

---

# EXCLUSIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL EN EL PLAN DE DESARROLLO

---

Oscar Rodríguez Salazar

Profesor Universidad Nacional de Colombia

## Resumen

Rodríguez, Oscar. "Exclusión y seguridad social en el plan de desarrollo", *Cuadernos de Economía*, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, páginas 197-224

*Este artículo analiza la forma en que el Plan de Desarrollo "Cambio para construir la Paz" trata el sistema de seguridad social y su interpretación sobre las causas de la exclusión social. El Plan carece de una visión de conjunto del sistema por cuanto no aborda los aspectos riesgos profesionales y pensiones; articula el concepto de solidaridad a las relaciones interpersonales y, así, subestima el papel del Estado en el logro de esta meta. Por otra parte, las políticas laborales esbozadas en el Plan conducen en forma inexorable a una mayor exclusión social. En cuanto al sistema de seguridad social en salud, dado que la cobertura se ha extendido mediante el régimen subsidiado, la ausencia de una política que promueva el control social puede acentuar la clientelización del Estado que el Plan manifiesta querer combatir.*

## Abstract

Rodríguez, Oscar. "Exclusion and social security in the Development Plan", *Cuadernos de Economía*, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, pages 197-224

*This article analyzes the way that the Development Plan "Change to Build Peace" treats the social security system and its interpretation of the causes of social exclusion. The Plan lacks a vision of the system as a whole as it does not address the aspects of professional risks and pensions; it articulates the concept of solidarity to interpersonal relations and thus underestimates the role of the State in achieving that goal. Moreover, the labor policies outlined in the Plan lead inexorably to greater social exclusion. As far as the social security system for health, given that coverage has been extended by means of the subsidized regime, the absence of a policy that promotes social control may accentuate the clientelization of the State which the Plan claims to want to combat.*

El presente artículo analiza la propuesta del nuevo Plan de Desarrollo sobre el Sistema de Seguridad Social. El documento *Cambio para construir la paz* que contiene un capítulo dedicado al sistema de salud, no trata el sistema de pensiones y toca muy tangencialmente el tema de los riesgos profesionales. Sin embargo, hace recomendaciones generales sobre estos dos aspectos de la seguridad social. En esta medida, se hace imprescindible reflexionar sobre el sistema de salud a partir de un acercamiento sistémico sobre el conjunto de la política social, lo que implica retomar los conceptos de exclusión social, solidaridad y construcción del tejido social elaborado por los técnicos de planeación y del gobierno. También es importante hacer una comparación con los lineamientos generales de política social del *Salto Social* para resaltar los elementos comunes.

### **¿CONTINUIDAD O RUPTURA EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN?**

El nuevo Plan de Desarrollo continúa los procesos de planeación que surgieron en el país con la expedición de la Constitución de 1991. Los dos últimos planes coinciden en dar prioridad a la política social, quizá buscando cumplir el artículo 350 de la Constitución, el cual estipula que la Ley de apropiaciones debe incluir una partida denominada 'gasto público social', que tendrá prelación sobre las demás asignaciones excepto en situaciones de guerra o por razones de seguridad nacional, y que la distribución de ese gasto debe guardar relación con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, y con la eficiencia fiscal y administrativa. Ese artículo acoge la noción constitucional basada en el Estado social de derecho, en la que los derechos fundamentales comprenden los sociales, económicos y culturales.

El plan anterior afirmaba que “el eje de la propuesta es un modelo de desarrollo en el cual la política social juega el papel protagónico” [Ocampo 1994, XXII]. Los conceptos básicos que sustentaban ese plan son: a) la equidad y la solidaridad como objetivos esenciales de la política social y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz; b) el crecimiento económico mediante la inversión de los agentes individuales y la acumulación de capital social; c) la creación de ventajas competitivas, por cuanto el mayor dinamismo económico no era un resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado; y d) para lograr esos objetivos se requería movilizar al conjunto de la sociedad. El gobierno de Samper pretendía que la sociedad avanzara hacia un nuevo concepto de ciudadano,<sup>1</sup> que girara en torno del ejercicio de los derechos sociales y de la participación ciudadana ligada a los procesos de descentralización política.

En el gobierno actual, la prioridad es la construcción de la paz y el fortalecimiento del tejido social. Las cuatro estrategias para alcanzar la paz son, en su orden:

1. Profundizar la descentralización, proceso que debe ir acompañado de la participación ciudadana y de la reorganización del Estado.
2. Fortalecer el tejido social mediante “un compromiso fundamental de la sociedad en torno a la educación, la salud y la nutrición, que se traducirá principalmente en una adecuada atención de nuestros niños y jóvenes sin exclusión alguna” [DNP 1998, XII].
3. Construir la paz, con esta estrategia se debe solucionar el conflicto armado y adelantar un proceso de negociación con prioridades sectoriales que atenúen los factores que fomentan la violencia.
4. Reactivar la producción mediante el incremento de las exportaciones y la competitividad regional.

En general, la historia de la planeación en Colombia muestra gran distancia entre los planes de desarrollo y las políticas económicas [Rodríguez y Vélez 1974]. La academia y los centros de investigación aún no han hecho un balance de los logros del plan anterior y del impacto de la crisis política sobre las metas fijadas en el *Salto Social*. Por otra parte, en algunos temas, el ajuste económico del gobierno de Pastrana parece ir en contravía de los propósitos fijados en *Cambio para construir la paz*; así, en

---

1 El *Salto Social* se proponía formar un nuevo ciudadano colombiano, “más productivo en lo económico; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y por lo tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente de valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano” [DNP 1994a].

el presupuesto de 1999-2000, aprobado por el Congreso, hubo varios recortes que rompen los lineamientos estratégicos y sectoriales del plan.

El nuevo plan reconoce que entre los elementos que más han contribuido al crecimiento económico colombiano están las mejoras en el capital humano, las inversiones estratégicas en capital físico e infraestructura económica y los cambios “profundos en la llamada infraestructura institucional a través de varios frentes: ciencia y tecnología, ajuste institucional del Estado e inversiones en capital social” [DNP 1998, 54]. Al señalar los errores históricos cometidos en los últimos años, que han dificultado la promoción del desarrollo, el documento del DNP destaca “una actitud de indiferencia con respecto a la educación, la acumulación de capital humano y la investigación y el desarrollo tecnológico aplicado a la educación”.

De ser así, ¿cómo explicar el tratamiento que se le ha dado a Colciencias? En la edición de *El Tiempo* del 25 de enero de 1999 se menciona que “las proyecciones para esta institución eran de 163 mil millones y hoy el presupuesto tan sólo llega a 39 mil millones, de los cuales 10 mil millones están congelados. En 1998 se le asignó la suma de 58 mil millones y terminó con 43 mil millones. La llamada Misión de los Sabios conceptuó que para que el país se desarrollara debía contar con 8 mil doctores y 36 mil investigadores formados para el año 2000. Esto va en contravía de varias políticas, en particular aquella referida al incremento paulatino del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología en el Pib que no se ha podido ubicar ni siquiera en la meta del 1.5 por ciento como lo esperaba la administración de Samper”. Con recortes tan drásticos en uno de los pilares del crecimiento económico las políticas del Plan quedan en duda.<sup>2</sup>

El diagnóstico contenido en el Plan parte del reconocimiento que tanto el modelo económico como el social no son viables. Existe un agudo conflicto social, un insatisfactorio desempeño económico y no se han podido superar las condiciones de equidad y de pobreza. La economía no crece a los ritmos deseados, el país registra a nivel mundial una de las más altas tasas anuales de homicidios y de secuestros y, la exclusión so-

---

2 El editorial de *El Tiempo* del 6 de febrero pasado afirma que las “bases del Plan expuestas en el documento del DNP, en sus enunciados, van en contravía de las acciones gubernamentales (...) las políticas de ajuste fiscal mantienen y agudizan esa indiferencia que se critica, y que toda el área cultural y tecnológica, que debería ser estimulada por el Estado, ha sido sometida a los recortes más drásticos, hasta el punto de quedar al borde de la parálisis. La cultura, la educación y la tecnología, además de servir a la producción, deben ser entendidas como instrumentos para mejorar la calidad espiritual de los colombianos, probabilidad que el Plan no contempla”.

cial está impidiendo que los hogares y las personas se puedan realizar plenamente y mejorar sus condiciones de vida.

