroeconómicos que se sustentan en los principios ideológicos de un modelo de desarrollo que ha demostrado su impotencia ante los temas sociales y de distribución del ingreso.

El Gobierno insiste en que la reforma constitucional, especialmente por la eliminación de la mesada 14 para los nuevos pensionados, logrará disminuir el déficit pensional, pero no le dice a los colombianos que el costo de los bonos pensionales y la garantía de pensión mínima, también le costará a las finanzas públicas, según cifras del Ministerio de la Protec-

ción Social en mayo de 2001, 46 billones de pesos a valor presente del año 2000 por el desembolso durante los próximos 50 años por los mencionados conceptos, que en buena parte se podrían ahorrar si se modificara el mecanismo aplicado en Colombia desde 1994 de entregar en forma anticipada grandes capitales para que de ellos se paguen las mesadas. ¿Por qué no modificar la forma como

A nivel macroeconómico no se está generando ningún ahorro neto pero sí, en cambio, se crea permanentemente un déficit fiscal que dada la situación estructural de las finanzas del Estado, se convierte automáticamente en deuda pública

17. Un monto de 26 billones de pesos poseen las AFP a título de ‘ahorro pensional’, informa *El Tiempo*, en su edición del 13 de junio de 2005, véase cuadro N° 1. Si el PIB en 2004 equivale a 79,5 billones de pesos según DNP-DANE, las AFP controlan más de una tercera parte de la economía colombiana. Para el dato sobre el monto del PIB véase www.agrocadenas.gov.co/indicadores/documentos/pib_ra_ctte.pdf.

se reconocen estos dos beneficios en el sentido de que el Gobierno asuma mes a mes el pago de la “cuota parte”, en lugar de anticipar esas enormes sumas, las cuales, dado el serio problema fiscal, se convierten inmediatamente en mayor deuda pública?

Se debe tener claridad que sobre el mecanismo irracional con el que se entregan en forma anticipada los recursos a los Fondos Privados de Pensiones, solamente se aplica a nivel mundial en Colombia para el caso de la garantía de pensión mínima y comparte esa “honrosa decisión” con Chile en la forma como se reconocen los bonos pensionales. Vale entonces la pena preguntarse si en las actuales circunstancias fiscales del país se justifica mantener este procedimiento o se le debe exigir al Gobierno que reforme tal adefesio económico y financiero que sólo ha servido para posibilitarle recursos y ganancias a los conglomerados financieros, donde, a través de los TES, el Gobierno termina pagando por lo recursos que previamente le fueron entregados con los bonos pensionales.

2.4 ¿Un problema sin solución?

El régimen pensional colombiano está atravesando por una situación de crisis, su cobertura no ha mejorado notoriamente después de la reforma de la Ley 100 de 1993 y la crisis fiscal permanece en aumento¹⁸. Para Cárdenas¹⁹ este problema se generó debido a *“la forma como se construyó el sistema pensional, en que los trabajadores del sector público no hicieron sus respectivos aportes; el incumplimiento por parte del Estado del pago de los recursos contemplados en la ley 90 de 1946 y los procesos de corrupción al interior de*

las entidades públicas que generaron un factor de desajuste en las finanzas públicas. En el contexto territorial, la cancelación de las mesadas de los pensionados se hace con cargo al presupuesto general, que se afecta aún más con la expedición de los bonos pensionales, teniendo como consecuencia un aumento en la crisis fiscal”.

El problema del sistema pensional ha sido tratado en diversas oportunidades, pero siempre como un *“problema técnico financiero de falta de recursos, por corresponder a un problema creciente de déficit fiscal”*²⁰. El problema no ha querido ser identificado de forma correcta y esto ha generado la implementación de sistemas que no solucionan el problema de raíz, y por el contrario han creado mayores y más profundos problemas de sostenibilidad y financiación. Las reformas pensionales implementadas en Colombia²¹ han dejado de lado el análisis de las condiciones reales de la población laboralmente activa y su posibilidad de aportes al sistema según el nivel de ingresos. En el caso de la Ley 100 de 1993 con la creación del fondos privados se creó la competencia entre el sistema de prima media, administrado por el ISS, y el sistema de capitalización individual, administrado por los fondos privados de pensiones²².

Las diferentes reformas han dado una **solución** coyuntural de la problemática pensional, lo que no permite lograr la implementación de un sistema sostenible y viable. Limitarse a un análisis coyuntural genera reformas sucesivas en períodos muy cortos de tiempo, reforzando aún más la inestabilidad del sistema. Pero los administradores del Estado no hacen un análisis estructural del sistema para determinar las bases

18. Cárdenas, Miguel Eduardo (2004). *Justicia pensional y neoliberalismo. Un estudio de caso entre la relación derecho y economía*. ILSA: Bogotá, p. 131.

19. *Ibid.*, p. 131.

20. Luis Hernando Macías Marín, *“Régimen pensional colombiano ¿respuesta a la crisis?”*. En Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, p. 187.

21. Incluyendo la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003.

22. Cárdenas, Miguel Eduardo, *o.p. cit.*, p. 131.

y principios generales que lo rigen y que permiten la estabilidad y sostenibilidad del sistema a corto y largo plazo.

La visión meramente coyuntural del problema del sistema pensional impide generar soluciones que respondan no sólo a este aspecto, importante pero restringido, sino también al problema estructural del sistema. Un análisis conjunto de ambas perspectivas permitiría identificar de manera más efectiva cuál es el problema y las alternativas de solución.

En conclusión, la problemática pensional no se delimita fácilmente, pues son muchos los frentes en que se manifiesta y que deben ser resueltos de forma paralela. Por un lado, hay un problema de pasivo pensional que debe ser saneado y, por otro lado, el problema es de cobertura del sistema por falta de recursos para aportes de los individuos y falta y mala distribución de los recursos del Estado para subsidio.

Para el Gobierno, el fracaso de las reformas anteriores hizo necesaria una reforma constitucional que establece un campo de acción en el que sea posible un desarrollo legislativo que logre acoplarse a la realidad colombiana. Con su reforma pensional a nivel constitucional Álvaro Uribe²³ pretende evitar que la Corte Constitucional cambie los procedimientos que se establecen por ley.

Las sucesivas contrarreformas han acentuado el carácter regresivo, no solidario e inequitativo

del régimen pensional existente. Sale a descubierto el interés de los poderes económicos que se han asegurado sus garantías y derechos en medio de la pobreza y exclusión de las mayorías nacionales, haciendo, de paso, que el sistema pensional sea inviable financieramente y claramente regresivo en favor de unos pocos con ingresos relativamente altos. Colombia alcanzó su propia utopía: los pobres financian a los ricos como base de un sistema piramidal de injusticia social. La punta de la pirámide son los fondos privados de pensiones.

Está demostrado que bajo el actual modelo no hay posibilidad de garantizar los derechos

sociales a la población. Las reformas solo han profundizado la inequidad y la injusticia, lo cual se refleja claramente en el problema pensional. Aun desde una perspectiva paliativa, la tarea de garantizar “salud y educación básicas y subsidio pensional básico para la población más pobre del país, implica un monto de recursos relativamente equiparable con el de las exenciones, deducciones y privilegios tributarios que no son justificados socialmente—equivalente a un 2,0-2,5 por ciento del PIB^A”,

Las sucesivas contrarreformas han acentuado el carácter regresivo, no solidario e inequitativo del régimen pensional existente. Sale a descubierto el interés de los poderes económicos que se han asegurado sus garantías y derechos en medio de la pobreza y exclusión

pero ni los anteriores gobiernos, ni mucho menos el de Uribe tienen la voluntad política para llevarlo a cabo; damos por descontado entonces la posibilidad de avanzar hacia un nuevo modelo pensional y de seguridad social, tarea que debe ser abordada por el movimiento social, el cual ejerciendo su poder construya otro modelo, este sí universal, equitativo y justo.

