

ISSN 0124-4396

SERIE DOCUMENTOS

**BORRADORES
DE
INVESTIGACIÓN**

No. 69, junio de 2005

**Una aproximación al financiamiento de un sistema
de protección social en Colombia**

Olga Lucía Acosta Navarro
Luis Fernando Gamboa



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1653



© Centro Editorial Universidad del Rosario
© Facultad de Economía
© Olga Lucía Acosta Navarro, Luis Fernando Gamboa

Todos los derechos reservados
Primera edición: junio de 2005
ISSN: 0124-4396
Impresión digital: JAVEGRAF - Colombia

UNA APROXIMACIÓN AL FINANCIAMIENTO DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

OLGA LUCÍA ACOSTA NAVARRO*
olacosta@urosario.edu.co

LUIS FERNANDO GAMBOA
lfgamboa@urosario.edu.co

ABSTRACT

The document is a review of the main financial sources of the Social Protection in Colombia and the features of other Social Protection systems. We found that the social expenditure is focused in pensions and the results from the Solidarity Funds are insignificant if we compare it with the auto protection resources used by the households. We propose to take into account the individual and private efforts in Colombia if the government choose to create a Social Protection System because it can disincentive this efforts.

Key words: Social security, Social expenditure, Colombia, Public finances.

JEL Classification: H11, H53, H63, I18, I38.

RESUMEN

El documento hace una revisión de las principales fuentes de protección social que hay en Colombia y las características de los sistemas de protección de otros países. Se encuentra que gran parte de lo que se conoce como gasto social se destina al tema pensional y que los resultados de los fondos de solidaridad son muy pequeños frente a la autoprotección de los hogares. Se propone tener en cuenta los esfuerzos individuales y privados que hay en Colombia al diseñar un sistema de protección social, pues de lo contrario se estarían desincentivando estos esfuerzos.

Palabras clave: Protección social, gasto social, Colombia, finanzas públicas.

Clasificación JEL: H11, H53, H63, I18, I38.

* Los autores agradecen la colaboración de la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación y la información de Ricardo Espinosa y los técnicos encargados del diseño y montaje del Modelo INGA-MPS, (Ingresos y Gastos del Ministerio de la Protección Social), así como los valiosos comentarios de María Cristina Alzate. También agradecemos a Andrés Casas, José Guerra, Mauricio Bocanument, Carolina Albán, Nohora Forero y Ángela Rocío Sánchez; y el financiamiento de la Universidad del Rosario y de la Unidad Técnica del Viceministerio Técnico de Protección Social.

INTRODUCCIÓN

El sistema de protección social (SPS) en Colombia asigna la mayor parte de sus recursos a la financiación de los componentes de salud y pensiones. Esta situación, unida a la baja participación de los programas de protección laboral y de asistencia social en el total del SPS, requiere una revisión de las perspectivas que enfrenta Colombia en el área social. El documento se divide en tres secciones. La primera sección precisa el concepto de protección social, en particular, el debate sobre manejo social del riesgo y sus aportes a la revisión de los sistemas de protección en el contexto de la más reciente crisis de América Latina. Además, se resumen las principales características de los sistemas de protección en los países de la Organización para la cooperación y el desarrollo OCDE, así como las tendencias en los países latinoamericanos.

En la segunda sección se presenta una aproximación a las fuentes de financiamiento y a los usos de los recursos asignados para financiar el SPS del país. En primer lugar, está la aproximación tradicional desde la perspectiva de la evolución del gasto público social (GPS). En segundo lugar, se cuantifican los recursos asignados en cuatro componentes principales del SPS: salud y riesgos profesionales, pensiones, protección laboral y asistencia.

La tercera sección precisa los elementos esenciales de la estrategia de financiamiento que se propone. Se parte de considerar las principales tendencias demográficas para señalar luego los objetivos esenciales de la estrategia financiera y, posteriormente, las alternativas posibles, con un fuerte componente de financiación local. Finalmente, se presenta una serie de recomendaciones puntuales para avanzar en la universalización del sistema de salud y en la profundización de la reforma pensional.¹

1. LA PROTECCIÓN SOCIAL Y CARACTERÍSTICAS DE SU FINANCIACIÓN

1.1. ALCANCE DEL CONCEPTO DE PROTECCIÓN SOCIAL

La protección social ha sido comúnmente vista desde una perspectiva de necesidad y de derecho social. Bajo esta visión se construyeron los sistemas sociales, esencialmente públicos, de educación, salud, asistencia familiar e infantil y de seguridad social en salud y pensiones. De éstos también pueden hacer parte algunos sistemas nacionales de formación profesional (Acosta, Ramírez, 2004).² En el último tercio de siglo las sociedades han reinterpretado sus visiones y sus actuaciones (programas e institucionalidad) en torno a sus sistemas de protección social. Estas redefiniciones se han dado tanto por el predominio de los mecanismos de mercado como forma privilegiada de asignar recursos privados y públicos como por la redefinición de las responsabilidades y las funciones del Estado (CEPAL, 2000, capítulo 3).

Con el avance político hacia una sociedad de derechos y obligaciones sociales e individuales, de carácter universal (para todos, en todo lugar), se establece la protección legal nacional e

¹ En el anexo 6 se incluye el resultado de la revisión de la jurisprudencia reciente en materia de protección social, que permite apreciar el margen de posibilidades de adelantar reformas, en el espíritu de la Constitución de 1991.

² También se han implementado otros sistemas con un alcance más restringido, según grupos y condiciones específicas de la población, como asignaciones familiares e indemnizaciones particulares para grupos de empresas y trabajadores.

internacional frente a distintos aspectos, como la salud, la nutrición, el trabajo, la educación, en fin, el derecho a una vida digna. Ahora bien, recientemente se enfrentan nuevas circunstancias: el progreso permanente no está asegurado, por lo que el objetivo de estabilidad se vuelve importante y entran en escena los criterios anticíclicos y el comportamiento de la economía internacional como pautas a diseñar y cumplir para asegurar estos derechos.

La inestabilidad económica de los últimos años ha llamado la atención sobre la necesidad de construir un conjunto de mecanismos que generen y “aseguren” cierta estabilidad económica general y de condiciones de vida de la población. Por ello, ahora se busca que el funcionamiento de la protección social (financiación, operación) contenga mecanismos anticíclicos. Conocida la altísima correlación entre actividad y crecimiento económico, recursos fiscales y gasto social, se busca avanzar en la formulación de mecanismos de la financiación pública de los programas y, en general, de la política económica para atenuar los ciclos económicos generales. En desarrollo de estas nuevas visiones, las necesidades de protección de la población han venido siendo recientemente analizadas en términos de los riesgos que se enfrentan, ya sean individuales o por diferentes colectivos, ya sean originados en razones propias de la vida humana (salud, ciclo de vida), en la institucionalidad (educación, ingresos), en la situación económica general (local, nacional, internacional) o en la naturaleza (desastres naturales).

Después de la crisis que atravesó América Latina en la década de los ochenta, la percepción de la gente cambió, y esto se manifiesta en que las personas sienten ahora una mayor vulnerabilidad o inseguridad económica (Rodrik, 2001). Las demandas de seguridad social se incrementaron en los países donde se tenía un mayor pesimismo. Esta situación dificultó el apoyo de muchas políticas de mercado en las cuales se propendía por una mayor flexibilización y, en consecuencia, se sintió una ‘pérdida’ de la seguridad que se tenía. Por consiguiente, muchos esfuerzos que pretendían solucionar los principales problemas macroeconómicos se convirtieron en amenazas para las personas. Rodrik (2001) afirma que, si bien no todos los hogares pueden protegerse con éxito de la volatilidad media de la economía, la distribución de la incertidumbre entre los hogares sí depende de la medida en que sus riesgos varían con el producto nacional. Como es sabido, no todos los riesgos afectan por igual a las personas y por esta razón, idear un sistema de protección social no es una tarea unidireccional.