Una y otra vez, el Plan señala que una de las razones de la pérdida de dinamismo de la economía es la de no haber profundizado las reformas estructurales, como hicieron los países vecinos que lograron ajustes macroeconómicos exitosos. Entre las medidas sugeridas por la tecnocracia está la de alcanzar una mayor flexibilización del mercado laboral, avanzar en la reforma al sistema de seguridad social, ahondar en el proceso de descentralización y consolidar el modelo de apertura mediante un incremento de la oferta productiva doméstica, su expansión y permanencia en el mercado internacional.

Para la actual administración, la ausencia de gobernabilidad, esto es, de “la capacidad de articular las diversas instancias que en nuestra democracia ostentan poder de carácter político, con el propósito de generar políticas armonizadas de largo plazo en todos los frentes” [DNP 1998, 101], ha frenado el desarrollo económico. Esta carencia de gobernabilidad se asocia a la inexistencia de partidos políticos fuertes que “basados en plataformas ideológicas, tradujeran aspiraciones de muchos en principios de acción política y de control de la cosa pública” [DNP 1998], 105. Esto pone al orden del día la necesidad de una reforma política.

De acuerdo con lo anterior, se concibe que la prevalencia del modelo de sustitución de importaciones y la prolongación innecesaria del Frente Nacional condujo a la reproducción clientelista de la vida política. Sobre el modelo que el Plan considera como autárquico se construyó una relación entre el Estado y la sociedad caracterizada por la persecución de rentas, es decir, “una actitud de *lobby* permanente de los empresarios buscando protecciones y prebendas oficiales antes que el mejoramiento de sus métodos de producción o de sus redes de producción. En consecuencia, el desmonte del viejo modelo de desarrollo supone también, desde el punto de vista de la calidad de nuestra democracia una redefinición del papel del Estado frente a la sociedad, y concretamente, la separación de los vínculos de contubernio entre los agentes económicos y los políticos responsables de la ineficiencia de algunas de nuestras industrias por su bajo crecimiento e impacto en la generación de empleo y por su estancamiento como motor de desarrollo desde el comienzo de la década de los noventa” [DNP 1998, 104].

Dos comentarios surgen a esta forma particular de examinar el proceso político de los últimos años. El Frente Nacional como régimen de coalición partidista, a juicio de Mauricio Archila [1997], tuvo el mérito de atenuar la confrontación por colores políticos pero ahondó la brecha social

produciendo nuevas enemistades en el país.<sup>3</sup> La conmoción social originada en el ascenso de las protestas populares estuvo acompañada de fenómenos de violencia, que socavaban la legitimidad de Estado y reforzaban la exclusión política. De ahí que considerar como innecesaria la prolongación del Frente Nacional conduce a avalar este régimen político.

En segundo lugar, el nuevo modelo de desarrollo no ha estado exento de este contubernio entre el Estado y los agentes económicos, puesto que con los procesos de privatización que hicieron parte de las políticas de ajuste, los grupos económicos hicieron *lobby* para captar nuevas rentas (algunos ejemplos son la telefonía celular y la televisión) haciendo uso de estrategias como la financiación de campañas políticas.

Un aspecto novedoso del Plan es su llamado a reconstituir el tejido social disminuyendo la exclusión social. Su tratamiento parte de introducir el concepto de capital humano y capital social en el análisis de la sociedad colombiana. El primero es entendido “como la apropiación de conocimiento que hacen los individuos a lo largo de sus vidas y las condiciones del entorno personal que permiten explotar provechosamente ese conocimiento como la nutrición y la salud”; al invertir en capital humano se puede aumentar la equidad o por lo menos disminuir la desigualdad en el ingreso. El segundo concepto se define como “una amalgama de ciertas características de la organización social, tales como la confianza, las normas, las redes de contactos y, con mayor generalidad, las relaciones de largo plazo que pueden mejorar la eficiencia colectiva de una comunidad no sólo facilitando la acción coordinada sino también permitiéndole a la gente llevar acciones cooperativas para el beneficio mutuo”. Contra la producción de capital social atenta el conflicto interno y la inequidad, así como también la ausencia de una justicia eficaz y la inexistencia de mecanismos de conciliación para la resolución de conflictos.

Tal y como lo señala el Consejo Nacional de Planeación, el Plan no coloca en niveles diferentes los criterios de “crecimiento-eficiencia, fundamentados en los mercados, y los de sostenibilidad-cohesión, basados en la solidaridad social. El crecimiento y la eficiencia se buscan con los criterios propios del mercado. La sostenibilidad y la cohesión, sus implícitos de solidaridad, de respeto y de valoración de las diferencias de cultura y de género, se desarrollan dentro de las instituciones correspondientes a un pacto social y las aspiraciones de un pueblo. Las leyes del mercado deben ponerse a su servicio y en segundo plano” [Consejo Nacional de Pla-

---

3 Este historiador detecta que entre 1958 y 1974 se presentaron 3031 protestas sociales, entre ellas 1721 paros, 681 invasiones, 254 movilizaciones y 189 protestas violentas.

neación 1999, 4]. La solidaridad es una meta de la cual la sociedad puede alejarse si se dejan las fuerzas del mercado funcionar libremente.

Otro de los mensajes que envía el Plan es el de anteponer el concepto de capital al del ejercicio de los derechos sociales; esto es particularmente relevante cuando la política de salud se articula a la búsqueda de una mayor productividad en el capital humano. Este enfoque se aleja del reconocimiento de que la salud es un derecho fundamental según está consignado en la Constitución de 1991; a este derecho deben tener acceso todos los habitantes del territorio colombiano aun cuando no hagan parte del segmento poblacional sobre el cual recae el capital humano del país.

La presencia de la exclusión social se pone de manifiesto en los niveles de pobreza absoluta y en la alta concentración del ingreso. La necesidad de buscar una mayor cohesión social está al orden del día dada la ausencia de solidaridad, de identidad, de presencia de apatía y desentendimiento frente al conflicto armado. A juicio de DNP se debe buscar la inclusión social y “el acceso universal a mayores oportunidades y bienes públicos, a la justicia, la seguridad, la educación, la salud y la vivienda”. En estas condiciones el logro de esos objetivos no depende exclusivamente de un mayor gasto público sino de una mayor participación de la comunidad en las estrategias diseñadas para tal fin.

Entre los objetivos del actual Plan está “el diseño de una acción inmediata y ambiciosa que ubique el país sobre una senda de crecimiento sostenible con cohesión social” [DNP 1998, 25]. Dentro de las estrategias se contempla fortalecer la democracia participativa mediante una reforma política que dé mayor eficiencia a la administración pública y profundice la descentralización. La segunda estrategia es la reconstitución del tejido social a través de los siguientes factores: generación de empleo, erradicación de la pobreza, igualdad de oportunidades sociales para la población, equidad en la distribución del ingreso, respeto a los derechos humanos y restablecimiento de la confianza de la población en sus instituciones para generar acciones solidarias. Con estas medidas se podrá fortalecer el capital humano y social.

Esta nueva forma de mirar la política social y en particular la salud —en tanto hace parte de un marco institucional que le permite al Estado lograr una mayor cohesión social por intermedio de una cobertura universal, equitativa y eficiente— conduce a hacer una reflexión académica sobre lo que significan los fenómenos de exclusión, solidaridad y resolución de la cuestión social. Esta labor es imprescindible en tanto el Plan carece de un tratamiento de conjunto de los sistemas de seguridad y de previsión social, que las sociedades occidentales han considerado como el mecanismo



idóneo para que el principio de solidaridad recaiga en el dominio de lo público y no esté sujeto al vaivén de las relaciones interpersonales.

## SOLIDARIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Los llamados a la solidaridad del actual Plan de Desarrollo podrían hacer parte de lo que se denomina sociabilidad primaria [Caillé 1986]. Este término podría definirse como “los sistemas de reglas que vinculan directamente a los miembros de un grupo, sobre la base de su pertenencia familiar y de trabajo, y tejen redes de interdependencias sin la mediación de instituciones específicas. Se trata en primer lugar de sociedades de permanencia, en cuyo seno el individuo, insertado desde su nacimiento en una red estrecha de coacciones, reproduce en lo esencial los mandatos de la tradición y la costumbre” [Castel 1997, 34].

