



Publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía. Cada autor es responsable de sus ideas y para nada compromete el pensamiento de la organización.

Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

La protección social en el plan de desarrollo: más de lo mismo

Colombia presenta un grave problema de exclusión en materia de protección social de la población trabajadora activa, cesante y desempleada, y de la población adulta mayor, que el Plan de Desarrollo propuesto por el Gobierno Duque no aborda de manera clara y radical.

Héctor Vásquez Fernández

Analista Escuela Nacional Sindical – Agencia de Información Laboral

El diagnóstico del problema está señalado por el Plan, al menos en sus cifras: “El país presenta déficits en la protección social de los trabajadores y la garantía de sus derechos fundamentales” (PND, 291)¹. El cuadro que sigue ilustra esta situación de manera más completa:

Población ocupada	22.457.154	100
Trabajadores asalariados/dependientes	10.153.865	45,21
Trabajadores por cuenta propia	9.790.538	43,60
Población desempleada	2.405.939	
Población cesante	2.144,320	
Trabajadores asalariados afiliados sistema riesgos laborales	9.627.739	42,87/94,8
Trabajadores independientes afiliados sistema riesgos laborales	859.863	8,7
Trabajadores dependientes afiliados fondos de cesantías	9.258.135	41,23/91,2
Trabajadores independientes afiliados fondos de cesantías	986.252	10,1
Trabajadores cotizantes sistema protección en salud	9.464.959	42,15
Trabajadores cotizantes sistema pensional	8.590.292	38,25
Afiliados cotizantes BEPS	356.195	3,63
Población adulta mayor (57/62 años)	6.330.144	100
Población adulta mayor pensionada.	1.967.767	31,09
Rentas vitalicias BEPS	6.038	0,10
Beneficiarios Colombia mayor	1.511.100	23,87
Adultos mayores sin pensión ni beneficiarios Colombia Mayor	2.845.239	44,9

Fuente: DNP, Superfinanciera, FNA, DANE

¹ DNP, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2018 – 2022. Pág. 291.

El Plan de Desarrollo se abstiene de señalar en el diagnóstico que los problemas de exclusión en materia de protección social evidencian la precariedad de nuestro Estado Social, debido a que no ha habido políticas públicas que materialicen los mandatos que sobre esta materia contiene nuestra constitución política, mandatos que hacen del nuestro un Estado Social, en el que el “el trabajo es un derecho que (en todas sus modalidades) goza de la especial protección del Estado”.

A partir de la reforma de 1991, la constitución hizo de nuestro Estado un “Estado Social”, porque incluyó el capítulo II referido a los derechos sociales, económicos y culturales, como el derecho a la protección, la asistencia y la seguridad social de la población de la tercera edad (art. 46), la seguridad social como un servicio público y obligatorio, que debe basarse en la universalidad y la solidaridad (art. 48), el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud (art.49).

Pero para que todos estos derechos sean una realidad y el “Estado Social” deje de ser un mero enunciado, se requieren políticas públicas progresivas que garanticen la protección social universal de toda la población trabajadora. Pero se van a cumplir 50 años de haberse expedido estos mandatos y la situación es todavía muy precaria para una amplia proporción de la población. Los hechos son bastante dramáticos:

- Los trabajadores desempleados y cesantes no cuentan con ingresos que les aseguren el mínimo vital mientras encuentran un empleo, distintos a sus cesantías, las que se agotan rápidamente.
- La protección social contra los riesgos de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales e invalidez apenas cubre al 51.5% del total de la población ocupada, dato que incluye apenas al 8.7% de los trabajadores por cuenta propia.
- En materia pensional el problema de exclusión es más grave. Apenas el 38.25% de los trabajadores está afiliado y cotiza activamente al sistema pensional, y solo el 31% de los adultos mayores está pensionado, problema que va a ser más grave en el futuro, pues el modelo pensional está diseñado para que se pensionen únicamente trabajadores con una alta estabilidad laboral, que son los que pueden acumular las semanas mínimas de cotización, o el capital necesario para acceder a una pensión².
- La protección social en salud es la que más amplia cobertura tiene: 93.2% de la población ocupada. Sin embargo, apenas el 42.15% está afiliada como cotizante al régimen contributivo, el resto son subsidiados. Pero esta amplia cobertura en ningún sentido es un indicativo de calidad y oportunidad en los servicios de salud. El indicador hay que buscarlo por el lado de las tutelas que