La política social, o el conjunto de actividades, programas y direccionamientos que orientan y asignan el gasto social, constituye la base de lo que será un sistema de protección social. En Colombia, ‘lo social’ no es algo claro. Perotti (2000) recalca la importancia de este problema e inicia sugiriendo que se separe claramente lo que se entiende por servicios sociales, asistencia social, aseguramiento social y programas generadores de empleo. Los alcances son diferentes y, por consiguiente, no son igualmente tratables. Solamente después de tener clara esta distinción se puede proseguir a la definición de un sistema de protección social.

Del cuadro 1.1. se extrae que: (i) la protección social es un objetivo de largo plazo al brindar elementos para el manejo social del riesgo que se relaciona con las capacidades que el sistema crea en los individuos, al permitirles *prevenir* las situaciones de riesgo y en caso de ocurrir, *mitigar* o *remediar* las consecuencias subyacentes y (ii) la protección de los más vulnerables es deseable no sólo por razones de equidad sino también de eficiencia, al evitar pérdidas irre recuperables de capital humano y promover una mejor asignación de recursos.

CUADRO 1.1.

DEFINICIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL

Autor	Definición*
Asian Development Bank (2001).	“Conjunto de políticas y programas diseñados para <i>reducir la pobreza y la vulnerabilidad</i> , promoviendo la eficiencia de los mercados laborales, disminuyendo la exposición de las personas a <i>riesgos</i> y fortaleciendo su <i>capacidad para protegerse</i> de interrupciones o pérdidas de ingreso” (p. 1).
Marcus, R (2004).	“Conjunto de medidas encaminadas a: (i) proteger a las personas de choques que los puedan llevar a la pobreza; (ii) <i>hacer a la gente menos vulnerable</i> a estos choques; (iii) proteger a la gente contra la pobreza extrema y sus efectos sobre el bienestar y iv) proteger el bienestar durante períodos de vulnerabilidad del ciclo de vida” (p. 1).
Hagemeyer, K.	“La protección social abarca todas las intervenciones <i>públicas o privadas</i> que buscan mitigar (relieve) la carga de un conjunto de riesgos y necesidades de los hogares y de los individuos”. Esta protección se brinda “sin que exista un acuerdo recíproco simultáneo o un acuerdo individual”.
Banco Mundial (2001).	Conjunto de intervenciones que buscan <i>disminuir la vulnerabilidad</i> de los individuos pobres, las familias o las comunidades, a través de un mejor manejo del riesgo (p. 4).
Acosta, O y Ramírez, J (2004).	“Las intervenciones del Estado para prevenir, mitigar y enfrentar los riesgos constituyen su política de protección social, con la cual se buscan dos objetivos principales. El primero, <i>la reducción de la vulnerabilidad de los hogares</i> con ingresos muy bajos ante caídas del consumo, y la de su acceso a servicios básicos. El segundo, <i>suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida</i> para todos los hogares y, por tanto, lograr una distribución más equitativa del bienestar” (p. 25).
Ley 789 de 2002.	El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a <i>disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos</i> , especialmente de los más desprotegidos. El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se <i>socialicen los riesgos</i> que implican los cambios económicos y sociales.
Ayala (2001).	La protección social responde <i>por la formación de capital humano necesario para superar la pobreza</i> , pero la acción estatal no se debe agotar en ello.
Holzman y Jorguensen (2000).	Parten de la definición de protección social entendida como las “medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas” para proponer ver “la protección social como intervenciones públicas para (i) <i>asistir a las personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo</i> y (ii) <i>proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza</i> ” (p. 3).

* Cursivas de los autores.

En el sistema de asistencia social existen tres estrategias de focalización. En la primera se determina un grupo específico en situación de vulnerabilidad. En la segunda, conocida en la literatura como “*means testing*”, se otorgan beneficios a las familias que se encuentran por debajo de cierto nivel de ingreso. En la tercera estrategia, la de auto-selección, los participantes que reciben los beneficios permanecen en los programas porque realmente lo necesitan, evitándose problemas de riesgo moral en la medida en que éstos no implican una alta remuneración o son socialmente estigmatizados, como el caso de programas de *trabajo por comida*.³

Los riesgos que acá nos interesan son eventos que afectan las condiciones de las personas de manera negativa. Entre estos riesgos se encuentran: (i) enfermedad; (ii) maternidad; (iii) invalidez; (iv) vejez y (v) desempleo. Con respecto al tema de la incapacidad o invalidez, el sistema busca compensar al empleado por lesiones o enfermedades no necesariamente relacionadas con su

³ Existe otra estrategia conocida como *Proxy-means testing*, en la cual la focalización se fundamenta en medidas aproximadas de ingreso o pobreza: tamaño y composición del hogar, edad y discapacidad, entre otras.

ocupación laboral. La protección para las personas mayores se relaciona con seguros para sobrevivientes y pensiones. Finalmente, con respecto al desempleo, teniendo presente el objetivo de suavización del consumo, se busca beneficiar a quienes han perdido sus trabajos.

1.2. ASEGURAMIENTO: EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES INFORMALES

La incertidumbre del sistema legal, los bajos niveles de capital humano, el mínimo desarrollo de la infraestructura física y las dificultades en la consolidación y cumplimiento de los contratos, contribuyen a afianzar las probabilidades de riesgos y disminuyen las posibilidades de contar con instrumentos efectivos para hacer frente a las situaciones críticas.

Las fallas de mercado dan lugar a otras instituciones donde es mayor la posibilidad de monitoreo y la capacidad de cumplimiento que se genera frente a éstas, simplemente por el tipo de interacción y la cercanía entre los individuos que las utilizan. Se pueden reconocer dos aspectos esenciales en el tema de la capacidad de generar cumplimiento desde las instituciones informales: el primero hace referencia al amplio alcance que en estos contextos tienen las sanciones derivadas de estructuras y mecanismos preconstituidos para el mantenimiento del orden social y el control de las conductas desviadas, y el segundo a la profundidad de las sanciones producto de un contexto histórico y tradicional de interacción fuertemente constituido.

Hay evidencia de modelos basados en el principio de compartir el riesgo entre individuos que están familiarizados entre ellos, sobretodo en economías y sociedades pequeñas. Estos modelos se fundamentan en un acuerdo tácito acerca de compartir una porción de los ingresos individuales y de auto-cumplimiento de las obligaciones contraídas. De esta manera existe una garantía de que el acuerdo de compartir el riesgo está controlado por los mismos individuos a través de mecanismos de auto-cumplimiento.

1.3. VULNERABILIDAD Y REACCIONES DE LOS HOGARES

Las estrategias de los hogares para hacer frente a choques adversos en materia socioeconómica pueden ser: el aumento de la fuerza laboral, la venta de bienes físicos o la emigración y normalmente están asociadas con el nivel socioeconómico y los diferentes niveles de ahorro y endeudamiento de las familias.

Algunos estudios advierten sobre la mayor probabilidad que tienen los pobres de perder sus ingresos y reducir su consumo ante una crisis, dada una menor flexibilidad para responder a ella (Gaviria, 2000). En términos generales se argumenta que las crisis económicas llevan a los hogares más pobres a reducir su inversión, incluyendo el capital humano (Lustig, 2000).

Gaviria (2001) estudia siete países latinoamericanos (Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela) con niveles similares de ingreso per cápita y de inequidad, y que en 1999 fueron afectados por un decrecimiento económico, con una encuesta que enfatiza tres aspectos: la naturaleza de los choques experimentados sobre el ingreso, las reacciones de los hogares ante las crisis y las características socioeconómicas de los mismos. Durante 1999, en la región, aproximadamente 45% de los hogares reportaron la ocurrencia de al menos uno de estos eventos, 30% reportaron que al menos uno de sus miembros había perdido su empleo y 15% que su empresa tuvo que ser cerrada.