El escenario de esta sociabilidad primaria puede ser la escuela; institución a la que el Plan considera como “el primer ámbito de lo público para el individuo, y por lo tanto, escenario privilegiado para la formación de los valores y prácticas de la solidaridad social, resolución creativa y productiva de conflictos, participación social y convivencia ciudadana”. Sin embargo, la plena aplicación del principio de solidaridad requiere la presencia institucional del Estado, que mediante una fiscalidad redistributiva permita que el concepto de ciudadanía se construya a partir del ejercicio de los derechos sociales, para avanzar en la solución de la cuestión social.

Una de las preocupaciones de las sociedades europeas a partir de la segunda mitad del siglo XIX, y de algunos países latinoamericanos a partir de los años veinte de este siglo, es la de cómo avanzar en la solución de la cuestión social. En este sentido se podría hacer mención a “la inquietud acerca de la capacidad para mantener la cohesión del cuerpo social” [Castel 1997, 29]. Contra la integración de la sociedad atentan aquellos sectores sociales que han sido excluidos del tejido social y que en el transcurso de la historia han recibido diversos nombres: vagabundos, marginados, pobres absolutos o desplazados. Una primera categoría de estos grupos sería la de los discapacitados, en el sentido amplio del término, personas inválidas, ancianos y paralíticos. El rasgo común es su incapacidad para acceder al trabajo y la actitud permisiva de la sociedad, que acepta que este grupo quede por fuera del mercado laboral.

A partir del impacto social que tuvo la revolución francesa, la academia de ese país ha desarrollado una amplia literatura sobre la resolución de la cuestión social y el tema de la exclusión. Para Donzelot [1994] “la cuestión social aparece con la inauguración de la República cuando la aplicación —por vez primera— del sufragio universal da lugar al surgimiento del contraste entre una soberanía política igual para los ciudadanos y la

trágica condición civil de aquellos que han accedido a esta capacidad política"; esta situación crea una fractura en la sociedad y llama la atención sobre la necesidad de crear un contrato social que articule la soberanía política y la libertad civil.

Una primera forma de soldar esta fractura es la asistencia social, que en un primer momento se orienta hacia los discapacitados y luego hacia quienes no pueden trabajar así tengan la capacidad, debido a una baja demanda laboral, a la reestructuración económica o a la insuficiente capacitación. Estos excluidos no pueden ser objeto de las políticas públicas diseñadas para los discapacitados, pero al aumentar en número su existencia se convierte en peligro potencial para el equilibrio social y en el límite se puede desintegrar la sociedad. La situación se agrava para aquellos que buscan empleo en zonas diferentes a su lugar de origen, en tanto que el *extraño* no tiene vínculos de ninguna clase con la región y, por tanto, no reúne las condiciones para ser objeto de las políticas sociales.

La solución de la cuestión social pasó a ser responsabilidad exclusiva del Estado, aun cuando en algunos momentos de la historia haya sido objeto preferente de acciones particulares. La lucha contra la pauperización propició el surgimiento de sociedades filantrópicas y mutuales e hizo parte de la forma como el sector privado del siglo XIX instituyó una política social sin mayor injerencia del Estado, ya fuese desde la óptica financiera o desde la institucional; éste fue el espacio propicio para desarrollar la caridad cristiana.

La aparición de la noción de solidaridad da un fundamento a la intervención del Estado, que junto a la técnica del derecho social como modalidad de esa intervención permite la intersección de lo civil con lo político. Este principio de solidaridad tiene sus orígenes en el movimiento obrero de ayuda mutua y en el naciente sindicalismo del siglo XIX [Silver 1994]. A finales del siglo XIX aparecen en Europa las bases del 'derecho social': leyes relativas a las condiciones de trabajo y a la protección del trabajador en las ocasiones en que pierde su capacidad laboral, como los accidentes de trabajo, las enfermedades y la vejez. Donzelot [1994, 124] considera que "a nombre de este derecho social se hace una intervención creciente del poder público en las esferas de las relaciones civiles y privadas (...) el derecho social se presenta como la aplicación práctica de la teoría de la solidaridad".

La técnica que garantiza la realización de este principio de solidaridad es el aseguramiento, sobre el cual se erige el manejo de la cuestión social. Como anota Pierre Rosanvallon [1985, 23], "la aplicación del seguro a los problemas sociales permitía salir de esas dificultades. Al pasar de la noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual, a la noción

objetiva de riesgo, el seguro invitaba a mirar lo social de manera diferente (...) El enfoque en términos de riesgo, en efecto, remite en primer lugar a una dimensión probabilística y estadística de lo social (el riesgo es calculable) que relega a segundo plano el juicio sobre los individuos". A diferencia de la asistencia, el seguro social representa la ejecución de un contrato en el cual los ciudadanos y el Estado están igualmente implicados.

La universalidad del seguro y su carácter obligatorio lo convierten en social y "cumple entonces el papel de elemento transformador moral y social. El seguro social funciona como una mano invisible que produce seguridad y solidaridad sin que intervenga la buena voluntad de los hombres. Por construcción, el seguro se refiere a las poblaciones: al hacer de cada uno parte de un todo, hace interdependientes a los individuos" [Rosanvallon 1985, 26]. El paradigma asegurador se convertirá más tarde en uno de los fundamentos de los estados de bienestar. La seguridad social integral se ocupará de los seguros de salud, más delante de los económicos y se extenderá paulatinamente al desempleo.

En esta perspectiva, la protección social hace parte de las nociones fundamentales de los estados sociales de derecho y su evasión conduce a generar un clima de tensión social y de rompimiento de los acuerdos sociales. La normatividad jurídica colombiana se ha inclinado por considerar que la financiación de la seguridad social más que un impuesto a la nómina es una manera de dar cumplimiento al artículo primero de la Constitución, que dice: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

La lucha contra la exclusión social parte de aceptar que el ejercicio del principio de solidaridad es una responsabilidad del Estado, al cual puede contribuir el individuo a nivel de sus relaciones interpersonales; pero estas relaciones nunca pueden reemplazar el papel que le corresponde a las instituciones gubernamentales. En la sociedad actual la exclusión se origina fundamentalmente en el acceso que tengan las personas al mercado de trabajo.

Entre las definiciones que se han elaborado se encuentra que la exclusión aparece como resultado de un quebrantamiento de los vínculos sociales y simbólicos —con significación económica, institucional e individual— que normalmente unen al individuo con la sociedad. La exclusión acarrea a la persona el riesgo de quedar privada del intercambio material y simbólico con la sociedad en su conjunto [Xiberras 1993]. En esta perspectiva co-

bran relevancia las políticas de inserción e integración como soluciones apropiadas a la exclusión social.

Un peligro de exclusión que presenció Europa a comienzos del siglo XVIII se manifestó precisamente en el mercado de trabajo. Los economistas clásicos pensaron que la exclusión social podría ser resuelta si el mercado se liberalizaba, es decir, que con la supresión de las trabas que impedían el libre acceso al trabajo, la libertad de circulación de las mercancías y la supresión de los pontazgos, se generaba un ambiente propicio para la integración social. Sin embargo, la existencia de estas condiciones que se acercaban al mercado autorregulador presentó en palabras de Polanyi [1997] una dislocación social.<sup>4</sup> El proceso de industrialización generó una situación de aguda pauperización que invadió la esfera del trabajo y sorprendió al liberalismo económico. Para Castel [1997, 213] “Es posible una política social sin Estado: el liberalismo la inventó. Creó nuevas tutelas para volver a llenar de contenido el contrato, reconstruir lo extrasalarial en torno a lo salarial. El patronato, filantrópico o patronal, no sólo impuso modos de dependencia personal. Representó un verdadero plan de gobernabilidad política que buscaba estructurar el mundo del trabajo a partir de un sistema de obligaciones morales”.

En estas circunstancias, la profundización de las reformas estructurales, en particular las que hacen referencia a la flexibilización del mercado de trabajo y a la seguridad social, pueden llevar a que la exclusión aparezca en el escenario laboral colombiano. Propuestas como la del presidente de la Fundación Nuevo Milenio, Rafael Pardo Rueda,<sup>5</sup> retomarían la invención del liberalismo económico decimonónico.