² Un estudio de la Contraloría General de la República encontró que hay más devoluciones de saldos e indemnizaciones substituidas, que pensiones reconocidas: en los fondos privados, por cada pensión que se reconoce, se devuelven 3 saldos, y en Colpensiones, una de cada dos. (Rodríguez Pantoja, José Luis. Análisis de algunas inequidades verticales y horizontales del sistema de pensiones y sus efectos. Contraloría General de la República. Revista Economía Colombiana, edición 352, Pág. 110, abril – junio de 2018)

reclaman atención efectiva y suministro de medicamentos, y de la crisis general que hoy atraviesa el sistema de salud colombiano.

Más de lo mismo

Esta situación de exclusión no va a cambiar nada, según lo propuesto en el Plan de Desarrollo del actual gobierno (Uribe III). La política para la protección social está contenida básicamente en el Pacto III del plan de desarrollo 2018 – 2022, línea F sobre “trabajo decente, acceso a mercados, e ingresos dignos”. Sin embargo, aunque el objetivo del Plan es “promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social”, en el articulado del proyecto por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, las únicas políticas concretas que aparecen se refieren a los BEPS (Beneficios Económicos Periódicos (arts.113 y 117). Se supone entonces, que las demás referencias a la protección social, como la ampliación de la cobertura de afiliación al sistema de riesgos laborales y la ampliación del programa “Colombia Mayor”, harían parte de las “bases del plan a esta ley”, según se dispone en el artículo 2 del proyecto.

El artículo 113 del proyecto plantea la creación del “Piso Mínimo de Protección Social como las mínimas garantías en materia de seguridad social para los trabajadores. “Este estaría integrado por el Régimen Subsidiado en materia de salud, el servicio Social complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismo de protección a la vejez y el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral”.

Propone también, que “las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social podrán afiliarse y /o vincularse bajo la modalidad del Piso Mínimo”; que en relación con el aporte a los BEPS será “el 15% del ingreso mensual del trabajador, del cual el 1% se destinará a financiar el Seguro Inclusivo”.

Finalmente propone, que “los trabajadores dependientes o independientes contratistas que perciban un ingreso mensual inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (SMLMV) deberán vincularse al piso mínimo de protección social, y el aporte al programa BEPS lo deberá asumir enteramente el empleador o el contratante, así como el valor de la prima en el seguro inclusivo. Cuando se trate de trabajadores independientes por cuenta propia, serán ellos los responsables del aporte al programa BEPS y el pago del seguro inclusivo”.

En el artículo 117 el proyecto del Plan propone que quienes no alcancen las semanas o el capital necesario para pensionarse, puedan aportar a los BEPS lo que ahorraron y así poder financiar una “anualidad vitalicia”, la misma que deben negociar con las empresas de seguros. Hoy le están devolviendo sus aportes a una de cada dos personas afiliadas en Colpensiones, y a dos de cada tres afiliadas a los fondos privados, según un estudio de la Contraloría³.

³ Rodríguez Pantoja, José Luis. Análisis de algunas inequidades verticales y horizontales del sistema de pensiones y sus efectos. Contraloría General de la República. Revista Economía Colombiana, edición 352, Pág. 110, abril – junio de 2018.