Adicionalmente se considera una caída sustantiva en el nivel de consumo cuando: un miembro de la familia deja de comprar bienes no esenciales, adquiere bienes más baratos o de baja calidad, reduce el gasto en entretenimiento y pospone la adquisición de bienes durables. Se encuentra que 28% de los hogares entrevistados experimentó durante 1999 una pérdida de los niveles de consumo; más del 20% de los hogares reportaron que uno de sus miembros entró al mercado laboral o que la cabeza familiar aumentó sus horas laborales y más del 10% reportan que uno o más de sus miembros debió abandonar sus estudios o que en el período debieron vender bienes para proteger sus ingresos.

Los miembros de los hogares pobres tienen la mayor probabilidad de trabajar en sectores más volátiles. Estos trabajadores tienen mayor probabilidad de salir de las empresas cuando éstas atraviesan por ajustes en la producción como consecuencia de crisis económicas. En síntesis, los hogares ricos y de clase media son menos vulnerables.

El grado de escolaridad de los jefes de hogar parece no afectar la vulnerabilidad de los hogares. Se encuentra una fuerte asociación entre la reducción de los ingresos familiares y las decisiones de desincentivar el desarrollo del capital humano y una alta correlación entre la pérdida de ingresos y la entrada en el mercado laboral de un miembro de la familia (un aumento del 10% en el primer factor está asociado con un aumento de 1.5 puntos porcentuales en el segundo) y, de forma concluyente, entre la pérdida de ingresos y el abandono de la escuela de un miembro de la familia (también se registra que un aumento del 10% en el primer factor está asociado con un aumento de 3 puntos en el segundo). Esta variable se relaciona negativamente con la edad y el nivel educativo de la cabeza de familia (una mayor edad y nivel educativo del jefe de familia lleva a una menor probabilidad de abandono escolar). El análisis sugiere también una menor vulnerabilidad a medida que aumenta la inversión en capital humano.

1.4. LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Los constantes episodios de inestabilidad que enfrentan las economías modernas sugieren la necesidad de plantear estrategias que minimicen la exposición de las personas a eventos de riesgo, sean éstos de naturaleza temporal o permanente. Así, para economías con altos niveles de vulnerabilidad resulta fundamental proponer un esquema de protección social que garantice, a un costo razonable, la minimización de estos eventos para la población en general, y en particular, para aquellas personas con mayor aversión al riesgo. Desde el punto de vista de las capacidades, la vulnerabilidad es el resultado de no poder satisfacer una situación de inseguridad. Luego, la medición de la vulnerabilidad es compleja porque involucra un proceso dinámico en que se debe vigilar el bienestar de los pobres y a la vez diseñar políticas para ellos.

Acosta y Ramírez (2004) sostienen que:

En los países menos desarrollados, los mecanismos más utilizados para manejar el riesgo y enfrentar sus consecuencias son los informales, basados en decisiones familiares o de las comunidades. Las personas pobres tienen poco acceso a las posibilidades que ofrecen los seguros o a las opciones de ahorro y de crédito del mercado financiero. Por el contrario, los países con mayor desarrollo cuentan con una amplia gama de mecanismos formales (obligaciones legales), tanto públicos como privados, para afrontar situaciones adversas (p. 23).

Los agentes individualmente tratan de defenderse en las crisis mediante el uso de aseguramiento, transferencias y/o regalos, sistemas de crédito, entre otros. La importancia de este tipo de esfuerzos,

tanto individuales como colectivos, radica en que son llevados por quienes conocen mejor su situación y pretender sustituirlos podría no ser tan provechoso.

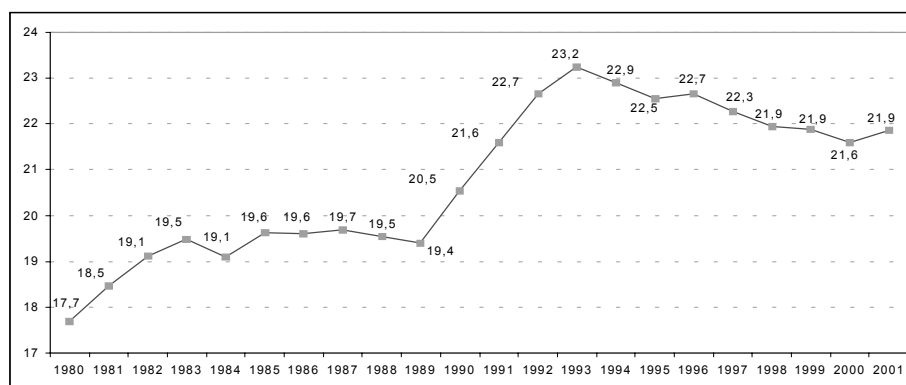
1.4.1 LA PROTECCIÓN SOCIAL EN PAÍSES DESARROLLADOS

El financiamiento se hace con contribuciones globales e impuestos generales, y los gastos de salud y vejez absorben más del 50% de los recursos. Aunque hay diferencias importantes en la organización institucional de los servicios dedicados a programas de protección a la población, existe una predominancia de provisión pública de los servicios con baja participación de recursos de las autoridades locales. Los principales problemas que hoy afrontan estos sistemas son los cambios en la estructura poblacional, el aumento en la participación laboral femenina y el cambio en la estructura de los hogares.

Lo anterior presiona los sistemas de protección, ya que el fenómeno del envejecimiento aumenta la presión sobre los sistemas de pensiones y aumenta la demanda de cuidados de larga duración. En este sentido, (i) para el 2040 se estima un coeficiente de dependencia de la tercera edad de dos;⁴ (ii) las mujeres se desempeñan en trabajos de tiempo parcial, los cuales en muchos casos se encuentran exentos de pagar cotizaciones y no causan derecho a prestaciones; (iii) para 1998, alrededor de 5 millones de personas se encontraban en situación de desempleo por más de 2 años, limitándose enormemente la capacidad de contribución y (iv) la reducción del tamaño medio de los hogares implica un crecimiento de la demanda de servicios sociales, pues cada vez es más difícil que las familias se den ayudas mutuas (CCE, 2000, p. 11).⁵ En 21 países de la OECD el gasto público social como porcentaje del PIB ha pasado de 17,7 en 1980 a 21,9 en 2001.

GRÁFICA 1.1.

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB. PROMEDIO 21 PAÍSES DE LA OECD

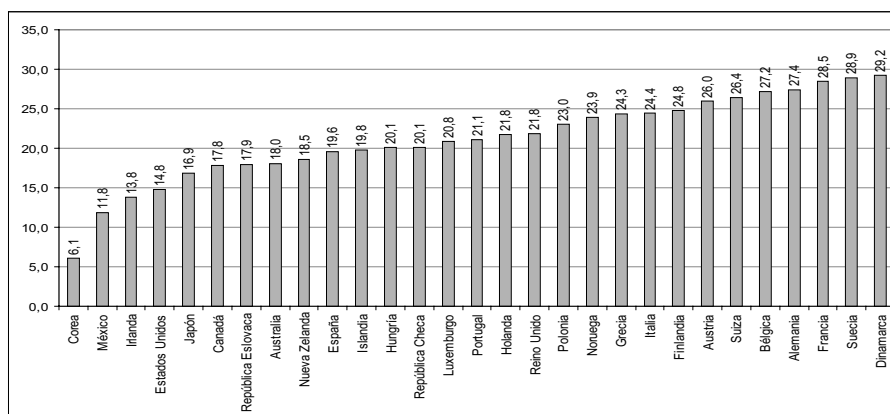


⁴ Una persona de 65 años y más por cada dos personas en edad de trabajar. Así mismo, el coeficiente global de dependencia se ubicaría para el 2040 en 0,7 (7 personas menores de 15 o mayores de 65 por cada 10 personas en edad de trabajar).