23. Presidente Constitucional de Colombia (NdE).

24. Garay, Luis Jorge (2003). “La economía política de la exclusión social en Colombia”. En Revista de Economía Institucional, N° 8, primer semestre de 2003, p. 13.

Cuadro 3

Colombia: Reservas, afiliados y cotizaciones de los fondos privados de pensiones obligatorias

Fondo	Valor fondo \$ millones a feb/2005	%	Total afiliados a junio/05	%	No cotizantes a junio/05	%	Cotizantes a junio/05	%
Porvenir	7.481.101	*26,84	1.521.773	**26,03	914.270	25,08	607.503	***27,54
Horizonte	6.738.683	*24,81	1.189.023	**20,33	802.783	22,02	386.240	***17,54
Protección	5.037.419	18,07	1.238.934	**21,19	714.587	19,60	524.347	***23,81
Santander	4.271.178	15,32	943.050	16,13	637.255	17,48	305.801	13,89
Colfondos	3.418.735	12,26	9.8.559	15,54	556.344	15,26	352.251	15,99
SKANDIA	896.175	3,22	45.550	0,78	19.567	0,54	25.983	1,18
Skandia Plan alternativo	31.142	0,11	310	0,00	199	0,005	111	0,00
Total	27.874.432	100,00	5.847.205****	100,00	3.645.005	100,00	2.2202.200	100,00

NOTAS

- *□ Se muestra una alta concentración en el manejo de las reservas por parte de las dos AFP más grandes, toda vez que administran el 51,02 por ciento del total.
- **□ Asimismo, se verifica una alta concentración de los afiliados, porque las tres AFP más importantes registran el 67,55 por ciento del total.
- ***□ En la cantidad de cotizantes efectivos también se presenta alta concentración; las tres principales AFP registran el 68,89 por ciento del total.
- ****□ El dato disponible del ISS a junio de 2002 tenía 4.532.623 afiliados: cotizantes 2.234.227 y no cotizantes 2.298.396.

Fuente: Superbancaria.

Cuadro 4

Portafolio de inversiones de las AFP (pensiones obligadas) a febrero de 2005

Tipo de inversión	Valor absoluto \$ millones	Participación porcentual
Títulos de deuda pública	13.240.033	47,50
Títulos del sector financiero	4.496.667	16,18
Títulos del exterior	2.999.663	10,76
Títulos del sector real	5.762.714	20,67
Títulos de Fogafin	926.774	3,33
Otros	445.711	1,60
Total	27.871.562	100,00

NOTA

Al tenerse en cuenta que el sector financiero invierte más de los 4,5 billones de pesos en TES, se debe adicionar este valor como inversión en títulos del sector público. Así también se debe sumar el valor de títulos de Fogafin. Así las cosas, el total de la inversión en el sector público asciende a 18,66 billones de pesos, representando un 67,01 por ciento del total del portafolio.

Fuente: Superbancaria.

Cuadro 5
Movimientos para el control propietario de las AFP en Colombia mediante el instrumento de fusiones y cesiones (1993-2003)

Entidad	AFP y fondos administrativos	Fecha de constitución	Fecha de desaparición	Observaciones
Caldas	AFP Caldas	Dic. 31/93	Abr.31/96	
	FCES Caldas**	Dic. 31/93	Abr.31/96	Cedido a la AFP Davivir
Cesantías Santander	AFP Cesantías Santander*	Dic. 31/93	Mar. 29/96	En liquidación
	FCES Cesantías Santander*	Dic. 31/93	Sep. 10/95	Cedido a la AFP Davivir
Colmena	AFP Colmena**	Dic. 31/93	Mar. 31/00	Disuelta sin liquidarse - Fusionada con AFP Davivir (hoy AFP Santander)
	FPO Colmena*	May. 01/94	Mar. 31/00	Fusionado con FPO Davivir
	FCES Colmena*	Dic. 31/93	Mar. 31/00	Fusionado con FCES Davivir
	FPV Colmena*	Mar. 01/95	Mar. 31/00	Como resultado de la fusión en la AFP Davivir y la AFP Colmena, el FVP Colmena pasó a ser administrativo por la AFP Santander
Davivir	AFP Davivir**	Dic. 11/91	Mar. 31/00	Fusionada con AFP Colmena. Cambió su nombre a AFP Santander
	FPO Davivir	Abr. 15/94	Mar. 31/00	Fusionado con el FPO Santander. Cambió su nombre a FPO Santander
	FCES Davivir	Dic. 11/94		Fusionado con el FCES Colmena. Cambió su nombre a FCES Santander
	FPV Davivir	Jun. 24/93	Oct. 31/99	Cedido a la Fiduciaria Davivienda
Santander	AFP Santander	Abr. 01/00		Producto de fusión de las AFP Colmena y Davivir
	FPO Santander	Abr. 01/00		
	FCES Santander	Abr. 01/00		
	FPV Santander	Abr. 01/00		
Colpatría	AFP Colpatría**	Dic. 31/93	Sep. 29/00	Disuelta sin liquidarse - Fusionada con AFP Horizonte
	FPO Colpatría*	May. 01/94	Sep. 29/00	Fusionado con el FPO Horizonte
	FCES Colpatría*	Dic. 31/93	Sep. 29/00	Fusionado con FCES Horizonte
	FPV Colpatría Index	May. 30/96	Sep. 29/00	Como resultado de la fusión entre la AFP Colpatría y la AFP Horizonte el FPV Colpatría pasó a ser administrado por la AFP Horizonte y cambió su nombre a FPV Plus.
Invertir	AFP Invertir**	Dic. 31/93	Mar. 29/96	En liquidación
	FPO Invertir*	May. 01/94	Oct. 01/96	Cedido a la AFP Horizonte
	FCES Invertir*	Dic. 31/93	Oct. 01/96	Cedido a la AFP Horizonte
	FPV Invertir*	Mar. 01/95	Oct. 01/96	Cedido a la AFP Horizonte
Askandia Pensionar	FCES Askandia	Nov. 27/91	Dic. 23/98	Fusionado con el FCES Skandia
	AFP Pensionar**	Dic. 30/94	Dic. 23/98	Disuelta sin liquidarse - Fusionada con AFP Skandia
	FPO Pensionar	Dic. 30/94	Dic. 23/98	Fusionado con el FPO Skandia
Skandia	FPV Pensionar*	Sep. 01/95	Nov. 01/99	Fusionado con el FPV Multifund
	AFP Skandia	Dic. 23/98		
	FPO Skandia	Dic. 23/98		
	FCES Skandia	Dic. 23/98		
	FPV Multifund*	Abr. 01/98		
Protección	FPV Skandia	Jun. 18/97	Nov. 05/00	Incorporado al FPV Multifund
	AFP Protección**	Sep. 27/91		
	FPO Protección	Abr. 06/94		
	FCES Protección	Sep. 27/91		
	FPV Protección Smurfit	Nov. 09/92		
Colfondos	FPV Protección	Mar. 09/93		
	AFP Colfondos**	Dic. 13/91		
	FPO Colfondos	Abr. 11/94		
	FCES Colfondos	Dic. 13/91		
	FPV Colfondos*	Mar. 01/95	Oct. 01/01	Fusionado con el FPV Class
Horizonte	FPV Class	Feb. 04/00		
	AFP Horizonte**	Nov. 27/91		
	FPO Horizonte	Abr. 15/94		
	FCES Horizonte	Nov. 27/91	Sep. 30/03	
	FPV Premium	May. 04/98	Sep. 30/03	
	EPV Plus	Sep. 29/00	Sep. 30/03	
	FPV Horizonte	Sep. 20/94		
FPV BBVA Horizonte	Oct. 01/03		Producto de la fusión de los FPV Premium, Plus y Horizonte	
Porvenir	AFP Porvenir**	Oct. 30/91		
	FPO Porvenir	Mar. 30/94		
	FCES Porvenir	Oct. 30/91		
	FPV Porvenir	Jul. 01/93		
	FPV Global Fund.	Ene. 07/00	Jun. 01/03	Fusionado con el FPV Porvenir