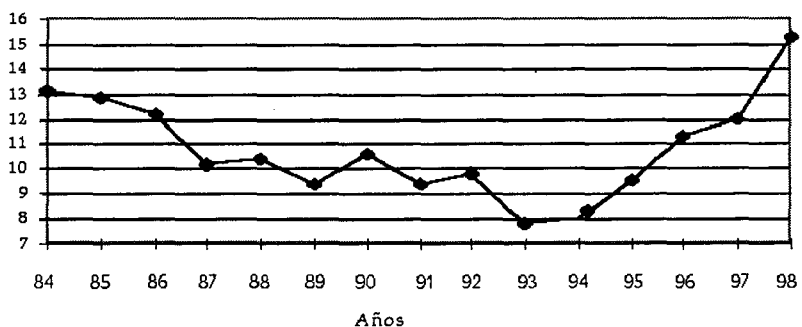
- 
- 4 Este autor afirma que el mercado autorregulado sólo existe a partir de la revolución industrial y que su nacimiento estuvo acompañado de una dislocación social. Mediante esa institución, el móvil de la subsistencia es reemplazado por el de la ganancia; todas las transacciones pasan a ser de carácter monetario y dan lugar a la aparición de la moneda como medio de pago general. Ilustra la ruptura social con las condiciones de vida de los trabajadores, el surgimiento de los tugurios urbanos, los bajos salarios, el trabajo infantil y las jornadas laborales mayores de ocho horas.
  - 5 A propósito de los acuerdos de paz, Pardo Rueda propone generar un despeje económico (en dos zonas) en el cual se establezca “entre otras las siguientes condiciones: la eliminación de todas las normas laborales que están hoy vigentes y que seguirán vigentes en el resto del territorio nacional, la eliminación de buena parte de la carga tributaria, la que continuaría en el resto del país; la libertad absoluta en cuanto a giros y remesas; la libertad de contratación laboral; la eliminación del salario mínimo y de cualquier carga parafiscal sobre la nómina (...) ¿Qué se ganaría? Mayor empleo, aprendizaje de oficios y destrezas labores, aprendizaje gerencial y vínculos de arrastre con empresas ya establecidas en Colombia” [*El Tiempo*, 7 de febrero de 1999, 6a].

## ASEGURAMIENTO Y MERCADO LABORAL

El modelo de seguridad social colombiano, construido con la Ley 90 de 1946 y reformado por la Ley 100 de 1993, se inclinó por la técnica aseguradora. La cobertura del régimen contributivo quedó ligada estrechamente al comportamiento de la relación salarial y, por tanto, es muy sensible a la dinámica del mercado laboral. Es de esperar que las políticas del plan de desarrollo en esta materia incidan en el acercamiento o el distanciamiento de los principios que la Constitución Nacional (artículos 48 y 49) otorgó a este sistema: universalidad, equidad, eficiencia y solidaridad.

Una de las reformas estructurales que más desea profundizar el gobierno es la del mercado laboral, que busca una mayor flexibilización, reducir los costos salariales y modificar la legislación. Las altas tasas de desempleo que ha alcanzado la economía se aducen como razón para tomar esta dirección; en efecto, la tasa de 15.8 por ciento de junio pasado fue un campanazo de alerta sobre una situación que genera un mayor nivel de exclusión social. Al observar en el gráfico 1 la evolución de la tasa de desempleo en el mes de diciembre —que se considera un mes atípico por cuanto se espera que la época navideña amplíe la demanda por trabajo— se hace evidente que después de haberse obtenido la tasa más baja, 7.8 por ciento en 1993, se ha duplicado cinco años después.<sup>6</sup>

GRÁFICA 1  
TASAS DE DESEMPLEO EN SIETE ÁREAS METROPOLITANAS  
Diciembre



Fuente: Dane, Encuesta de Hogares.

6 La carencia de trabajo afecta en mayor medida a los jóvenes de 15 a 24 años, en especial a las mujeres. En las zonas rurales es menor que en las zonas urbanas.

Según el Plan, con la intención de justificar la profundización de la reforma, el 30 por ciento de desempleo se explica por problemas de tipo coyuntural o cíclico (alto déficit fiscal y aumento de la tasa de interés) y el porcentaje restante por problemas de índole estructural, entre los más sobresalientes la falta de articulación entre los niveles de calificación y los requerimientos de los empresarios, las inflexibilidades del mercado laboral y los cambios en la composición de la producción nacional.

Otro elemento del perfil de los desempleados urbanos en Colombia, además de la edad, es el de la educación; los mayores niveles de desempleo se manifiestan en los grupos en los que la escolaridad no supera el grado de secundaria. Esta particularidad es un indicador del desajuste entre calificación y demanda de mano de obra. En cuanto a las razones de carácter estructural se señala que al aumentar los costos laborales debidos a los impuestos a la nómina se encarecieron los salarios y en especial los de la mano de obra calificada. Entre los impuestos a la nómina, el Plan considera los aportes al conjunto del sistema de seguridad social y, como se verá más adelante, esto plantea una forma particular de ver la financiación de los sistemas que coadyuvan a desarrollar la solidaridad social.

Esta especial manera de analizar el mercado de trabajo conduce a la tecnocracia del DNP a sugerir un conjunto de políticas para la generación de empleo, que entre las más relevantes estarían:

- Desarrollar una política de vivienda de interés social focalizada en los municipios con las mayores tasas de desempleo.
- Subsidiar, a través de una disminución en el impuesto a la renta, a aquellos empresarios que generen empleo.
- Por un período de un año disminuir los recargos en el trabajo dominical y festivo, y promover que aquellos que laboran horas extras solo se les cancele un 20 por ciento adicional a la tarifa de la hora de trabajo normal.
- Estudiar la posibilidad de “autorizar a los empresarios para que contraten trabajadores jóvenes con educación secundaria completa e incompleta y sin experiencia laboral con un salario inferior al mínimo siempre y cuando capaciten al joven empleado. El salario inferior al mínimo sólo se pagará durante el tiempo que dure la capacitación y, siempre y cuando ésta tenga una intensidad horaria semanal no inferior a 15 horas” (pág. 69).
- Adelantar un plan de empleo, a partir de la red de Solidaridad Social, orientado a la construcción de obras de infraestructura; quienes se vinculen a esta labor serán remunerados con el 80 por ciento del salario mínimo legal, el cual estará exento de prestaciones sociales.

- Explorar la posibilidad de una mayor flexibilización de la normatividad laboral, con el fin de aumentar los incentivos a la generación de empleo y lograr una mayor estabilidad laboral.

En declaraciones recientes, el Director del DNP sugiere extender el salario integral a los jóvenes que se vinculen por primera vez al mercado y reciban un salario mínimo. De aprobarse esta propuesta, bajará el salario mínimo, y esto implicará un mayor porcentaje de trabajadores en los tramos inferiores de ingreso,<sup>7</sup> un incremento en la temporalidad del empleo, el deterioro del mercado laboral y un mayor grado de informalidad. En opinión del Consejo Nacional de Planeación, “las medidas orientadas a permitir contrataciones con salarios inferiores al mínimo son inconsistentes, inconvenientes, no consultan la situación de precariedad de los ingresos de los más pobres y pueden tener como efecto secundario el hacer borrosos los alcances de la legislación sobre salario mínimo para el resto de los trabajadores colombianos, con lo cual se aumentaría su evasión” [Consejo Nacional de Planeación 1999, 23].