⁵ Para analizar el tema del financiamiento de la protección se comparan estadísticas de: (i) la Organización Internacional del Trabajo (OIT); (ii) el sistema europeo integrado de estadísticas sobre protección social (ESSPROS) y (iii) la base de datos sobre gasto social de los países que conforman la OECD (SOCX).

Se observa un crecimiento importante durante los ochenta. Para estos países el gasto promedio en 2001 para este año es del 21,9% mientras en los países de América Latina y Centroamérica, el promedio se ubica en 13,8% para ese mismo año. Los países con mayor gasto son Dinamarca, Suecia, Francia y Alemania (gráfica 1.2). El gasto en protección social es alrededor de 22% y se caracteriza por la mayor participación de los componentes de vejez y salud, los cuales representan más del 50% del total del gasto con una participación de las pensiones de jubilación de alrededor del 43% (12% del PIB) y de la asistencia sanitaria con 21,5% (6% del PIB). Siguen las prestaciones de invalidez y desempleo con 8%. Un porcentaje ligeramente inferior corresponde a las prestaciones familiares y de maternidad.

GRÁFICA 1.2.
GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB. 2001.
29 PAÍSES DE LA OECD



La financiación puede depender de contribuciones, subsidios estatales e impuestos. En los anexos 1, 2 y 3 se comparan las principales características de la protección social en los países de la Unión Europea.⁶ La financiación a través de subsidios estatales a la demanda no constituye una práctica generalizada. Además, en relación con el cuidado de largo plazo no existe, en una gran proporción de países, un esquema especial de protección y existen mecanismos para la protección en contra del desempleo, en general, a través de contribuciones. Finalmente, la participación local no es el común denominador, con excepción de los temas del cuidado de largo plazo y los subsidios familiares.

Durante los últimos años de los noventa se buscó reorientar la financiación del sistema de protección vía impuestos. Esta reorientación en la financiación del gasto se acompaña de políticas tendientes a promover mejores condiciones de empleo y un monto de prestaciones que garantice a los individuos los ingresos necesarios mientras consiguen un nuevo trabajo. Los seguros de desempleo, medidos como la proporción reconocida del salario percibido previamente, oscilan

⁶ El anexo 1 presenta los principios del financiamiento y el anexo 2 los montos de las contribuciones efectuadas entre asegurados y empleadores. El anexo 3 resume la participación de las autoridades públicas en el financiamiento de la protección para los países europeos.

entre 75% en países como Irlanda y Alemania y 20% en Italia, Grecia y el Reino Unido. Vale la pena destacar que la política de pensiones se ha reorientado al aumento en la edad de jubilación, hacia una relación más estrecha entre pensiones y cotizaciones y a la creación de fondos para la financiación de las transferencias futuras.

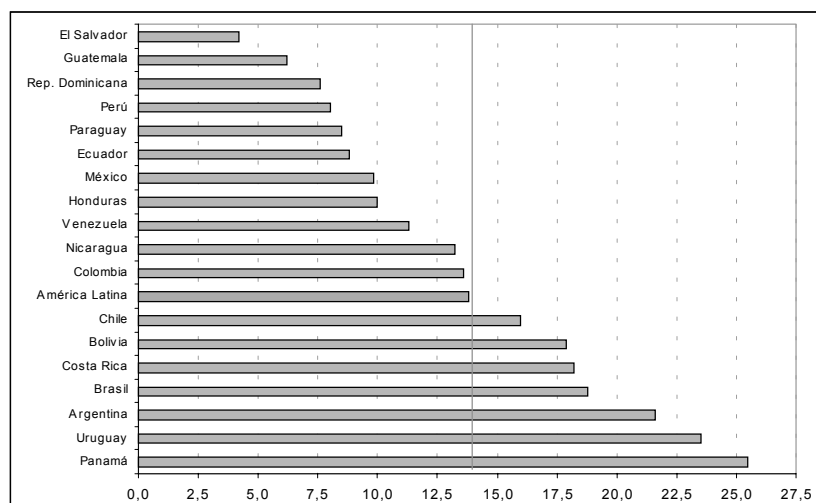
1.4.2 LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

En Latinoamérica el gasto social como porcentaje del PIB aumentó durante la década de los noventa. Para el 2000-2001 dicho porcentaje se ubicó en el 14% (gráfica 1.3). El incremento ha estado influenciado por la participación de las pensiones y otras prestaciones (37% del gasto social).

GRÁFICA 1.3.

GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB. 2001.

AMÉRICA LATINA Y CENTROAMÉRICA



Los países de la región que se encuentran por encima del promedio de manera significativa son Argentina, Uruguay y Panamá. Los riesgos cubiertos comúnmente por los sistemas de protección son cuidado médico, enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, sobrevivientes, beneficios familiares, daños ocupacionales (incapacidad), desempleo.

Acosta y Ramirez (2004) distinguen varias etapas en el desarrollo de los sistemas de protección social en América Latina. La primera, entre 1920 y 1930 en países como Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay, se caracterizó por la protección de riesgos de vejez, incapacidad y muerte, enfermedad y maternidad y accidentes de trabajo. La segunda, durante la década de los setenta, donde aparecen programas de obras públicas y subsidios al consumo que buscan enfrentar situaciones específicas de pobreza. La segunda etapa se caracterizó por la desarticulación e inflexibilidad de las instancias involucradas, lo cual impidió una adecuada focalización.

Durante la tercera etapa, en los ochenta, se crearon sucesivamente los fondos sociales y los fondos de inversión social que buscaban complementar los resultados del crecimiento económico

mediante diferentes esquemas. En el caso de los fondos sociales, a través de programas de obras públicas, transferencias en alimentos, programas de apoyo mediante crédito y asistencia a las familias, y en el caso de los fondos de inversión, mediante la ejecución de proyectos para el desarrollo del capital humano. Los impactos moderados de estos programas se debieron en parte a la escasez de recursos, aunque también, igual a lo observado en las etapas anteriores, a los problemas de focalización.

La desarticulación mencionada, la falta de continuidad en las políticas, la escasa participación de los gobiernos locales y la financiación procíclica llevaron a dudar de la eficacia de los sistemas de protección latinoamericanos para prevenir, mitigar o diversificar los riesgos. De esta forma, durante los noventa se buscó avanzar hacia “esquemas intersectoriales de coordinación de las políticas de superación de la pobreza” (Acosta y Ramírez, 2004. p. 30). Estos esquemas se fundamentan en: (i) programas de generación de empleo; (ii) capacitación; (iii) seguro de desempleo y (iv) subsidios condicionados. El impacto de estos programas en términos de beneficiarios ha sido limitado, lo cual es esperable al comparar los recursos destinados a su financiación frente a lo invertido por otros países de mayor desarrollo.⁷ El de los subsidios condicionados, pese a demandar gran flexibilidad ante variaciones del ciclo económico, muestra resultados favorables para superar los problemas de la pobreza; sin embargo, para mejorar su efectividad es necesario “lograr mecanismos de selección e identificación de beneficiarios oportunos y efectivos para evitar los largos períodos de montaje del programa” (Acosta y Ramírez, 2004. p. 43).

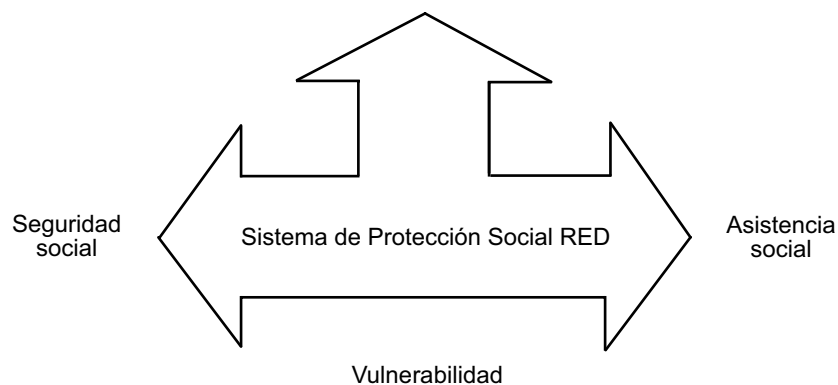
Esta última etapa del desarrollo de los sistemas de protección social se caracteriza por la existencia de redes de protección social, con un carácter asistencial, diseñadas con un horizonte de tiempo definido, pero extendidas en el tiempo debido a la prolongación de las crisis y la certeza de los ciclos. Para que alrededor de estas redes se articule el sistema de protección social, éstas deben caracterizarse por su capacidad de responder a fluctuaciones en el ciclo económico (*flexibilidad*), por contar con la *información necesaria* sobre los riesgos y los programas a implementar, y finalmente por la *participación local* que garantiza respuestas adecuadas a las necesidades de las comunidades.