*□ Fechas tomadas con base en los primeros datos estadísticos por la Superintendencia bancaria.□

**□ Fechas tomadas con base en la fecha de inicio de operaciones del primer fondo administrativo por la AFP.□

***□AFP: Administradora de Fondo de Pensiones y de Cesantía; FPO: Fondo de Pensiones Obligatorias; FPV: Fondo de Pensiones Voluntarias; FCES: Fondo de Cesantías.

Fuente: Superbancaria (www.superbancaria.gov.co)

3. REFORMA LABORAL: LA FLEXIBILIZACIÓN PERDIDA

Más de una década el país lleva soportando el peso de las reformas estructurales e institucionales con el fin de lograr estándares factibles ante la negociación de acuerdos internacionales y de generarle competitividad a la producción nacional.

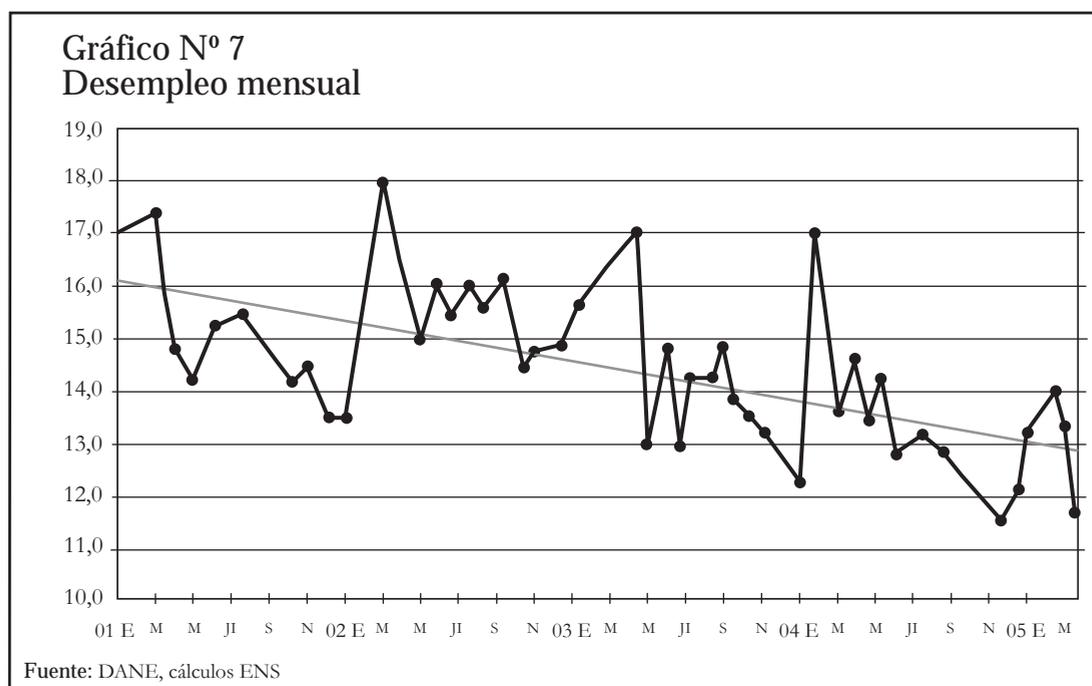
En el ámbito laboral, la Ley 50 y la Ley 789 han tenido como propósito básico la flexibilización del mercado laboral bajo una estrategia común: la reducción de costos como una forma de garantizar una disminución de precios y de esta manera contribuir no sólo a la generación de empleo (con el supuesto de que a menor precio –salario– los empresarios contratarán más mano de obra).

Pero desafortunadamente no ha sucedido nada de lo esperado. El país tiene al mes de julio una tasa de desempleo del 11,8 por ciento, un subempleo del 33,9 por ciento y una Tasa General de Participación del 60,8 por ciento²⁵.

En efecto, de acuerdo con el Gráfico 7 y después de un año de descenso en la tasa de desempleo, que tiene su explicación fundamental en el aceptable comportamiento del ciclo económico, pero en especial en el aumento de la población inactiva, ésta es comparativamente inferior frente a los años anteriores, donde se tenía una tasa alta, y llega a los niveles de noviembre del año 2004, cuando se presentó la tasa más baja de los últimos años.

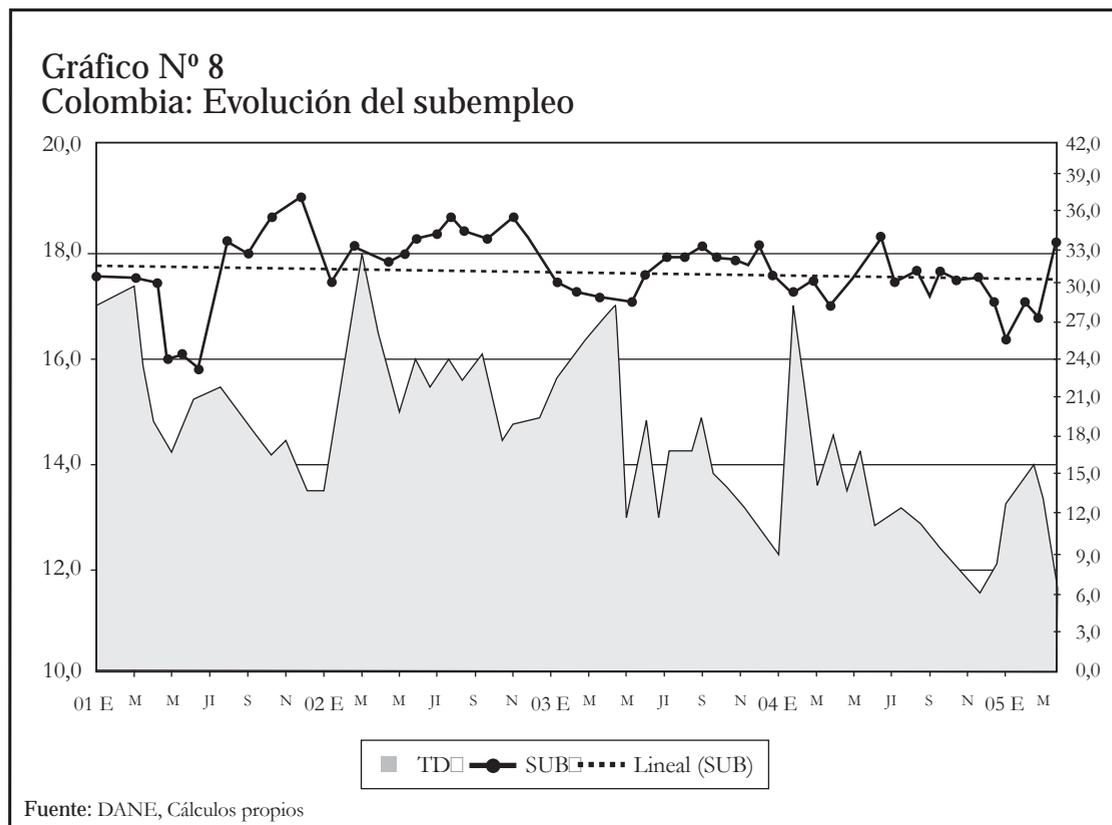
De otro lado, la Tasa Global de Participación, que permite conocer el número de personas que están en el mercado laboral, pasó del 61,8 por ciento al 60,8 por ciento ubicándose para el total nacional en el promedio de los últimos 30 meses, mostrando como la reducción del desempleo viene haciéndose por vía de la población que sale del mercado laboral.