El Plan no contempla que el mercado colombiano ha venido sufriendo un franco deterioro en la calidad del empleo. Dos indicadores señalan este comportamiento, el porcentaje de trabajadores en condiciones de subempleo era de 13 por ciento en marzo de 1994 y llegó a 20.2 por ciento en el mismo mes de 1997. En segundo lugar, al examinar el empleo por categoría ocupacional se encuentra que entre 1994 y 1998 hay un crecimiento acumulado del 9.9 por ciento; los sectores donde se presentó el mayor incremento fueron: trabajador familiar sin remuneración (54.8%), patrones o empleadores (24.7%) y trabajador por cuenta propia (24.6%); en el grupo de trabajadores asalariados el aumento fue de apenas 2.2 por ciento

De acuerdo con Álvaro Reyes [1998, 18] “la mayor flexibilidad en la contratación directa de trabajadores temporales después de la reforma laboral de 1990, si parece haber tenido un efecto sobre los índices de temporalidad en el empleo”. La relación entre temporales y ocupados que en septiembre de 1989 se ubicaba en 12 por ciento pasa a 20 por ciento en 1996. Esta alta temporalidad incide directamente en la seguridad

---

7 En un estudio reciente de la OIT se indica que entre marzo de 1984 y marzo de 1998 “se ha presentado un descenso en el porcentaje de asalariados que perciben menos de dos salarios mínimos, en tanto, que los rangos superiores a dos salarios, presentan una tendencia contraria, incrementando su participación en el total de asalariados” [Carrasco 1998]. Sin embargo, por debajo de dos salarios mínimos se halla más del 62 por ciento de quienes perciben salario. Una reducción del salario mínimo, en un ambiente de alta rotación laboral podría incrementar este porcentaje.

social, en especial, en los riesgos profesionales y en pensiones. En los primeros, particularmente en el sector informal, los trabajadores no están cobijados por las ARP y al cambiar de empleo van adquiriendo una serie de enfermedades profesionales, que no van a ser cobijadas por el sistema de seguridad social y que serán asumidas por el componente de salud. En materia de pensiones, esta alta temporalidad impide cumplir las mil semanas de cotización contempladas en el sistema de prima media, y en el largo plazo, sólo un porcentaje ínfimo de las personas de tercera edad tendrá derecho a pensión. Flexibilizar aún más el mercado de trabajo implica excluir un buen segmento de los trabajadores con menor capacidad económica de estos dos componentes del sistema de seguridad social.

La reducción del salario mínimo haría más fuerte el descenso que se ha venido presentado en dicho salario a partir de 1990, como se puede apreciar en el cuadro 1. La flexibilización muy probablemente afectaría el nivel de salarios reales, que en algunos casos como el de los empleados de la industria manufacturera ha venido creciendo aceleradamente y el de los obreros que tan solo lo hizo en forma moderada.

CUADRO 1  
ÍNDICES DE SALARIOS REALES  
Promedios anuales 1990-1997  
Base: promedio 1990 = 100

Años	Industria manufacturera		Construcción	Comercio	Mínimo legal
	Empleados	Obreros			
1990	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1991	99.1	97.4	98.5	99.0	96.6
1992	103.5	98.4	95.3	105.7	95.0
1993	111.9	103.2	99.4	106.7	97.6
1994	118.3	104.1	104.6	106.8	96.0
1995	124.3	105.5	110.1	112.3	95.6
1996	128.3	107.0	111.1	118.2	95.0
1997	135.7	114.7	114.7	121.7	96.7

Fuente: Reyes [1998]. Datos contruidos a partir de Dane y Ministerio de Trabajo.

En una reciente investigación patrocinada por la OIT se exploraron los costos laborales, es decir, lo que le cuesta a un empresario la contratación de la mano de obra. Al deflactar el salario mínimo nominal por el índice



de precios al productor se encuentra que el índice real correspondiente creció en 47.5 por ciento. Este indicador retoma el factor prestacional legal que incluye las remuneraciones diferidas (prima de servicios, cesantías, retroactividad en los casos en que exista, contribuciones a la seguridad social y contribuciones parafiscales); en este caso el factor prestacional pasó de 47.6 en 1990 a 52.9 en 1997, mientras que en el salario integral se siguió una dinámica contraria que lo situó en 26.5 por ciento [Farné 1998]. Según Álvaro Reyes [1998, 28] este aumento del factor prestacional “en parte se pudo haber trasladado al trabajador en términos de un menor crecimiento de los salarios básicos y en parte se pudo haber transferido a los consumidores finales en términos de mayores precios. No siendo los mercados de trabajo la causa principal del encarecimiento de la mano de obra para las empresas, ésta se debe buscar en los mercados de bienes y servicios, donde en ese mismo período hubo un cambio dramático en los precios relativos de bienes transables y no transables originado, como se dijo, en la regulación cambiaria que significó un incremento del 41 por ciento del IPC con respecto al IPP, lo que llevó a un aumento del costo laboral real por ocupado para las empresas (R/IPP) del 61.3 por ciento en todo el período”.

El mercado laboral se vio afectado por la revaluación, que provocó un aumento de los precios de los bienes no transables en relación con los bienes transables; esta situación repercute en el aumento de la participación del componente laboral en el costo total de las empresas. El incremento del factor prestacional sumado a la revaluación condujo al incremento de los costos laborales. Las estrategias que encuentra Farné para superar esta situación son: el aumento en la contratación de personal temporal, la disminución de las prestaciones extralegales e incrementos en la productividad.

La política económica, que en el año pasado estuvo marcada por la defensa de la banda cambiaria, condujo a una política monetaria restrictiva que produjo una elevación en la tasa de interés disminuyendo la demanda por el empleo y por ende aumentando la tasa de desempleo. Los cálculos que presenta DNP muestran que en 1998 la tasa activa nominal se situó en un 42.5 por ciento, la activa real en 20.0 por ciento y el diferencial de intereses correspondió a 10.1 por ciento. Este entorno especulativo ambientó una crisis financiera con la cual se justificó la declaratoria de la emergencia financiera. El DNP espera que al finalizar el presente cuatrienio la tasa activa nominal se ubique en 26.2 por ciento, la activa real en 15.2 por ciento y el diferencial de intereses en 8.5 por ciento.

Algunos estudios resaltan que la flexibilización del mercado de trabajo y una disminución de la participación de los ingresos laborales en el valor agregado en relación al excedente bruto de explotación obedece a la exis-

tencia de la financiarización, es decir, cuando se presenta un diferencial de rentabilidad entre el sector productivo y el sector financiero en favor de este último, lo cual lleva a las empresas a disminuir sus inversiones en la actividad principal para incrementar las inversiones financieras. La distribución "de los beneficios industriales entre autofinanciamiento y las inversiones financieras se traduce en un crecimiento insuficiente de las inversiones en la mayoría de las economías latinoamericanas" [Salama 1996].

Las elevadas tasas de interés y el diferencial de rentabilidad con el sector financiero tiende a ser "cada vez más importante, hechos que tienden a acentuar la financiarización mucho más cuando los déficit públicos aumentan con la disminución de los ingresos fiscales. El nuevo régimen de acumulación, caracterizado por una liberalización fuerte de los mercados y por una participación creciente del sector externo en el crecimiento, entra entonces en un círculo cada vez más vicioso y lo financiero (que hubiese podido ser un elemento virtuoso) pasa a acentuar sus aspectos parasitarios. El círculo entre lo productivo y lo financiero se transforma por lo tanto en menos virtuoso y más vicioso. En estas condiciones una flexibilidad más elevada del trabajo se convierte en un recurso posible ante estas nuevas limitaciones" [Salama 1998, 110].

## **SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL**

Resalta en el Plan la ausencia de un tratamiento de conjunto al sistema de seguridad social y a las formas de control social que requiere este sistema para hacerlo más equitativo, eficiente, universal y transparente; este vacío es más notorio aún si se considera que ese fue quizá uno de los mayores logros de la Ley 100 de 1993 y que el país acusa una reducida cultura en esta temática.

La reconstitución del tejido social gira alrededor del principio de solidaridad que va más allá de las relaciones netamente individuales, se plasma en los sistemas de seguridad social ya sea en lo referente a la salud, a riesgos profesionales o en la protección al anciano mediante el acceso de la población trabajadora al régimen pensional. Si se prescinde de esta mirada de conjunto la meta de la actual administración, en la que "la política social es una prioridad y el énfasis de esta política se encierra en general en la búsqueda de mayor cobertura, equidad, eficiencia y calidad", estaría lejos de alcanzarse.

El régimen pensional se menciona de soslayo y, tal vez, de una lectura sobre la parte general del plan se podría suponer que la profundización de las reformas implicaría el monopolio del sector privado en el régimen pensional, y de paso fortalecer el mercado de capitales y los procesos de

financiarización que vive la economía.<sup>8</sup> El plan no contiene ninguna directriz en relación a los ajustes que en materia de edad, beneficios y número de semanas cotizadas deberían seguirse para hacer más viable el sistema de prima media. Es notoria la ausencia de un análisis sobre lo que ha significado el Fondo de Solidaridad Prosperar, los ajustes que requiere para aumentar su cobertura y mantener la fidelidad de la cotización; dos preguntas surgen sobre la evolución de este Fondo: ¿qué está sucediendo con la eficiencia en la asignación de los recursos captados? y ¿cuál será el compromiso del gobierno con la solidaridad pensional para darle legitimidad al sistema de ahorro individual?