La afirmación de Acosta y Ramírez (2004): “(...) hablar de una red de protección social, no significa hacer referencia exclusiva a los programas de asistencia social, especialmente los aplicados en casos de crisis extremas, o de población que vive en extrema pobreza, sino que debe comprender el conjunto de mecanismos de protección social para todos los riesgos, para todos los momentos, y para las poblaciones de distintos niveles socio-económicos”, lleva a considerar un nuevo marco de la protección social, fundamentados en el carácter de vulnerabilidad, tal como lo muestra la gráfica siguiente:

⁷ En el caso de los seguros de desempleo, “mientras los países desarrollados invierten en promedio más de 1,5% del PIB en este tipo de programas, los países latinoamericanos apenas registran 0,14% del PIB” (p. 40).

GRÁFICA 1.4. UN NUEVO MARCO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Esquemas integrados de protección individual



Una de las principales limitantes de la financiación de los sistemas de protección en Latinoamérica es el gran peso de la informalidad o de trabajadores que carecen, en general, de mecanismos de protección social. Para este grupo de personas resulta racional no efectuar contribuciones debido a que estarían limitando la operatividad de sus actividades diarias.

Los esfuerzos en protección en materia de empleo tienden a separar lo formal de lo informal. Aunque normalmente se asocia lo informal con marginal, las múltiples concepciones sobre su definición parecen desvirtuar esta idea. Portes (1994) aborda desde el punto de vista de las metas que tienen las actividades informales y, en ese sentido, se consideran informales las personas cuya supervivencia proviene de la venta o producción directa de bienes y servicios en el mercado y las personas subcontratadas en firmas, dado que permiten la reducción de costos y la acumulación de capital resultante de mayor flexibilidad, y menores costos a empresas pequeñas. La utilidad de esta clasificación radica en que, por un lado, no sólo tiene en cuenta criterios de contratación legal, sino que, por otro, permite identificar que el sector informal no necesariamente vincula a personas en situaciones de precariedad. Entender el sector informal como el conjunto de actividades generadoras de ingreso que no tienen mecanismos legales de contratación, implicaría tener en cuenta actividades rentables como el narcotráfico y el contrabando, entre otros.

Las políticas para el sector, en consecuencia, no deben ser de tipo asistencialista solamente, sino que deben incorporar un componente de responsabilidad y equidad social. Lo anterior permite reducir la asignación de una ayuda o subsidio a quien no los requiere. Una de las principales características de un sistema de protección social es su capacidad para poder actuar en los momentos de crisis de las economías. Por esta razón, un requerimiento fundamental para su buen funcionamiento es que los recursos con los que cuente no dependan totalmente del ciclo económico. Luego, el carácter anticíclico de los recursos es evidente. Alguno de los mecanismos que puede emplearse para transferir recursos de un momento del tiempo en el que la situación económica es favorable a una desfavorable, son los medios de ahorro individual (cesantías, pensiones obligatorias y voluntarias, cooperativas, bienes de capital) y colectivo (fondos de ahorro común, fondos públicos, entre otros).

En materia de ahorro individual, el margen de maniobra de los gobiernos es menor que en los de ahorro colectivo. Si bien las transferencias son un mecanismo individual de aseguramiento, sólo es realmente eficiente cuando las dos partes involucradas no sufren del mismo evento que afecta su situación (*Shock*). La protección individual contra el riesgo y contra las fluctuaciones del ingreso se genera a través del ahorro y de la búsqueda de oportunidades de diversificación de las fuentes de ingreso. En los países con bajos niveles de ingreso, normalmente el ahorro es una respuesta a los choques transitorios y las oportunidades de poseer ahorros personales son muy bajas, pues están altamente condicionadas por las obligaciones familiares; esto hace que el ahorro no sea realmente una opción para los individuos. Adicionalmente, la limitada capacidad del ahorro no permite atenuar prolongados choques negativos.

2. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

La aproximación tradicional a la protección social en Colombia se ha basado en la evolución del gasto público social. La creación del Ministerio de Protección Social en 2002, agrupó cuatro componentes principales de la protección social en el país: salud, pensiones, protección laboral y asistencia. Antes de examinar los recursos asignados a estos componentes, se presentan los rasgos principales de la evolución del gasto social en Colombia.

2.1. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA

Entre 1990 y 2004, el gasto público social (GPS), sin incluir el gasto en pensiones, avanzó 4,4 puntos del PIB (cuadro 2.1 y anexo 4). Este gasto pasó de representar 3.7% del PIB en 1990 a 8.1% del PIB en 2004, mientras el gasto total del Gobierno aumentaba del 9.4% del PIB a 20.7% en el mismo período. Aunque tradicionalmente se ha incorporado el gasto en pensiones como parte del gasto social, no se incluye en el agregado que aquí se presenta, dado que es un gasto que se origina en una deuda acumulada por la carencia de fondeo de estas obligaciones. Si se incluyera el pago por pensiones que pasó de representar 0,9% del PIB en 1990 a cerca de 6% del PIB en 2004, el GPS alcanzaría 14% del PIB en 2004.

El GPS registró hasta 1997 tasas de crecimiento cercanas al 10% promedio anual y aunque su crecimiento se desaceleró en el período 1997-2004, el crecimiento promedio anual durante los últimos quince años fue superior al 7%. En términos agregados, el GPS ha representado cerca del 40% del gasto público total y su principal fuente de financiamiento han sido los ingresos corrientes. Mientras en 1990, 80% se financiaba con estos recursos, en 2004 esta proporción alcanzó cerca del 87%. Por su parte, la participación de las rentas parafiscales en la financiación del gasto público social ha venido disminuyendo: mientras en 1990 éstas financiaban el 18% del GPS, en 2004 su contribución descendió hasta cerca de 16%.

Los sectores con mayor incremento fueron salud y educación, como resultado de las reformas originadas en la Constitución de 1991 que ordenaron incrementos sustanciales en los recursos asignados a educación y salud (principalmente mediante la Ley 60 de 1993), (gráfica 2.1). Así mismo, la reforma a la seguridad social (Ley 100 de 1993) significó un notable incremento en el gasto público y privado en salud.

Los programas de **asistencia social a la niñez** más vulnerable, principal objetivo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), disminuyeron la proporción de los recursos asignados en proporción al PIB por los efectos de carácter cíclico que deterioraron el empleo formal y el valor total de las nóminas sobre las cuales se calculan los aportes de la contribución parafiscal que financia a esta entidad, así como por problemas de evasión de estas contribuciones. Los programas de capacitación realizados por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) han representado recursos superiores al 0,3% del PIB, afectados también, aunque en menor medida que los del ICBF, por los efectos de la crisis.

Otro componente del GPS son los programas de la **Red de Protección Social**: El *Programa nacional de mejoramiento de calidad de vida*, que canaliza recursos de diferentes fuentes del presupuesto nacional y regional para financiar proyectos para la población desplazada, indígena y reinsertada, entre otros. En particular, en los años 2001 y 2002 el programa de emergencia *Familias en acción*, que buscó promover y fomentar la acumulación de capital humano en municipios con menos de 100.000 habitantes.