Desde la perspectiva del subempleo²⁶, el país se mantiene en una tasa de largo plazo superior al 30 por ciento y eso teniendo en cuenta que la presión de la población sobre el mercado laboral es menor.



25. DANE, Encuesta Nacional de Hogares, julio de 2005.

26. Recuérdese que la población subempleada está definida por el DANE como aquellas personas que pertenecen...



La reducción de las cifras de desempleados y subempleados está sustentada, en buena medida, por todo el cambio metodológico para la medición del mercado laboral que empezó a operar en el año 2001, y por la salida del mercado laboral de las personas que optan por realizar actividades de sustento, precarias, mal remuneradas y de baja calidad (sin las garantías laborales y prestacionales exigidas por la Ley).

Las reformas laborales han conducido a una precarización y *deslaborización* del empleo en Colombia, soportada en la utilización de figuras como el *outsourcing* los contratos de prestación de servicios y las cooperativas de trabajo asociado. De hecho la reforma laboral Ley 789

de 2003 no ha generado los empleos ni ha logrado las metas que se propuso, tal y como se mostrará más adelante.

El Gráfico 8 muestra como el subempleo no responde a estacionalidades relativamente claras, como en el caso del desempleo, pero se mantiene en un rango bastante amplio, esto es entre un 27 por ciento y un 33 por ciento.

Adicionalmente, el subempleo no refleja, en forma directa, la calidad del empleo, pero dados sus componentes en tanto duración, remuneración y perfil sí permiten realizar inferencias frente al grado de insatisfacción sobre el empleo.

Con este planteamiento se puede asegurar entonces que la tendencia en el subempleo, a

...□a la población ocupada, que quieren y pueden trabajar más tiempo del que usualmente le dedican a sus actividades remuneradas. La población subempleada se divide en población subempleada visible y en población subempleada invisible. La población subempleada visible son quienes reconocen ser subempleados y trabajan menos de 32 horas semanales. Y la población subempleada invisible es el conjunto de individuos que trabajando 32 horas semanales, afirman que sus ingresos no son suficientes para atender sus gastos y que juzgan que su ocupación no está de acuerdo con su profesión.

Cuadro 6 Colombia: Situación del empleo junio de 2005

TOTAL NACIONAL

Concepto	2004		2005	
	III	IV	I	II
% Población en edad de trabajar	76,2	76,3	76,5	76,6
Tasa global de participación	61,6	60,5	59,6	59,3
Tasa de ocupación	52,1	52,0	51,6	52,2
Tasa de desempleo	15,3	14,1	13,4	12,0
Tasa de subempleo	30,7	32,6	29,4	32,5
Insuficiencia de horas	12,7	13,3	10,7	11,1
Empleo inadecuado por competencias	3,1	3,3	3,1	3,5
Empleo inadecuado por ingresos	25,3	27,0	24,4	27,3
Población total	43.590.753	43.770.031	44.322.413	44.488.742
Población en edad de trabajar	33.200.235	33.376.237	33.913.549	34.081.894
Población económicamente activa	20.444.561	20.198.846	20.199.376	20.198.101
Ocupados	17.308.814	17.344.296	17.487.120	17.779.267
Desocupados	3.135.747	2.854.550	2.712.527	2.418.834
Inactivos	12.755.674	13.177.391	13.714.173	13.883.793
Subempleados	6.285.112	6.589.632	5.941.075	6.554.706
Insuficiencia de horas	2.590.464	2.705.151	2.168.130	2.251.789
Empleo inadecuado por competencias	625.282	660.201	629.984	700.139
Empleo inadecuado por ingresos	5.166.259	5.455.633	4.921.891	5.509.420

TOTAL NACIONAL - HOMBRES

% Población en edad de trabajar	75,0	74,7	75,2	75,2
Tasa global de participación	74,8	73,3	73,1	72,8
Tasa de ocupación	65,7	65,1	65,5	66,1
Tasa de desempleo	12,2	11,3	10,4	9,1
Tasa de subempleo	31,1	33,1	29,3	32,9
Insuficiencia de horas	11,3	11,6	9,1	9,4
Empleo inadecuado por competencias	2,8	3,0	2,9	3,5
Empleo inadecuado por ingresos	26,3	28,3	24,9	28,2
Población total	20.986.517	21.058.744	21.316.776	21.534.031
Población en edad de trabajar	15.735.354	15.735.662	16.019.979	16.200.968
Población económicamente activa	11.764.353	11.538.640	11.715.063	11.791.567
Ocupados	10.332.939	10.239.451	10.495.317	10.715.832
Desocupados	1.431.414	1.299.190	1.219.746	1.075.735
Inactivos	3.971.001	4.197.021	4.304.916	4.409.401
Subempleados	3.653.974	3.819.555	3.431.485	3.875.887
Insuficiencia de horas	1.326.375	1.352.640	1.063.751	1.103.687
Empleo inadecuado por competencias	328.693	347.955	338.768	410.077
Empleo inadecuado por ingresos	3.097.531	3.268.834	2.911.655	3.325.318

TOTAL NACIONAL - MUJERES

% Población en edad de trabajar	77,3	77,7	77,8	77,9
Tasa global de participación	49,7	49,1	47,4	47,0
Tasa de ocupación	39,9	40,3	39,1	39,5
Tasa de desempleo	19,6	18,0	17,6	16,0
Tasa de subempleo	30,3	32,0	29,6	31,9
Insuficiencia de horas	14,6	15,6	13,0	13,7
Empleo inadecuado por competencias	3,4	3,6	3,4	3,5
Empleo inadecuado por ingresos	23,8	25,3	23,7	26,0
Población total	22.604.236	22.711.286	23.005.637	22.954.712
Población en edad de trabajar	17.464.881	17.640.575	17.893.570	17.880.927
Población económicamente activa	8.680.208	8.660.206	8.484.313	8.406.535
Ocupados	6.975.875	7.104.846	6.991.803	7.063.435
Desocupados	1.704.333	1.555.360	1.492.511	1.343.099
Inactivos	8.784.673	8.980.369	9.409.257	9.474.392
Subempleados	2.631.139	2.770.077	2.509.590	2.678.819
Insuficiencia de horas	1.264.089	1.352.510	1.104.379	1.148.102
Empleo inadecuado por competencias	296.589	312.246	291.216	290.061
Empleo inadecuado por ingresos	2.068.728	2.186.799	2.010.236	2.184.103

NOTA

Datos expandidos con proyecciones demográficas respecto a la población en edad de trabajar (PE'T), por dominio de estudio.