El plan se acerca a una visión de conjunto en dos ocasiones. La primera, cuando menciona que las EPS incurren en sobrecostos en el POS dado que los gastos de riesgos profesionales se financian con cargo a los ingresos por la unidad de pago por capitación; esta situación lleva a que el Plan recomiende estudiar "la posibilidad de reestructurar las Administradoras de Riesgos Profesionales, ARP, de tal forma que un porcentaje de su cotización sea trasladada a las EPS, para el financiamiento de los gastos en riesgos profesionales". Pero aún en este campo no se hace referencia a una estrategia para incrementar la débil cobertura que en materia de riesgos profesionales tiene el país y que afecta preponderantemente a los trabajadores informales, quienes por su alta rotación laboral van adquiriendo un conjunto de enfermedades profesionales sin tener ninguna clase de aseguramiento.<sup>9</sup> Este tema es prioritario si se quiere contribuir para el logro

---

8 Los sistemas de pensiones forman parte de lo que se denomina la mundialización financiera. La liberación financiera ha conducido a que en Europa la tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo dentro de los países de la Oede, entre 1980 y 1992 sea del 2.3 por ciento mientras que la correspondiente al *stock* de activos financieros llega al 6 por ciento. Las instituciones financieras más beneficiadas del paso a las finanzas de mercado, a la liberación y a la desreglamentación han sido los fondos de pensiones [Farnetti 1996].

9 En una investigación desarrollada por el CID para la Secretaría Distrital de Salud, "Diagnóstico de las condiciones de trabajo y de salud ocupacional del sector informal manufacturero en Santafé de Bogotá", se encontraron los siguientes resultados: a) el proceso de trabajo es inestable en la conformación y las características de sus elementos constitutivos; b) existe una desvinculación entre proceso de trabajo y puesto de trabajo; c) la población laboral, en general, no se identifica con un oficio como propuesta de vida; d) se presenta una vivencia del trabajo referida a lo inmediato; e) la adecuación del espacio es un evento permanente de la empresa informal; y f) un mismo operario al desempeñar diferentes tareas está expuesto a los diversos tipos de riesgo (físicos, químicos, psicosociales, ergonómicos y biológicos). De acuerdo con los cálculos realizados en esta investigación, la cobertura en riesgos profesionales llega tan sólo al 3 por ciento de los trabajadores; teniendo en cuenta que son establecimientos que ocupan alrede-

de la paz laboral y de tener un ambiente de trabajo menos tenso y por tanto con menor proclividad a generar violencia; un buen número de conflictos se origina en la renuencia del patrón a cancelar las indemnizaciones originadas por accidentes de trabajo cuando se ha eludido el sistema de seguridad social. El hecho de no trazar una política audaz para ampliar la cobertura contribuye, indirectamente, a agudizar los desacuerdos sociales; tópico que también subestima el Consejo Nacional de Planeación.

La segunda, cuando se refiere al sistema pensional y manifiesta que “se ha incrementado el peso relativo de la población mayor de 60 años cuyo principal problema es la insuficiencia de ingresos debido a la baja cobertura de los sistemas de pensiones, por lo cual un tercio de todos los ancianos de país trabajan” [DNP 1998, 204]. Esta baja cobertura del sistema pensional en las personas de la tercera edad obedece a factores del mercado laboral como alta rotación y la temporalidad que marcan el ciclo de vida laboral del trabajador colombiano, como lo anotaba López [1991]; es de esperar que un aumento del número de semanas cotizadas, en el contexto de una flexibilización laboral, reduzca aun más el acceso de las personas de la tercera edad al disfrute de una pensión.

Uno de los problemas del sistema —que ha sido anotado en varias investigaciones [Harvard 1995]— es el alto nivel de evasión y elusión, tema que retoma el actual plan de desarrollo. No obstante el control también debe tener en cuenta el conjunto de la seguridad social, por cuanto, se puede estar afiliado al régimen contributivo en salud por un salario menor al efectivamente devengado, lo que implicaría que en materia pensional la liquidación se haga con una menor base cotizable, pero en general se espera que el sistema pensional se eluda.

Dado que más de una tercera parte de los trabajadores y empleados que pertenecen a empresas pequeñas no están afiliados al sistema de seguridad social, se presenta una amenaza a la estabilidad financiera del seguro a largo plazo; si a esto se le agrega que la afiliación de trabajadores independientes es reducida y están excluidos de las ARP, la situación tendería a convertirse en crítica [Harvard 1995]. Para recaudar los aportes se recomendó “conducir campañas masivas de información; crear un sistema de codificación de los empleadores para identificar aquellas empresas no afiliadas, contratar la Dian para que haga cumplir la recolección de los impuestos sobre los salarios” [Harvard 1995, 23].

---

dor de tres personas, no existe un incentivo económico para que las ARP privadas hagan presencia en este sector [CID 1998].

A propósito de las políticas que se deben diseñar para disminuir la elusión y la evasión de aportes al sistema, el actual Plan ve la urgencia de llevar al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) un proyecto de acuerdo en el cual se define que la base de cotización de los trabajadores independientes podrían calcularse sobre el 70 por ciento del valor de los ingresos efectivamente obtenidos hasta un monto de 20 salarios mínimos.

Entre las formas de controlar la evasión, tanto Harvard como el actual Plan no contemplan la participación ciudadana ni el control social sobre el conjunto del sistema de seguridad social, mecanismos consagrados en el artículo 153 de la Ley 100/93, que estableció los fundamentos del servicio público del sistema general de seguridad social en salud con el siguiente enunciado: "El sistema de seguridad social en salud estimulará la participación de los usuarios en la organización y control de las instituciones del SGSSS y del sistema en su conjunto. El gobierno nacional establecerá los mecanismos de vigilancia de las comunidades sobre las entidades que conforman el sistema. Será obligatoria la participación de los representantes de las comunidades de usuarios en las Juntas Directivas de las entidades de carácter público". Este postulado jurídico retoma en parte lo expresado en el decreto 1216 de 1989 mediante el cual se reglamentó esta participación al crearse los Comités de Participación de la Comunidad en todas y cada una de las entidades prestadoras de servicios, como los puestos y centros de salud, hospitales locales, regionales, universitarios y especializados.

Abordar el tema de las contribuciones a la seguridad social como un impuesto a la nómina da lugar a que la evasión y la elusión que tiene el sistema de seguridad deba tener el mismo tratamiento que la evasión originada en el sistema impositivo. Este acercamiento ha sido tradicionalmente realizado a partir del impacto que tienen las cotizaciones en el nivel de empleo. En la literatura sobre seguridad social, usualmente, se señala que el conjunto de las contribuciones destinadas a la protección social tienen efectos negativos sobre el empleo, puesto que al basarse en los salarios aumenta los costos laborales. De esta manera, un incremento en las cotizaciones actúa en detrimento de la competitividad de las empresas, estimula la sustitución de trabajadores por máquinas, afecta en mayor proporción a las firmas productoras de bienes intensivos en mano de obra y obstaculiza la contratación, especialmente, en los trabajadores menos calificados, es decir, los más afectados por el desempleo.

Las cotizaciones a la seguridad social podrían ser percibidas como una barrera al avance de la exclusión social. Otra forma de mirar la financiación, es a partir de las transferencias sociales que permiten una mayor integración del mercado de trabajo y funcionan con base en el ejercicio de

los derechos de ciudadanía. Atkinson [1993] al estudiar la seguridad social y los incentivos laborales, manifiesta que son pocas las situaciones en que se ha establecido claramente un efecto negativo de las cotizaciones sobre la demanda laboral. Señala, en cambio, que la seguridad social puede ejercer un impacto positivo sobre el rendimiento económico; la existencia de las prestaciones de seguridad social pueden inducir a integrar la fuerza de trabajo formal a fin de adquirir derecho a los futuros beneficios. De otra parte, en los países industrializados, donde la oferta de trabajo puede ser considerada como inelástica, los trabajadores no sólo soportan su parte de cotizaciones de seguridad social, “sino también la que corresponde a los empleadores, en la forma de salarios más bajos. En ese caso la imposición de cotizaciones no reduce la producción. Por supuesto que se trata de un resultado que no se garantiza en todas las circunstancias. Si la oferta de mano de obra es elástica y si en los mercados de la producción hay escasa competencia, es posible que las cotizaciones de los empleadores se trasladen a los consumidores” [Beattie y McGillivray 1995].