Entre los otros programas sociales se destacan el **Fondo de Solidaridad Pensional**, destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que no tienen acceso a los sistemas de seguridad social. Los recursos provienen en un 50% de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización de los afiliados al Sistema General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a 4 SMMLV; el resto de los recursos proviene de aportes de las entidades territoriales y del presupuesto nacional, básicamente.

El gasto en **vivienda** permaneció estable alrededor de 0,4% del PIB hasta 1994 y ha venido incrementándose en los años posteriores. La política de vivienda de interés social se ha venido desarrollando desde 1991, cuando se adoptó el sistema de subsidios a la demanda. El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (VIS) está compuesto por las entidades que otorgan subsidio (INURBE, cajas de compensación familiar, Caja Promotora de Vivienda Militar, CPVM), las instituciones financieras que ofrecen crédito para VIS (corporaciones de ahorro y vivienda, Fondo Nacional del Ahorro, FNA) y las organizaciones populares de vivienda. El último plan de desarrollo contempla la financiación de 400 mil viviendas entre 2002 y 2006, de las cuales 112 mil se financiarán con subsidios asignados con recursos del presupuesto nacional para zonas urbanas, 206 mil con recursos parafiscales administrados por las CCF, 30 mil a través del Banco Agrario con destino a viviendas rurales y 51 mil con otras entidades (FNA y CPVM). Entre diciembre de 2002 y diciembre de 2003 el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) atendió más de 258 mil hogares. Otorgó 19.853 subsidios para VIS en el 2002 y 62.245 en el 2003 de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para un total de 82.098. Del mismo modo, 12.152 micro créditos para VIS en 2003.

El gasto en asistencia social registró altas tasas de crecimiento en la primera parte de los noventa y se desaceleró con la crisis. La Misión Alesina (Perotti, 2000) señala que el énfasis otorgado a educación y salud ha dejado sin atención la pobreza rural extrema y recomienda redirigir el gasto social hacia programas de asistencia social focalizados.

CUADRO 2.1.
GASTO PÚBLICO SOCIAL, 1990, 1997, 2004 EN % DEL PIB

Concepto	1990	1997	2000	2001	2002	2003	2004	Var en puntos del PIB		
								1990-1997	1997-2004	1990-2004
Total Gasto Social	3,7	6,5	6,9	8,3	8,4	8,1	8,1	2,8	1,6	4,4
Salud	0,8	1,7	1,9	2,4	2,3	2,3	2,3	0,9	0,6	1,5
Gobierno Central 1/	0,0	0,4	0,6	0,8	0,5	0,4	0,5	0,4	0,0	0,5
Gobierno Territoriales 2/	0,7	1,2	1,3	1,6	1,8	1,8	1,8	0,5	0,6	1,1
Departamentos	0,6	0,9	0,9	1,1	1,5	1,6	1,6	0,3	0,7	0,9
Municipios	0,1	0,3	0,4	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	(0,1)	0,1
Educación	1,7	3,2	3,6	4,3	4,5	4,6	4,5	1,5	1,3	2,8
Gobierno Central 3/	0,4	0,8	0,8	1,1	1,1	1,1	1,0	0,4	0,2	0,6
Gobiernos Territoriales 2/	1,3	2,4	2,8	3,3	3,4	3,5	3,5	1,1	1,1	2,2
Departamentos	1,2	2,0	2,3	2,7	3,1	3,2	3,2	0,8	1,2	2,0
Municipios	0,1	0,4	0,5	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3	(0,1)	0,1
ICBF 4/	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,2	(0,1)	0,0
Gobierno Central	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	(0,1)	0,1
Municipios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	(0,0)	(0,0)
SENA 6/	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,0	(0,0)	0,0
Programa de la Red Apoyo Social	-	-	-	0,18	0,38	0,04	0,03	-	0,03	0,03
Gobierno Central	-	-	-	0,15	0,34	-	-	-	-	-
Municipios	-	-	-	0,03	0,03	0,04	0,03	-	0,03	0,03
Otros programas sociales 6/	0,5	0,6	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5	0,1	(0,1)	(0,0)
Fondo de solidaridad pensional	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0
Pensión ancianos indigentes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Programa de reinserción	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0
Fond Prog Espec PAZ. (Ley 368/97)	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0
Vivienda	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	(0,1)	(0,1)	(0,2)
Agua y saneamiento	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	(0,0)	0,2
Subsidios Electricos	-	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Gasto Total - Gobierno	9,4	16,1	18,4	20,0	19,9	20,6	20,7	6,6	4,6	11,3
Ingresos Totales GNC	9,0	12,4	13,0	14,6	14,9	15,2	16,2	3,5	3,8	7,3
Gasto Social Finan. Con Ingresos Corrientes	2,9	5,2	5,6	7,1	7,2	7,0	7,0	2,2	1,8	4,1
Gasto Social Finan. Con Rentas Parafiscales	0,7	1,3	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	0,6	(0,2)	0,4
Sena	0,28	0,33	0,34	0,37	0,31	0,26	0,29	0,05	(0,04)	0,01
ICBF	0,38	0,57	0,53	0,53	0,52	0,50	0,47	0,18	(0,09)	0,09
Fondo de Solidaridad pensional	-	-	-	0,02	0,00	0,01	0,01	-	0,01	0,01
Fondo de Fosyga	-	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	(0,0)	0,3

Nota. La serie completa 1990-2004, se encuentra en el anexo 4.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos.

1/ Incluye transferencias (pensiones, contribuciones al FOSYGA, Financiamiento de hospitales e inversiones directas en el sector).

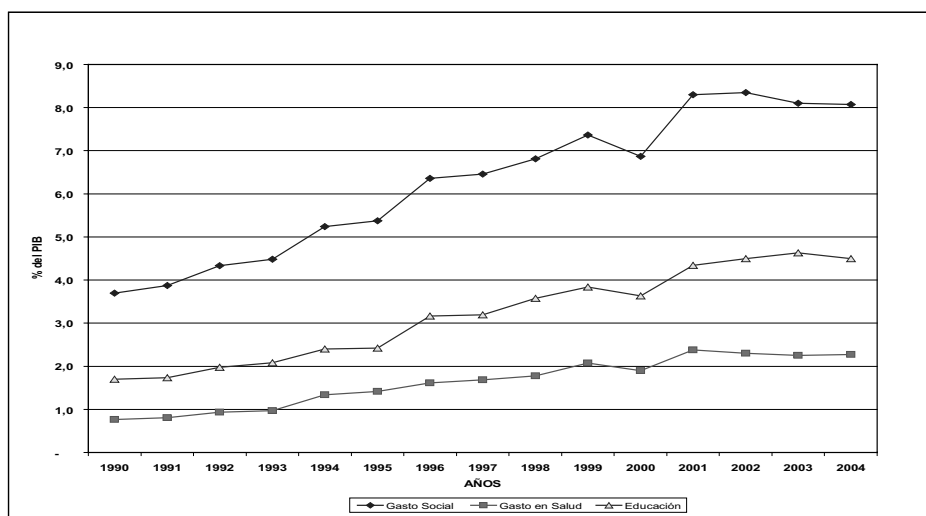
2/ Comprende las transferencias de Situado Fiscal más FEC (salud y Educación), Participaciones Municipales para salud y educación).

3/ Incluye tranferencias (pensiones, contribuciones a la educación, bienes y servicios para el sector y transferencias para las universidades públicas nacionales y departamentales.

4/ Programas de Bienestar Social a la población infantil más vulnerable.

5/ Incluye inversiones y transferencias para programas a cargo del Gobierno central para atender población de zonas rurales, afectadas por la violencia y provisión de infraestructura en vivienda y agua potable en municipios pequeños y medianos.