Toda variable cuya proporción respecto a la PEA sea menor al 10 por ciento, tiene un error de muestreo superior al 5 por ciento, que es el nivel de calidad admisible para el DANE.

Fuente: DANE-Encuesta Continua de Hogares.

Cuadro 7
Colombia: Población inactiva
Junio de 2005

Grupo de edad y sexo	2004				2005	
	I	II	III	IV	I	II
Total	12.755.676	13.177.390	13.292.469	13.243.676	13.243.676	13.881.432
Estudiando	4.656.697	5.112.541	5.444.822	5.026.241	5.026.241	5.560.164
Oficios del Hogar	5.638.638	5.710.743	5.539.202	5.625.173	5.625.173	5.973.835
Otro*	2.460.341	2.354.106	2.308.445	2.592.262	2.592.262	2.347.433
Hombres	3.971.003	4.197.020	4.275.631	4.166.052	4.166.052	4.408.177
Estudiando	2.290.072	2.528.985	2.695.448	2.409.602	2.409.602	2.685.820
Oficios de Hogar	185.903	195.868	111.328	136.669	136.669	161.043
Otro*	1.495.028	1.472.167	1.468.855	1.619.781	1.619.781	1.561.314
Mujeres	8.784.673	8.980.370	9.016.838	9.077.624	9.077.624	9.473.255
Estudiando	2.366.625	2.583.556	2.749.374	2.616.639	2.616.639	2.874.344
Oficios de Hogar	5.452.735	5.514.875	5.427.874	5.488.504	5.488.504	5.812.792
Otro*	965.313	881.939	839.590	972.481	972.481	786.119

NOTA

Datos expandidos con proyecciones demográficas respecto a la población en edad de trabajar (PET), por dominio de estudio.

*□ Incapacitado permanente para trabajar y otra actividad

Fuente: DANE - Encuesta continua de hogares

diferencia del desempleo, ha sido constante en los últimos años. En otras palabras, el grado de insatisfacción con el empleo se mantiene a pesar de las reformas.

Y si la otra promesa era el nivel de precios, por el cual el país ha debido soportar una política monetaria bastante estricta, con especulación financiera incluida que nos condujo, en muy buena parte, a la crisis de finales del decenio pasado, el asunto tampoco es halagador.

En materia de inflación, el país sigue presentando resultados importantes, al mes de agosto la inflación anual se ubicó en 4,88 por ciento, ajustándose a las metas que para los precios tiene el Banco de República en el año 2005.□

De todas maneras, resulta paradójico el hecho de que mientras la inflación siga bajando, la tasa de desempleo se mantenga en cifras superiores al 11 por ciento para el total nacional, tal y como se muestra en el Gráfico 3. Así los costos que el país ha debido enfrentar para reducir la inflación no se han visto reflejados

ni en un mayor crecimiento económico y en más puestos de trabajo

Ya en el terreno explícito de la Ley 789, el escenario de actos fallidos, al menos para el bienestar de la población colombiana, se mantiene latente. El Gobierno Nacional asumió una serie de compromisos con la reforma laboral que, de entrada, podían ser válidos, desde el punto de vista macroeconómico. Pues bien, la propuesta presentada en el Cuadro 8 se muestra halagadora, pero se constituye en una afrenta para quienes sustentan sus ingresos a partir del trabajo extra, esto es en materia de pagos nocturnos y dominicales, dicho en otra palabras: la población bajo línea de pobreza o en riesgo de llegar a ella.

Los analistas se han comprometido con una serie de mediciones donde las herramientas econométricas han tenido su asiento. Sin embargo, como lo plantea el mismo Alejandro Gaviria²⁷ en su estudio, los métodos utilizados sólo permiten reconocer una leve mejoría en

27.Gaviria, Alejandro. (Noviembre 2004), "Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?" Documento Cede 2004-45.

la formalización del empleo y una no incidencia sobre los grupos más vulnerables a los que la reforma pretendía llegar. Este estudio muestra, a través de una encuesta realizada a 1.200 empresarios, cómo la reforma no ha sido el aliciente para la generación de puestos de trabajo.

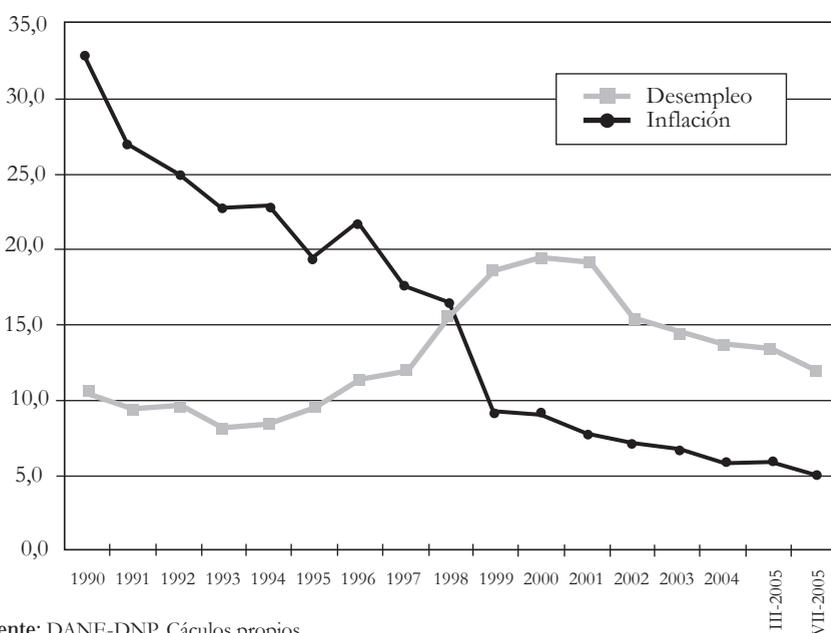
Los estudios de Hugo López y Jairo Núñez dejan bastante que desear, la utilización de métodos econométricos y parámetros de elasticidad bastante discutibles hacen que se pierda interés por los resultados a los que llegan.

Stéfano Farné a través de un método más simple llega a resultados más prácticos y contundentes, tal y como se muestran en el Cuadro 9.

De acuerdo con este estudio, sólo se ha tenido un aceptable comportamiento en las metas de los subsidios al desempleo a cargo de las cajas de compensación familiar, con un cumplimiento del 98,5 por ciento y del programa de capacitación para la inserción laboral, con un cumplimiento del 81,6 por ciento. Los demás programas de la reforma tienen un cumplimiento bajo o incluso nulo, como el caso del subsidio al desempleo a cargo del Estado.

Y frente a la flexibilización y la reducción de costos el estudio de Farné es categórico y “estima que si todos los trabajadores de una firma laboran un domingo al mes, el ahorro

Gráfico N° 9
Inflación y desempleo



máximo sería del 0,8 por ciento de la nómina total” y citando a Alejandro Gaviria, plantea que los costos laborales como porcentaje del salario disminuyeron, a lo sumo, 1,2 por ciento para trabajadores de 10 o menos salarios mínimos y 2,8 para trabajadores de más de 10 salarios mínimos”. Y termina planteando que el impacto de los costos es menor cuando el personal de las compañías es contratado, en parte, por fuera del término indefinido, aspecto que anula el efecto de las indemnizaciones²⁸.