La Ley 100 de 1993 ha permitido avances considerables en la cobertura del sistema de seguridad social en salud. Las encuestas de caracterización socioeconómica de 1993 realizadas por el Dane a instancias de DNP reportaron una cobertura de 25 por ciento y en 1997 la encuesta de calidad de vida del Dane la estimó en el 57.2 por ciento; esto significa que 22.784.218 de colombianos están afiliado a alguno de los cuatro regímenes que en la actualidad coexisten; el 37.63 por ciento está afiliado al régimen contributivo y el 19.39 por ciento al subsidiado.

Preocupa que el 42.8 por ciento de los colombianos están excluidos del sistema de aseguramiento y tienen que recurrir a las IPS de la República para satisfacer sus necesidades en salud. De la población pobre el 35,3 por ciento está cubierta por el régimen subsidiado y el 10.7 por ciento por el contributivo; aquí la exclusión es mayor porque está desprotegido el 54.0 por ciento. De otra parte, existe un mayor nivel de cobertura en el área urbana (61%) que en la rural (47.5%).

La teoría de la competencia regulada, que inspiró la reforma, sostiene que la calidad y el costo de los servicios de salud mejoran si los proveedores independientes compiten por los clientes. Según uno de los principales promotores de la Ley 100/93 —Juan Luis Londoño— “el concepto de ‘pluralismo estructurado’ intenta expresar la búsqueda de un punto medio entre los arreglos polares que tanto han dañado el funcionamiento de los sistemas de salud”. Este pluralismo elude los extremos del monopolio en el sector público y la atomización en el sector privado. Y es “estructurado porque evita los extremos de los procedimientos autoritarios del gobierno y la ausencia anárquica de reglas del juego transparentes para evitar o compensar las fallas del mercado (...) En este contexto de in-

novación, son varias las iniciativas de reforma que se ha propuesto o se han llevado a la práctica como una opción que busca minimizar las desventajas y optimizar las ventajas de los otros modelos, de forma que se alcance un equilibrio óptimo entre equidad, eficiencia y calidad. Si bien las propuestas y experiencias en marcha presentan diferencias importantes entre sí, el término 'pluralismo estructurado' capta muy bien el espíritu de este modelo emergente" [Londoño y Frenk 1997, 10].

En contraste con la situación anterior de monopolio, la Ley 100 de 1993 introduce mecanismos múltiples que estimulan la selección a través del mercado: se presenta competencia entre instituciones de seguros (EPS), entre empresas y profesionales oferentes de servicios (IPS). Ahora el supuesto es que el usuario tendrá la posibilidad de elegir, se espera que por este camino haya un mejoramiento de la calidad y la eficiencia del sistema.

Los resultados de varias encuestas de percepción muestran que la calidad de los servicios ha mejorado. La encuesta de calidad de vida indicó que la calidad de los servicios era buena para el 81 por ciento de los encuestados que y la atención oportuna para el 84 por ciento. La Universidad de Los Andes (programa Cider-Reunirse) detectó que "en las zonas pobres de 110 municipios la accesibilidad a los servicios médicos cubría el 95 por ciento de la población consultada en cerca de mil hogares de los estratos más pobres. Pero además encontró que el 87 por ciento manifestaba estar satisfecha con los servicios recibidos" [Jaramillo 1998]. La investigación realizada por el CID —que hace parte del Plan de Seguimiento a la Reforma— conocida como 'Municipio centinela', encontró que en Rivera, Guadalupe, Purificación, Ginebra, El Bordo y La Cruz, la percepción sobre la calidad en la prestación de los servicios es buena: entre el 75 y el 90 por ciento de los encuestados manifestó estar dispuesto a utilizar los servicios nuevamente.<sup>10</sup>

No obstante, los indicadores de calidad están atravesados por la valoración que hacen los usuarios de la IPS más grande como es el ISS, institución que congrega al 38.6 por ciento del total de afiliados al sistema de salud y al 63.2 por ciento de los afiliados al régimen contributivo. Para hacer más eficiente esta institución y mejorar su imagen se sugiere llevar

---

10 La encuesta de calidad de vida evaluó la demanda de servicios de promoción y prevención en Colombia preguntando el motivo de la consulta a pesar de no estar enfermo; su conclusión es que "entre los segmentos de población afiliados al régimen subsidiado y vinculados a las EPS públicas la proporción de individuos que consulta es sustancialmente menor con respecto a las demás. Esto sugiere la presencia de barreras de acceso que preocupa porque, la prevalencia de morbilidad guarda una relación inversa. Además, la composición del POS del régimen subsidiado hace fuerte énfasis en la promoción y prevención" [DNP 1998, 16].

a cabo una reforma institucional del ISS, en donde el sistema de información le permita administrar los diferentes seguros. Las IPS del Instituto de Seguro Social deberán organizarse en forma autónoma y junto con los centros de atención ambulatoria tendrán que convertirse en ESE.

En materia de salud, el Plan considera como eje de su política “buscar el compromiso de la sociedad con el sistema de salud para corregir las inequidades, la ineficiencia, la falta de solidaridad y la cobertura que persisten en el sistema” [DNP 1998, 189]. Esta meta se lograría garantizando la estabilidad financiera, preocupación que viene desde el informe Harvard de 1995, lo que implica modificar y hacer más eficiente la asignación y el manejo de los recursos y resolver los problemas estructurales y administrativos de las instituciones. En su diagnóstico el Plan reconoce las bondades que se derivaron de la aplicación de la Ley 100/93, pero señala que aunque se ha conseguido un adecuado grado de calidad no se han alcanzado los niveles deseados de cobertura y eficiencia.

Otra grave deficiencia del sistema es la ausencia de prevención, promoción y acciones en salud pública. Con respecto a esta última, algunos críticos de la Ley 100 de 1993 la consideran eminentemente curativa y no preventiva como se esperaría de una concepción moderna de la salud. Es conocido que las EPS y las ARS no han emprendido acciones de fondo para cumplir con las funciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad; el Plan no introduce acciones coactivas para que se realicen estas labores. Sólo se hace alusión a que la responsabilidad es del Estado, a través del plan de atención básica, mediante la coordinación del Ministerio de Salud.

La equidad, dentro de la Ley, se refiere a la asignación y distribución de recursos del Estado para subsidiar a la población más pobre y vulnerable. La financiación de esta política depende del situado fiscal, de la participación en los ingresos corrientes de la nación y de los recursos que se transfieren por intermedio del FOSYGA. Según el Plan en el sistema de seguridad social se manifiestan algunos rasgos protuberantes de inequidad al quedar excluida la población rural por falta de capacidad de pago para la población catalogada como vinculada y a esto hay que sumarle “el desconocimiento de los derechos que se adquieren con la afiliación, la insuficiente información, la evasión de los aportes de los independientes con capacidad de pago, elusión de los que actualmente cotizan al sistema, la doble afiliación o la afiliación de personas no pobres en el régimen subsidiado y la presencia de regímenes paralelos” [DNP 1998, 190].

Los municipios de baja población —en los que predomina el sector rural y registran altos niveles de pobreza— el funcionamiento de la Ley 100 en salud enfrenta serias restricciones. El caso más frecuente es contar con



una sola IPS, que es de carácter público y de primer nivel de atención, que en la mayoría de las ocasiones se confunde con un centro de salud. En la investigación realizada por el CID (Municipio Centinela), se encontró que la financiación del sistema de salud en los municipios estudiados depende en grado elevado (alrededor del 90%) de las transferencias y las posibilidades de generar recursos propios son realmente limitadas. Dadas estas condiciones, las ventajas derivadas de la competencia no tienen cabida; así, el control de la calidad no puede hacerse a través de los mecanismos de mercado sino que debe tomar la senda del control social.<sup>11</sup>

Existe en el Plan un tratamiento especial al régimen subsidiado, se le considera como causante de la inestabilidad financiera, situación que se origina en el reducido volumen de afiliación y el escaso capital con que cuenta. De manera adicional, los hospitales tienen ineficiencias que a juicio de los técnicos de planeación estarían asociadas a la inflexibilidad del régimen laboral, al incremento de los pasivos prestacionales que dificultan la transformación de estas IPS en ESE. Quizá para DNP esta sería la principal causa de la actual crisis hospitalaria; al introducir correctivos en el mercado laboral se podría avanzar en la solución de la crisis con ello se olvida todas las dificultades derivadas de la transición de subsidios de oferta a demanda y los problemas originados en la intermediación financiera en el campo de la salud.