GRÁFICA 2.1.
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL 1990-2004



2.2. FUENTES Y USOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

Esta sección ofrece en primer lugar un examen de los recursos asignados a los principales componentes del SPS en relación con la población cubierta por los servicios. Se trata de llegar a una medida aproximada de la oferta y la demanda de los principales servicios de protección, identificando los recursos provenientes de contribuciones, impuestos generales, rentas parafiscales y solidaridad asignados al financiamiento de los principales programas de protección social en el país: SGSSS; pensiones, protección laboral y asistencia social. Si se agrupan los principales componentes de la protección social en el país, responsabilidad del Ministerio de Protección Social, los recursos totales asignados al sistema alcanzan una suma superior a los 31 billones de pesos en el 2003⁸ (cuadro 2.2).

Estos recursos, que equivalen a 14% del PIB, corresponden 33,6% al sistema de salud y riesgos profesionales; 53,7% al sistema de pensiones; 6,0% a los programas de protección laboral y 6,7% a los servicios asistenciales. Por otra parte, estos 31 billones provienen en 43,6% de contribuciones tanto de los trabajadores como de los patrones o empresas, cuyas tasas se resumen en el anexo 5; 42,8% directamente de impuestos generales, 2,8% de impuestos locales, 3,4% de recursos de solidaridad, 10,6% de rentas de carácter parafiscal, cuyas características se presentan en el anexo 6; y -3,2% de un rubro que agrupa tanto constitución como redención de reservas, rendimientos financieros y otros ingresos. Es así como 88% de los recursos públicos y privados asignados a los principales componentes del sistema de protección del país los absorben los

⁸ Para la construcción de este agregado se utiliza, esencialmente, las cifras de ingresos y gastos del modelo INGA (de ingresos y gastos) del Ministerio de Protección Social, el cual ofrece el detalle necesario para separar las principales fuentes de recursos. Así mismo, incorpora otras estadísticas que no hacen parte del sistema, como las contribuciones a los fondos privados de pensiones y cesantías, los recursos de rentas parafiscales recibidos por las cajas de compensación y los mecanismos de solidaridad privados, entre otros.

sistemas de salud, riesgos y pensiones, en tanto que la protección laboral y la asistencia reciben algo más del 12% de los recursos.

El componente de **salud y riesgos profesionales** absorbe recursos que alcanzaron en 2003 10,5 billones de pesos. Siguiendo el último panel del cuadro 2.2, 52,7% de estos recursos proviene de las contribuciones y 28,6% de los impuestos nacionales que se financian a través del Sistema General de Participaciones (SGP) al régimen subsidiado y a los subsidios a la oferta; 8,5% tiene origen en las rentas de los gobiernos locales; 5,6% se origina en los aportes por solidaridad que realizan los afiliados al régimen contributivo y el Gobierno; 1% por los recursos de las cajas de compensación asignados a salud y 3,7% por el rubro otros que agrupa rendimientos financieros, constitución de reservas y ventas de servicios. El cuadro 2.3 permite observar con mayor detalle los diferentes componentes de estas fuentes de recursos, así como los usos y su alcance en término de usuarios atendidos.

CUADRO 2.2.
FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SPS EN COLOMBIA, 2003

Servicio	Contribuciones	Impuestos generales		Solidaridad	Rentas parafiscales	Otros	Total
		Nacionales	Locales				
Miles de millones de pesos							
Salud y riesgos	5.534	3.001	891	590	102	392	10.510
Pensiones	7.351	10.268	-	110	-	-936	16.793
Protec. laboral	758	-	-	-	619	503	1.880
Asistencia	0	103	0	350	2.599	-970	2.082
Total	13.843	13.372	891	1.050	3.320	-1.012	31.265
%	43,6%	42,8%	2,8%	3,4%	10,6%	-3,9%	100,0%
En % del PIB							
Salud y riesgos	2,5%	1,3%	0,4%	0,3%	0,0%	0,2%	4,7%
Pensiones	3,3%	4,6%	-	0,0%	-	-0,4%	7,7%
Protec. laboral	0,3%	0,0%	-	-	0,3%	0,1%	0,7%
Asistencia	0,0%	0,0%	-	0,2%	1,1%	-0,4%	0,9%
Total	6,1%	6,0%	0,4%	0,5%	1,5%	-0,5%	14,0%
Proporciones							
Salud y riesgos	40,6%	22,4%	100%	56,2%	3,1%	-38,7%	33,6%
Pensiones	53,9%	76,8%	-	10,5%	-	92,5%	53,7%
Protec. laboral	5,6%	-	-	-	18,7%	-49,6%	6,0%
Asistencia	-	0,8%	-	33,3%	78,3%	95,9%	6,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Salud y riesgos	52,7%	28,6%	8,5%	5,6%	1,0%	3,7%	100,0%
Pensiones	43,8%	61,1%	-	0,7%	-	-5,6%	100,0%
Protec. laboral	40,3%	-	-	-	32,9%	26,7%	100,0%
Asistencia	-	5,0%	-	16,8%	124,8%	-46,6%	100,0%

Fuente: Cuadro 2.3.

El componente de **pensiones** es el que absorbe una mayor proporción de recursos, 16,8 billones de pesos en 2003. 43,8% se origina de las contribuciones que realizan trabajadores y empleadores y 61,1% en aportes del Gobierno para financiar principalmente los déficit de fondeo de las deudas por pensiones. Los recursos de solidaridad, orientados a financiar el fondo de solidaridad pensional, contribuyen 0,7% y en el rubro otros, equivalente a -5,6%, se agrega el neto de constitución menos redención de reservas, así como los rendimientos o excedentes financieros de las cuentas a través de las cuales se manejan estos fondos.

El componente de **protección laboral** agrupa los programas orientados a la capacitación laboral a través del SENA; los programas de la Red de Apoyo Social (Jóvenes en Acción y Empleo en Acción); el programa de subsidio al desempleo financiado por las cajas de compensación y los recursos de cesantías. Este componente recibió recursos en 2003 por un valor cercano a los 1,9 billones de pesos aportados en 40,3% por las contribuciones (pagos de cesantía por los empleadores); 32,9% por los recursos de carácter parafiscal recibidos por el SENA y 26,7% de este componente fue financiado por recursos externos y por venta de servicios, agrupados en el rubro otros.

Finalmente, el componente de **asistencia** financió sus programas en 2003 con más de 2 billones de pesos. La principal fuente de estos recursos fue parafiscal. Estas fuentes de recursos aportan 124,8%, pero no se toman como componentes del sistema de protección los otros usos que realizan las cajas de compensación, diferentes al subsidio familiar, a salud y a empleo, ya contabilizados en los otros componentes. Del rubro otros se descuentan los recursos orientados a los otros servicios de las cajas. Los impuestos financian 5% de este componente y la solidaridad de origen privado, reportada como diferentes ayudas para el consumo de las familias en la Encuesta de Calidad de Vida 2003, se toman como recursos de solidaridad que alcanzan a representar 17% de este componente.

IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL E IMPUESTOS A LA NÓMINA O CARGAS PARAFISCALES

Las contribuciones a la seguridad social son lo que en teoría se conoce como pagos por beneficios, aunque tengan un componente redistributivo. Este último es uno de los principales objetivos de los impuestos generales (Renta, IVA) y de los impuestos a la nómina o cargas parafiscales en Colombia. En la mayoría de los contratos laborales en Colombia, las contribuciones a la seguridad social se comparten entre empleador y empleado, de acuerdo con lo reportado en el cuadro 2.4. La Constitución de 1991 le otorgó rango constitucional al concepto de parafiscalidad; sin embargo, en el país ya existían varias contribuciones parafiscales, creadas por la ley y con destinación específica en beneficio de un sector especial de la población.