Estos resultados muestran como las empresas colombianas no están siendo sensibles al tema del costo del salario como factor para la generación del empleo. La vía de la flexibilización por costos laboral es un peligroso camino que conduce al deterioro de las condiciones laborales y de ingreso de los trabajadores, afectando también los ingresos

28. Farné, Stéfano. “*Metas y realidades de la reforma laboral Colombiana. La Ley 789 dos años después*”. Universidad Externado de Colombia. Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, mayo 2005.

de las familias, su capacidad de consumo y por ende la demanda agregada de la economía, en un país donde las condiciones de pobreza son bastante agobiantes: un 51 por ciento de la población según el DNP, pero un debate latente con cifras que llegan al 62 por ciento de acuerdo con la Contraloría General de la República.

La vía de la flexibilización tampoco debe de asustar al país, siempre y cuando se haga bajo escenarios aún no explorados.

1. La seguridad social en Colombia debe comenzar a plantearse como un derecho

atado a la condición de ciudadanía y no al vínculo laboral formal. Esto posibilitaría el acceso a servicios de salud, pensiones y otros a la población, que es la preocupación mayor de las personas al perder su trabajo.

2. La competencia basada en costos es un puñal que se entierra la misma economía colombiana. No se puede llevar a que los trabajadores y sus familias asuman los costos de los ajustes, eso además implica la reducción de la capacidad de consumo y por ende el deterioro del mercado interno. Hay que generar unas condiciones especiales para las industrias exportadoras (que incluyan subsidios laborales por parte del Estado) y otras para el mercado interno que se debe procurar defenderlo y hacerlo base de los propósitos nacionales.

3. Los acuerdos de productividad han sido la base para el desarrollo de los países

industrializados. En Colombia esta opción se ha negado y se ha quedado en la contemplación de un moderado comportamiento económico que visto consigo mismo puede ser importante, pero que en el contexto latinoamericano es bastante flojo.

4. Los acuerdos tripartitos van de la mano del respeto a los trabajadores y sus organizaciones. La persecución a las convenciones colectivas de trabajo se ha convertido en una obsesión por parte de los empresarios y del Gobierno, deteriorando no sólo las condiciones económicas de los empleados, sino generando contradicciones ente empleados y patronos que sólo conducen a detrimentos de la productividad.

Estos son caminos inexplorados en la sociedad colombiana y que bien valdría la pena asumir ante el fracaso de la flexibilización vía

Cuadro 8
Impacto ocupacional de la Ley 789 estimado por el Gobierno para el periodo 2003-2006

1. Ampliación jornada diurna . Reducción recargo de trabajo dominical y festivo	95.147
2. Reducción indemnización por despido sin justa causa.	143.159
3. Regímenes especiales de aportes	90.190
4. Modificación del contrato de aprendizaje	157.568
5. Fondo emprender	73.500
6. Microcrédito para pequeñas empresas (a)	64.000
7. Subsidio temporal al empleo	
Versión 1	30.000
Versión 2	90.000
Versión 3	40.000
Total 1	653.564
Total 2	713.564
Total 3	663.564

NOTA

(a) Se multiplicó por cuatro la cifra calculada para 2003 en el Ministerio de Protección Social (2003b).

Fuentes: Plan Nacional de Desarrollo, Ministerio de Protección Social (2004) y (2003b) y www.sigob.presidencia.gov.co

Tomado de Farné, Stéfano, Universidad Externado de Colombia. Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo. Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, mayo 2005.

costos salariales. Si el país asume una reforma a la Ley 789, y no opta por su anulación, tal vez esté perdiendo una oportunidad para pensar en procesos más democráticos e incluyentes

que permitan acuerdos que conduzcan a la defensa del empleo a una mejora en los salarios y a incrementos en la productividad y competitividad del país.

Cuadro 9
Estimaciones y logros de la Ley 789: 2003 y 2004
Metas corregidas por apropiación de recursos

	Ejecución 2003 (1)	Impacto estimado a 2004 (2)	Comentario	Ejecución 2004
1. <input type="checkbox"/> Ampliación jornada diurna. Reducción recargo de trabajo dominical y festivo		35.997 nuevos empleos	No hay información para verificar el impacto	
2. <input type="checkbox"/> Reducción indemnización por despido sin justa causa		54.564 nuevos empleos	La reducción en los costos de despido no han disminuido los costos laborales de manera significativa	
3. <input type="checkbox"/> Regímenes especiales de aportes	0,3%	34.375 nuevos empleos	24 empresas y 146 trabajadores en diciembre 2004	0,4%
4. <input type="checkbox"/> Aprendices	89,0%	59.615 aprendices adicionales	2.178 aprendices adicionales	3,7%
5. <input type="checkbox"/> Fondo emprender	0,0%	5.929 nuevos empleos	899 nuevos empleos	15,2%
6. <input type="checkbox"/> Microcrédito para pequeñas empresas	2,0%	3.996 empresas	637 créditos asignados	15,9%
7. <input type="checkbox"/> Subsidio temporal al empleo	0,0%	30.000 empleos	Empezó el 8 de mayo de 2004 y fue sujeto a revisión en enero de 2005	0,0%
8. <input type="checkbox"/> Subsidio al desempleo a cargo de las CCF	43,0%	66.444 personas	Hubo 124.914 solicitudes y se entregaron 65.462 subsidios	98,5%
9. <input type="checkbox"/> Subsidio al desempleo a cargo del Estado	0,0%		Ninguna información disponible sobre este programa	0,0%
10. <input type="checkbox"/> Capacitación para la inserción laboral (a)	78,0% (16,0%)		40.508 beneficiarios de la capacitación gratuita en las CCF	81,6% (64,2%)

NOTAS

- (1) Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2004), Cuadro 2.
 (2) Fuente: “Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006”, Superintendencia del Subsidio Familiar, Ministerio de Protección Social (2004) y www.sigob.presidencia.gov.co
 (a) El primer indicador se refiere al número de beneficiarios, el segundo a la ejecución de recursos. Tomado de Farné, Stéfano. Universidad Externado de Colombia. Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo. Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, mayo 2005.

Comentario y balance general del segundo panel

Francisco Araya, presidente de la CUT provincial Valparaíso, Chile

Argentina es un ejemplo de cómo un país sale rápidamente de la crisis y lo seguirá haciendo. Entre los años sesenta y setenta, el país estaba siempre disputando los 10 principales lugares entre los países con mayor producto interno del mundo, era una economía fuerte e importante, con un nivel de industrialización avanzada.

Tiene en general mucha más base educativa y un grado de cultura política que le permitió superar gobiernos militares e inmorales en el manejo de la cosa pública.

Los problemas de las reformas de seguridad social son heterogéneos y múltiples. Argentina tiene casi superada su transición demográfica, con altas tasas de participación de gente en el trabajo, pero también con muchas personas en la tercera edad.

Cuando se embarcó en la reforma previsional se hicieron muchos estudios actuariales, a diferencia de otros países, y también mucha consulta pública. El cambio no se impuso fácilmente y de ahí el sistema mixto.

El aporte que se propone inicialmente en Argentina, y también en Uruguay, es alto, proporcionalmente bastante más alto que en la mayor parte de los países donde se introdujo la reforma. Pero sucede que esto se hizo inaguantable y llevó a realizar un fuerte ajuste económico sobre los fondos de pensiones.□

Colombia es otro tipo de sistema, no es mixto, es un sistema paralelo, como el de Perú. Se supone que había mucho más convivencia;

se mantenía, con relativamente poca variación, el régimen anterior y se lo ponía casi encima del régimen privado nuevo. Es importante tener en cuenta que en el sistema de pensiones hay un conflicto entre lo público y lo privado. El problema en ese país, por la exposición de Jaime Rendón, es la salud en el sistema previsional, aunque tenía buena fama, y el debate fue en torno a ese tema.