Respecto a la baja cobertura que tienen los trabajadores en materia de protección de riesgos laborales, la meta del Plan es muy precaria. Propone pasar de una cobertura del 43.2% al 44.7% en 4 años, un incremento de apenas 1.5 pp, o de 0.37 pp por año, meta que se propone conseguir por la vía de los micro seguros, o de los seguros inclusivos (un producto que le interesa al sector financiero para abrir mercados en sectores de bajos ingresos, pero que a los trabajadores no les asegura ninguna protección en sus ingresos), y a través del fortalecimiento del sistema de inspección laboral, pero sin cambiar las condiciones de contratación de los nuevos inspectores (vinculados mediante contratos de prestación de servicios que no les garantiza ninguna autonomía en su labor), y sin acuerdos con los sindicatos para asegurar una vigilancia efectiva.

En relación con la protección de los ingresos de la población adulta mayor que no tiene pensión ni “rentas vitalicias”, la propuesta en el Plan es mantenerles “la opción de ser beneficiarias del programa Colombia Mayor”, para lo cual se proponen aumentar en 50.000 cupos el número de beneficiarios, y entregar mensual y no bimensualmente los subsidios”.

Adicionalmente, el Plan propone “modificaciones normativas (que permitan) la flexibilización de las condiciones con las que se accede a la seguridad social, en particular para quienes devenguen ingresos inferiores a un salario mínimo”, y “superar la competencia entre el Régimen de Prima Media y el Régimen de Ahorro Individual (para) que se complementen” (p.323). Lo anterior, traducido a lenguaje coloquial, quiere decir: reformar el sistema pensional para permitir pensiones inferiores al salario mínimo, acabar con el régimen de prima media y dejar que Colpensiones administre exclusivamente el programa BEPS. Es la misma propuesta que los banqueros, a través de Asofondos, están haciendo en materia de reforma pensional.

Demagogia y precariedad

Como puede verse, entre “Santos II y Uribe III” no hay ninguna ruptura, ni avance en materia de protección social. Se trata de la misma precaria y demagógica política que no asegura en ningún sentido derechos, y menos hace realidad la noción de Estado Social.

Aquí las “novedades” son tres: ofrecer microseguros o “seguros inclusivos” cuya eficacia es muy precaria; cotizar por debajo del salario mínimo, no al régimen pensional sino a los BEPS; y la referencia al “piso mínimo de protección social”, que es completamente demagógica, pues se refiere sólo a uno de sus componentes: la protección en salud, que ya la tiene el 95% de la población (según el diagnóstico del Plan), por la vía del régimen subsidiado y contributivo, dejando de lado uno de sus componentes básicos, como lo es el aseguramiento de ingresos para cubrir los riesgos de desempleo, de incapacidad por enfermedad o accidentes de trabajo (que lo tienen únicamente los trabajadores con contrato de trabajo) y de vejez (en Colombia se pensionan únicamente las personas que tengan una alta estabilidad laboral, mayoritariamente hombres de las zonas urbanas).

Sobre el programa BEPS, ya la “Comisión del Gasto y la Inversión Pública” había hecho un diagnóstico durante el gobierno de Santos, indicando la precariedad de este programa: “...en la práctica, la cantidad de personas que ahorran y los montos de estos ahorros en BEPS siguen siendo muy bajos. La cifra de ahorradores activos se reduce a un 30% o 35% de los afiliados, y la frecuencia de sus aportes es extremadamente baja. Durante todo el año 2016, cerca de la mitad de los ahorradores hicieron como máximo tres aportes. El valor promedio de estos en el mismo año fue de \$35.000 y su mediana fue aún menor, es decir, el aporte típico estuvo entre \$13.000 y \$20.000. Estas cifras demuestran que el programa no está generando ahorros y que estos, aun sumando el aporte estatal del 20%, no son suficientes para proteger económicamente a los afiliados al sistema en su vejez”⁴. Es sobre este tipo de aportes que el programa BEPS calcula el beneficio que va a recibir la persona, más un 20% que el Estado le reconoce sobre el monto final ahorrado. Sobre este programa, la meta del Plan de Desarrollo es pasar de 459.833 ahorradores (línea base del Plan) a 1´200.000.