De otra parte, las certificaciones de municipios que hacen parte del proceso de descentralización no se han podido consolidar por la ausencia de voluntad política departamental y municipal, y a la falta de claridad de las competencias de los distintos niveles. Igualmente, "se presentan deficiencias en el sistema de vigilancia y control y en el sistema de información, que no permite hacerle seguimiento al SGSSS, lo que repercute en ineficiencias en la afiliación, inadecuada distribución de recursos y disminución en los ingresos por menor recaudo" [DNP 1998].

A nivel de las ARS se hace imprescindible adelantar un proceso de centralización con miras a garantizar la compensación del riesgo y fortalecer así su capacidad financiera. Aquellas que no adopten esta determinación deberán ser liquidadas. El CNSSS establecerá un período de transición y el Fosyga hará la respectiva evaluación. Como en muchos municipios el situado fiscal y las participaciones municipales llegan a la alcaldía, el

---

11 En la investigación de Kronick, Goodman y Wennberg [1993], se concluyó que la reforma del sistema de salud de los Estados Unidos, mediante la expansión de la competencia regulada es posible en áreas metropolitanas de tamaño medio o grande. Las áreas metropolitanas pequeñas y las rurales requerían formas alternativas de organización y regulación de los servicios de salud para mejorar la calidad y el costo.

Plan sugiere girarlos directamente a las ARS, las que a su vez contratarán con las IPS únicamente aquellos servicios que estén en capacidad de prestar. El equilibrio financiero demanda una revisión periódica por parte del CNSSS de la unidad de pago por capitación.

En el diagnóstico de la Fundación Corona y Fescol [1998] sobre las recomendaciones del Plan se considera que la propuesta de reagrupar las ARS no es garantía de un mejor funcionamiento, como indican los casos de la ISS, Cajanal, Caprecom y quizá Unimec. La ampliación de la cobertura del régimen subsidiado por medio de subsidios parciales (las personas contribuyen a su inscripción de acuerdo con su capacidad de pago) es avalada por ese informe. Los nuevos controles que el Plan sugiere se deben instaurar en el régimen subsidiado, tales como que el personero municipal vigile a las ARS son compartidos por el informe Corona-Fescol, éste subraya que debe introducirse el control social.

En congruencia con la política laboral el Plan sugiere que la mayor transformación que deben tener las IPS es la de reestructurar su planta de personal, flexibilizar su sistema de contratación (salario integral), mejorar su gestión, garantizar la solvencia de sus programas de referencia y contrarreferencia y adecuar los servicios que prestan para que sean competitivos.

Finalmente, en materia de salud pública la responsabilidad recaerá en el ministerio de salud y en entidades territoriales para controlar las enfermedades epidemiológicas. El Ministerio definirá "las actividades de prevención de enfermedades y promoción de la salud que deberán ofrecer todas las empresas promotoras de salud y administradoras del régimen subsidiado con los recursos que administran de acuerdo con las necesidades de grupos de sexo y edad" [DNP 1998, 197].

El interés gubernamental de ampliar la cobertura de seguridad social, en especial la del régimen subsidiado sumado a la baja incidencia que tiene el control social puede dar lugar a la reproducción de un sistema clientelista, que paradójicamente el Plan busca revertir mediante la reforma política.

La ausencia de un tratamiento de conjunto da pie a que la solidaridad sea considerada como parte de las interrelaciones personales y no de una política dirigida desde el dominio de lo público. La ambivalencia del Plan en materia de Ley 100/93 puede llevar a concluir que por una parte busca la profundización en materia de salud bajo los parámetros trazados en ella, pero por el contrario, se apartará de esta norma acentuando los procesos de privatización del régimen pensional. En materia de riesgos profesionales es preocupante su desconocimiento y la falta de políticas claras que permitan ampliar la cobertura sobre todo en uno de los sectores más vulnerables de la población: el sector informal.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Archila, M. 1997. "El Frente Nacional: una historia de enemistad social", *Anuario colombiano de historia social y de la cultura* 24, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.
- Atkinson, A. y Mongesen G., compiladores. 1993. *Welfare and works incentives. A North european perspective*, Claredon Press, Oxford.
- Beattie, R. y McGillivray, W. 1995. "Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado 'Envejecimiento sin crisis'", *Revista Internacional de Seguridad Social* 48, 3-4.
- Caillé, A. 1986. "Socialité primaire et société secondaire", *Splendeurs et misères des sciences sociales*, Droz, Ginebra-París.
- Carrasco, E. 1998. "La institucionalidad laboral", *Empleo un desafío para Colombia*, OIT-PNUD COL 95/003, Santafé de Bogotá.
- Castel, R. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires.
- Consejo Nacional de Planeación. 1999. *La casa de la diversidad. Una sociedad plural interpela al plan Cambio para construir la paz*. Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.
- DNP. 1994a. *El salto social. Bases para el plan nacional de desarrollo*, Santafé de Bogotá.
- DNP. 1994b. *El Salto social. Plan nacional de desarrollo. Ley de inversiones 1994-1998*, Santafé de Bogotá.
- DNP. 1998. *Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002. Cambio para construir la paz*, Santafé de Bogotá.
- Donzelot, J. 1994. *L'invention du social*, Fayard, París.
- Escuela de Salud Pública y Universidad de Harvard. 1995. *La reforma de salud en Colombia y el plan maestro de implementación. Informe final*, Santafé de Bogotá.
- Farné, S. 1998. "Costos laborales, productividad, competitividad y empleo", *Empleo un desafío para Colombia*, OIT-PNUD COL 95/003, Santafé de Bogotá.
- Farnetti, R. 1996. "Le rôle des fonds de pensions et d'investissement collectifs Anglo-saxons dans l'essor de la finance globalisée", Francois Chesnai, *La mondialisation financière. Genèse, coût et enjeux*, Syros, París.
- Jaramillo, I. 1998. *Evaluación del régimen subsidiado en salud*, ARS-Fescol-Fundación Corona.
- Kronick, R. y otros. 1993. "The marketplace in health care reform. The demographic limitations of managed competition", *New England Journal of Medicine*, enero 14, vol. 328.

- Londoño, J. L. y Frenk, J. 1997. "Pluralismo estructurado. Hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina", policopiado, Bid, Washington.
- López, H. 1991. "Ciclo de vida, seguridad social y atención a la tercera edad en Colombia", *Regímenes pensionales*, FAUS-CIID-FESCOL, Santafé de Bogotá.
- Ocampo, J. A. 1994. "La estrategia económica y social del plan de desarrollo", *El Salto Social. Plan nacional de desarrollo. Ley de inversiones 1994-1998*, DNP, Santafé de Bogotá.
- Polanyi, K. 1997. *La gran transformación. Crítica al liberalismo económico*, La piqueta, Madrid.
- Salama, P. 1996. "La financiarisation excluante: les leçons latino-américaines", Francois Chesnai, *La mondialisation financière. Genèse, coût et enjeux*, Syros, París.
- Salama, P. 1998. "De lo financiero a la flexibilidad en América Latina y Norte y Sur Este de Asia", César Giraldo y otros, *Crisis fiscal y financiera en América Latina, Tercer Mundo - Esap*, Bogotá.
- Reyes, Á. 1998. "Empleo y desempleo en los 90", *Empleo un desafío para Colombia*, OIT - PNUD COL 95/003, Santafé de Bogotá.
- Rodríguez, O. y Vélez, H. 1974. "Planes de desarrollo y políticas de empleo", Dane, Bogotá.
- Rodríguez, O., director. 1998. *Municipio centinela*, CID - Universidad Nacional - Ministerio de Salud, Santafé de Bogotá.
- Rodríguez, O., director. 1998. "Diagnóstico de las condiciones de trabajo y de salud ocupacional del sector informal manufacturero en Santafé de Bogotá", Secretaría Distrital de Salud.
- Rosanvallon, P. 1985. *La nueva cuestión social*, Manantial, Buenos Aires.
- Silver, H. 1994. "Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas", *Revista Internacional del Trabajo* 113, No. 5-6.
- Xiberras, M. 1993. *Les théories de l'exclusion*, Meridien Klincksieck, París.