Las tasas de crecimiento de Colombia son altas, pero tiene una tradición empresarial más o menos importante que ha permitido alcanzar una acumulación industrial en una economía relativamente descentralizada. La reforma surgió por iniciativa propia e incluso fue aprobada por votación de la gente, lo que tiene que ver mucho con el sistema político.

No hay que olvidar a un actor muy importante en los

sistemas previsionales, el sector público. Las pensiones del sector público han sido un problema en varios países donde han habido vicios tremendos, lo que se ha demostrado cuando se quiso resolver el problema por el lado fiscal. El fisco no tiene recursos, porque lo que pudiera haber sido utilizado para el sistema pensionario en general, es consumido por los pensionistas del sector público que crecen rápidamente en cantidad y que han tenido privilegios de una manera u otra.

Brasil ha resistido la privatización de la seguridad social con militares y sin ellos y está tratando de generar un sistema universal muy centrado en salud.

El fisco no tiene recursos, porque lo que pudiera haber sido utilizado para el sistema pensionario en general, es consumido por los pensionistas del sector público que crecen rápidamente en cantidad y que han tenido privilegios de una manera u otra

El Estado como administrador es otro tema de debate, en momentos en que ya nadie confía en él ¿se puede apostar o no se puede apostar por el Estado? El Estado es manejado por gobernantes que también representan usualmente los intereses privados que lo manipulan y usan, pero también a la vez todos tienen la intuición de que es más fácil reclamarle al Estado que a un administrador privado, que incluso puede irse llevándose el dinero de todos.

También se debe prestar atención a los instrumentos de control social, en la mayoría de los

países no existe ninguna representación de los afiliados, ni de las instituciones públicas, para saber qué hacen los fondos con su dinero, cómo deciden dónde invertirlo.

Ahora, ¿quién es el más apto para administrar el dinero de los aportes? Las administradoras de pensiones, en nuestra experiencia son malas, no hay nadie que las defienda, ni siquiera ellas mismas se defienden; el problema es que tampoco el Estado es bueno y por eso hay dificultades para encarar reformas fiscales.

Debate, preguntas y respuestas

PARTICIPANTES

Victoria López, Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia

¿De qué manera ha afectado en Argentina aquella época cuando el Estado dejó de pagar las rentas a los jubilados y solamente les entregaba bonos, y después de cuánto tiempo pudieron normalizar los pagos? ¿Cuáles fueron las consecuencias de esta etapa?

Claudio Carmona, Central Única de Trabajadores, provincial de Valparaíso, Chile

En Argentina ¿se reajustaron las pensiones al tipo de cambio actual? ¿La disminución de las cotizaciones de los trabajadores fue obligatoria o voluntaria para el trabajador que quería hacerlo?

¿Cómo está la situación de los dirigentes sindicales en Colombia? porque a Chile siempre llegan noticias de que donde hay más dirigentes sindicales muertos en el mundo en ese país.□

Edwin Fernández, Federación Departamental de Trabajadores Fabriles de Santa Cruz, Bolivia

En América Latina han impuesto un sistema de seguridad social diseñado en el Pentágono para los países subdesarrollados, con el objetivo de erradicar la pobreza, de mejorar las condicio-

nes de vida, de darle la asistencia que realmente necesita el asegurado.

Pero lo que se ha visto, particularmente en Bolivia, es un nefasto proceso de privatización a título “de modernización de la seguridad social”. Hasta el día de hoy desgraciadamente las AFP no declaran de manera transparente a cuánto llegan los recursos que administran y cuánta ganancia generan.

Es necesario llevar adelante un proceso de integración latinoamericana para tratar de llegar a concertar y dar a Latinoamérica un verdadero sistema de seguridad social, que no tenemos; pero más allá de tener que llegar a concertar, está la responsabilidad de los dirigentes sindicales, después la de la población en su conjunto y la de quienes administran el país.□

La desconfianza es grande, hay susceptibilidad por cada proyecto del que se habla, porque las consecuencias lamentablemente vienen y golpean a la clase mas empobrecida, a los trabajadores en general, es decir a quienes dan su vida por el país, a los que generan recursos económicos de manera directa e indirecta con un efecto multiplicador, para que, desgraciadamente, se administre de la manera mas corrupta, por eso la desconfianza es mayor.

Las AFP en Bolivia ponen cien barreras para calificar el riesgo de los trabajadores que han

sufrido alguna desgracia y que buscan acceder a una renta por invalidez, aun habiendo aportado. Esto demuestra que este sistema es totalmente mezquino e individualista.□

Las AFP tienen que decir la verdad sobre los resultados que han generado en cada país y sobre los beneficios que tienen los trabajadores y si éstos están de acuerdo a los descuentos que se les hace. ¿Las AFP generan buenos resultados al margen de que en otros países tienen directores laborales en la administración de cada una de estas asociaciones de fondos de pensiones? En Bolivia no se conoce quién está a nombre de los trabajadores administrando el dinero.

Ariel Ferrazi, Uruguay

En Chile para paliar la crisis y salvar la caída del salario se planteó a los trabajadores capitalizar sus cuentas; ¿los que optaron por esto, si llegan a jubilarse, van a tener menos capital porque contribuyeron menos a la seguridad social?

EXPOSITORES

Laura Goldberg, Argentina

Los bonos que se entregaron a los jubilados fueron como parte de la deuda previsional, como parte de la deuda que había acumulado el Estado por no haber pagado lo que se había comprometido a pagar por ley. Tenía que pagar el 82 por ciento móvil del haber promedio de los últimos 10 años y luego no pudo, no quiso pagar. Cuando los jubilados iniciaron juicio contra el Estado, éste pagó esas deudas con bonos, lo que fue muy criticado porque un bono es una promesa de pago a futuro que, en el caso de una persona en el sector pasivo, es casi decirle “no te voy a pagar nunca”.□

Esa situación se empezó a regularizar con la renegociación, los bonos se fueron reprogramando y recién ahora se dio prioridad al grupo de personas mayores. Hay distintos grupos que tenían bonos de reconocimiento

de distintas cosas, lo mismo pasó, por ejemplo, con los hijos de desaparecidos a los que se les había dado una indemnización en bonos.□

La prestación básica universal que existe en Argentina, que sólo es universal para los que aportaron 30 años y llegan a los 65 años de edad, la financia el Estado. Al principio se hacía el cálculo con una unidad de medida del sistema previsional en función de los aportes y los beneficios que había que pagar; era una medida que iba variando en función de los recursos del sistema. Luego de una reforma normativa que hubo, pasó a ser una decisión del Poder Ejecutivo, según su presupuesto, y quedó estancada en 80 pesos.

Desde el año 2003 se ha modificado sucesivamente el haber jubilatorio mínimo, que fue aumentando paulatinamente, que es de los jubilados del viejo sistema, porque el Estado argentino, como casi todos los Estados que hacen reformas, tiene todavía una carga muy importante, la mayoría de sus jubilados son todavía del viejo sistema. En Argentina se podía elegir pasarse o no de sistema; casi todas las personas que estaban cercanas a la edad de jubilación se quedaron en el viejo sistema, porque se suponía que los derechos que adquirirían ahí eran mejores que los que adquirirían en el nuevo sistema.