La dificultad está en que este es un programa que depende del ahorro de sectores de trabajadores que tienen ingresos muy bajos, a los que después de hacer un sacrificio muy grande se les ofrece un beneficio igual o menor al que otorga el programa “Colombia Mayor” sin necesidad de hacer aportes. Así lo reconoce el informe de Mintrabajo al Congreso⁵: “El valor promedio de las anualidades entregadas hasta 2018 fue de \$86.602, con un monto mínimo de \$33.449”. En este sentido, el ahorro BEPS y las mesadas son tan precarios, que el gobierno tomó la decisión de incluir a estas personas en el programa “Colombia Mayor”, para agregarles el subsidio bimestral que reconoce este programa.

Y respecto del programa “Colombia Mayor”, cuyo objetivo es “proteger al adulto mayor en estado de indigencia o de extrema pobreza”, este consiste en un subsidio económico que en 2018 fue de \$62.284 promedio por mes y por persona⁶, para una cobertura de 1´472.541 cupos, el 33.8% de la población adulta mayor que no recibe pensión, focalizada en los niveles 1 y 2 del SISBEN. Esta suma apenas representa el 24.87% de la línea de pobreza a nivel nacional, o el 53.4% de la línea de pobreza extrema⁷.

Adicionalmente, este programa tiene como agravante que no se accede a él mediante la presentación de la cédula, sino que su acceso está mediado por la intervención de los gamonales políticos de las regiones que controlan los poderes locales, que los utilizan como medio para mantener segmentos de la población atados a su influencia clientelista, lo que resulta en una perversión de

⁴ <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>

⁵ Informe del Ministerio del Trabajo al Congreso, pág.140).

⁶ (Informe del Ministerio del Trabajo al Congreso, pág.140).

⁷ “La línea de pobreza es el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada. Para 2017, el costo per cápita mínimo necesario a nivel nacional fue de \$250.620. La línea de pobreza extrema es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado. A nivel nacional la línea de pobreza extrema en 2017 fue de \$116.630”. (DANE, Pobreza monetaria multidimensional en Colombia. Boletín técnico 2018).

la política, que convierte este tipo de programas en factor de corrupción de la democracia.

Por un piso de protección social real, no simulado

Desde el movimiento sindical de los trabajadores se han hecho varias propuestas en relación con la política de protección social que deberían incluirse en el Plan de Desarrollo. Dos de ellas son básicas: la primera es que el Estado colombiano ratifique el Convenio 102 de 1952, relativo a las normas mínimas que cada país miembro debe adoptar en materia de seguridad social; y la segunda, que toda la política pública en materia de protección social tenga como fundamento la recomendación 202 de 2012 de la OIT relativa a los pisos de protección social.

El convenio 102 promueve políticas para “asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso, que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional”.

La Recomendación 202 define los pisos de protección social como “el conjunto de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social”, entre ellas la seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y la seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

Un piso de protección social como éste es absolutamente necesario en un país en el que el derecho a la pensión no lo puede garantizar el mercado de trabajo, dado los altísimos niveles de informalidad, situación que explica por qué apenas 31 de cada 100 adultos mayores recibe pensión. Este primer piso de protección haría parte de una reforma pensional cuyo objetivo fundamental sería la garantía de derechos humanos fundamentales de las personas y no la posibilidad de hacer negocios, como ocurre hoy con el sistema de ahorro individual.

En este sentido, la propuesta de los sindicatos se basa en el sistema de pilares –promovido en su momento por la OIT– en el que el primero sería un pilar solidario universal, que asegure un ingreso vital de ciudadanía –o ingreso antipobreza– a toda la población adulta mayor (piso de protección social), financiado con impuestos, recursos del presupuesto nacional y cotizaciones, y administrado por el Estado. Inicialmente sería focalizado en la población adulta mayor más vulnerable, y cuyo ingreso mínimo se podría incrementar mediante cotizaciones y/o un sistema de ahorros individuales como los que establece el sistema BEPS. La adopción de este ingreso mínimo de ciudadanía implica la transformación institucional de los actuales programas de Colombia Mayor y los BEPS.