La caída de las cotizaciones al cinco por ciento y luego al siete por ciento fueron obligatorias, en el sentido de que quien hace el aporte del trabajador es su patrón; el patrón hace, mes a mes, una declaración jurada a la ASIP, a la agencia fiscal, llevando sus contribuciones patronales y los aportes personales del trabajador, que después se remiten a la AFJP. Si el trabajador quiere siempre puede hacer aportes voluntarios mayores.

Las AFJP de Argentina, salvo las pocas que son mixtas de capital, no tienen representantes de los trabajadores. Donde sí hay representantes de los trabajadores es en la Superintendencia de la AFJP, o sea los organismos de Contraloría,

y en el Ministerio de Trabajo; son esas las instancias institucionales a través de las cuales los trabajadores podrían ejercer regulación y control respecto de esos aportes.

En el momento de la reforma previsional en Argentina no hubo una oposición excesivamente fuerte por parte de los sindicatos y las organizaciones de trabajadores. La oposición sindical siempre fue muy fuerte y lo sigue siendo, por eso se impidió la reforma de salud, es decir todo el tema de la organización del sistema de salud argentina, que es a través de las obras sociales que son sindicales. Ese fue el bastión de los sindicatos para impedir cualquier tipo de desregulación y reforma, pero no en el sistema previsional, no en el sistema de asignaciones familiares, ahí no hubo demasiada actuación sindical.

Respecto de la necesidad de una integración de propuestas latinoamericanas, no sólo es necesario sino indispensable, es el único modo en que puede haber un cambio real del modelo de acumulación que, en el fondo, es lo que está por debajo y por encima y alrededor y dentro de todo esto. Si ese cambio se hace por separado en cada país, por más grande y poderoso que sea ese país, no va a llegar a nada.

Jaime Alberto Rendón, Escuela Nacional Sindical, Colombia

En Colombia sólo hay un cinco por ciento de sindicalización, porque había mucho miedo. Una cosa es hacer actividad sindical y otra cosa es hacerla con miedo; es bastante difícil enfrentar la actividad sindical en Colombia cuando, por ejemplo, para el año 2004 se registraron tres allanamientos ilegales, 445 amenazas reportadas, 6 atentados con o sin

lesiones, 7 desapariciones, 33 desplazamientos forzados, 77 tensiones arbitrarias, 94 homicidios, 17 hostigamientos, 5 secuestros y una tortura contra trabajadores y trabajadoras sindicalizados en Colombia.

Por eso se hizo presión en la OIT, en abril, para saber qué es lo que el Gobierno viene planteando. Las cifras van disminuyendo. En Colombia la gente está acostumbrada a que haya muertos, casos que las centrales obreras llevan a la OIT, también los llevan el Gobierno y los empresarios. Lo que se logró es el

compromiso de una visita de la OIT en la que se podrá presentar denuncias. De todas maneras la actividad sindical en Colombia es bastante difícil, es muy complicado ser sindicalista, y sobre todo cuando a los trabajadores los amenazan con perder su trabajo si se sindicalizan, cuando los trabajadores pertenecen a grupos cooperativos que eluden obligaciones fiscales y de seguridad social.□

En este momento se está trabajando en el proceso de integración de dos de las tres centrales sindicales, proba-

blemente la otra central también entre en el proceso de fusión; entre las cosas que se están discutiendo está el permitir la afiliación directa de las personas a los sindicatos como una forma de empezar a fortalecer el sindicalismo en Colombia.

Por otro lado, si bien la macroeconomía es estable, al medir el crecimiento de largo plazo en la economía colombiana, en los últimos 17 años, en un escenario de crisis en toda América Latina, se llega a la conclusión de que el narcotráfico aún respalda la demanda interna en Colombia.

Incluyendo la crisis, el crecimiento de los últimos 17 años tiende al dos por ciento; al

Es bastante difícil enfrentar la actividad sindical en Colombia cuando, por ejemplo, para el año 2004 se registraron tres allanamientos ilegales, 445 amenazas reportadas, 6 atentados con o sin lesiones, 7 desapariciones, 33 desplazamientos forzados, 77 tensiones arbitrarias, 94 homicidios, 17 hostigamientos, 5 secuestros y una tortura

quitar el efecto de la crisis en los últimos cuatro o cinco años el crecimiento tiende hacia el tres por ciento. El crecimiento de 2004 fue de 3,96 por ciento, cuando América Latina creció muy por encima de ese porcentaje. Colombia sólo superó a cuatro países en región, entre ellos Bolivia y Cuba, pero todos los demás países tuvieron crecimientos mucho más altos. Se necesita crecer mucho más y parece que el país no tiene músculo para crecer a tasas superiores al cuatro o cuatro y medio por ciento.□

En cuanto al sistema de pensiones, en Colombia hay un sistema paralelo. El objetivo era que la gente pudiera elegir libremente entre un sistema público que compita con uno privado, pero en los hechos el sistema paralelo está marchitando al público por el discurso con el que se instaló, es decir que cada persona ahorra para sí misma. Mucha gente trasladó sus recursos hacia los fondos privados, lo que generó un problema mayúsculo.

El sistema público puede salir a competir en el mercado de capitales, pero ¿con qué recursos? Es un sistema bastante complejo que en vez de mejorar las condiciones ha provocado deterioro. Quienes cotizan el equivalente a sueldos superiores a cuatro salarios mínimos tienen que aportar el uno por ciento adicional para un fondo de solidaridad que se supone debe cubrir las pensiones de personas de escasos recursos o que no tienen un ahorro que les permita acceder a una renta o que no han cotizado a la seguridad social; el fondo está ahí, está creado, ese fondo se está alimentando, pero con unas condiciones bastante tétricas porque de la población que cotiza a la seguridad

social, sólo el 8,2 por ciento cotiza por encima de cuatro salarios mínimos, el 92 por ciento de la población cotiza por debajo de los cuatro salarios. Por eso, de ese fondo probablemente no se van a esperar muchas cosas hacia largo plazo.

El tema de las pensiones en Colombia es complicado, el Gobierno lo ve sólo como un problema financiero, fiscal, cuando el problema es que el sistema de pensiones no ha podido generar cobertura y tampoco ha colmado las expectativas, las proyecciones tampoco están claras. Se espera que el 80 por ciento de la población colombiana no tenga una pensión, entonces es un sistema fallido y los arreglos que intentan hacerle al sistema son más fiscales y financieros y no prevén qué hacer con la gente que no tiene acceso a la seguridad social.

Como ocurre en toda la región, tanto en los fondos de pensiones como en los sistemas de salud, las condiciones de claridad son bastante deplorables en uno y otro sistema, también en Colombia. Hay quejas, por ejemplo, sobre la mala atención en salud o simplemente a la gente no se la atiende, y pasa lo mismo con los sistemas de pensiones.

El sector público tiene que garantizar la pensión mínima y el Estado tiene que contribuir cuando a una persona le falta para completarla, esa es una ayuda muy grande al sector privado. Además en Colombia existe la tutela, un mecanismo que permite a los trabajadores recurrir a la justicia cuando se violan sus derechos fundamentales. Por lo general el juez falla a favor del trabajador y quien sea el objeto de la tutela tiene que responder.

En Colombia existe la tutela, un mecanismo que permite a los trabajadores recurrir a la justicia cuando se violan sus derechos fundamentales. Por lo general el juez falla a favor del trabajador