CUADRO 2.3
FUENTES Y USOS DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DEL SPS, 2003

	Fuentes						Total
	Contribuciones	Impuestos generales		Solidaridad	Rentas Parafiscales	Otros	
		Nacionales	Locales				
Salud y riesgos profesionales	5,534,331	3,000,699	890,569	590,453	102,053	392,023	10,510,128
Contributivo 1/	5,229,181					266,174	5,495,355
		SGP y aporte gobierno (pari passu)	Rentas cedidas y esfuerzo	1% de solidaridad	Aporte cajas de compensación	Rendimientos financieros	
Subsidiado 2/		1,584,601	110,312	590,453	102,053	95,609	2,483,028
Vinculados 3/		SGP y aporte gobierno (pari passu)	Rentas cedidas y esfuerzo			Ventas de servicios	
		1,243,000	780,257			303,489	2,326,745
Riesgos profesionales	305,150	173,098	-	-	-	-273,248	205,000
- Asalariado Sector Público		173,098				-80,098	93,000
- Asalariado Sector Privado, Informal e independ.	305,150					-193,150	112,000
PENSIONES	7,351,013	10,268,345	-	110,000	-	-936,475	16,792,883
						Redención o constitución Reservas	
ISS	1,880,006	1,437,045				1,129,532	4,446,583
AFP	4,666,007					-4,566,007	100,000
Sector público 4/	805,000	8,812,000				2,500,000	12,117,000
Fondo de solidaridad pensional (Cuenta Solidaridad)		19,300		110,000			129,300
Pensión ancianos indigentes (Cuenta de Subsistencia)							-
Protección laboral	758,025	-	-	-	619,444	502,498	1,879,967
Capacitación							
SENA					606,996	138,004	745,000
Jovenes en acción						225,000	225,000
Otro							
Empleo en acción						202,500	202,500
Fondo de Fomento para el empleo y protección al desempleo Fonede – Cajas de Compensación							
Subsidio al desempleo					8,887		8,887
Recursos de Microcrédito					743		743
Capacitación a desempleados					2,818		2,818

Cesantías							
Fondo de Pensiones y Cesantías	304,025					-76,006	228,019
Sector Público	454.000					13,000	467,000
Asistencia	0	103,275	0	349,903	2,599,411	-970,238	2,082,351
ICBF					1,116,169		1,116,169
Subsidio familiar – Cajas de Comp. 5/					1,483,242	-970,238	513,004
Gobiernos locales (Aten. vulnerables)		103,275					103,275
Red privada				349,903			349,903
Total SPS millones de pesos 2003	13,643,369	13,372,319	890,569	1,050,356	3,320,908	-1,012,192	31,265,329
En % del total	43.6%	42.8%	2.8%	3.4%	10.6%	-3.2%	100.0%

	Usos				Usuarios		
	Solidaridad	Gasto SPS	Otros diferente a	Total	Cotizantes	Beneficiarios	Usuarios potenciales
Salud y riesgos profesionales	590,453	9,424,721	424,954	10,510,126	5,833,693	27,553,894	43,805,201
	1% de solidaridad	Upc, promoción prestaci	Excedentes				
Contributivo 1/	590,453	4,819,351	85,550	5,495,355	5,833,693	7,971,508	15,805,201
		UPC * 11,8 mil de personas	Inversiones forzosas				
Subsidiado 2/		2,143,624	339,404	2,483,028		10,021,350	18,000,000
Vinculado 3/							
		2,326,745		2,326,745		9,561,036	10,000,000
Riesgos Profesionales		205,000		205,000		3,478,308	8,385,125
- Asalariado Sector Público		93,000		93,000		702,825	1,082,841
-Asalariado Sector Privado, Informal e independ.		112,000		112,000		2,775,480	7,302,284
Pensiones		16,792,883		16,792,883	5,707,114	1,133,427	4,115,000
		Mesadas pensionales			Afiliados activos	Pensionados	Población objetivo
ISS		4,446,583		4,446,583	2,234,227	490,000	
AFP		100,000		100,000	2,538,688	13,962	
Sector público 4/		12,117,000		12,117,000	700,000	503,465	
Fondo de solidaridad pensional (Cuenta Solidaridad)		129,300		129,300	234,199		
Pensión ancianos indigentes (Cuenta de Subsistencia)						126,000	
Protección laboral	-	1,879,967	-	1,879,967	3,888,245		3,891,871
Capacitación							
Sena		745,00		745,000	529,738		
Jóvenes en acción		225,000		225,000	68,092		
Otro							
Empleo en acción		202,500		202,500	205,298		1,244,429

Fondo de Fomento para el empleo y protección al desempleo Fonede – Cajas de Compensa							
Subsidio al desempleo		8,887		8,887	18,053		
Recursos de Microcrédito		743		743	55		
Capacitación a desempleados		2,818		2,818	1,801		
Cesantías							
Fondo de Pensiones y Cesantías		228,019		228,019	2,103,268		
Sector Público		467,000		467,000	961,940		
Asistencia	-	2,024,337	58,014	2,082,351	3,172,596	-	
ICBF		1,058,155	58,014	1,116,169			
Subsidio familiar – Cajas de Comp. 5/		513,004		513,004	3,172,596		
Gobiernos locales (Aten vulnerables)		103,275		103,203			
Red privada		349,903		349,903			
TOTAL SPS millones de pesos 2003	590,453	30,191,907	482,968	31,265,328			
En % del total	1.9%	96.6%	1.5%	100.0%			

Fuente: Ingresos y gastos de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Protección Social. Se tomó del modelo INGA-MPS y se complementó con las estadísticas fiscales de la Dirección de Estudios Económicos del DNP. De Asofondos se tomaron los datos de aportes obligatorios y voluntarios a pensiones y cesantías. La Dirección de Desarrollo Territorial suministró el gasto en protección realizado con el SGP y el gasto privado en protección se calculó a partir de la Encuesta de Calidad de Vida, 2003.

1/ Informe del CNSS al Congreso, 2004

2/ En el régimen subsidiado, los ingresos originados en impuestos generales son el SGP y el aporte del gobierno (Pari Pasu). Los impuestos locales hacen la referencia a las rentas cedidas. El punto de solidaridad corresponde al 1% de la contribución. En rentas parafiscales aparecen los aportes de las cajas de compensación. El rubro otros agrupa los rendimientos financieros, el neto entre la constitución y la redención de reservas, la venta de servicios

3/ Los no afiliados o vinculados al SGSSS son financiados mediante impuestos nacionales (SGP), impuestos locales (etesa y rentas cedidas) y venta de servicios que se contabiliza en el rubro otros

4/ Incluye PGN, ISS, Ecopetrol; TELECOM; ISS Patrono; Regiones; FONDET; Superbancaria; Banco República, Congreso

5/ Subsidio Familiar Monetario

CUADRO 2.4.

CONTRIBUCIONES PARA SEGURIDAD SOCIAL, PARAFISCALES Y CESANTÍAS, 2003

	Tasa sobre el salario básico (Contratos posteriores Ley 50/90 y Ley 100/93, Ley 797/03)			Beneficio individual
	A cargo del empleador	A cargo del empleado	Total	
	1. Seguridad Social	20,12%	7,38%	
Salud	8,00%	4,00%	12,00%	Si
Pensiones 1/	10,12%	3,38%	13,50%	Si
Riesgos Profesionales	2,00%		2,00%	Si
2. Parafiscales	9,00%		9,00%	
Cajas de Compensación Familiar	4,00%		4,00%	Bajos salarios
Sena	2,00%		2,00%	Muy poco
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	3,00%		3,00%	Ninguno
3. Cuota de aprendizaje	5,00%		5,00%	Casi ninguno
4. Cesantías (trabajadores sin salario integral)	9,30%		9,30%	
TOTAL	43,42%	7,38%	50,80%	

Este tipo de ingresos del Estado comparte con los impuestos la característica de obligatoriedad, así como el hecho de no resultar de una retribución por un servicio individual y directo prestado por el Estado. Las contribuciones parafiscales no hacen parte de las rentas que se incorporan al tesoro público y se crean para financiar sectores específicos. Las cargas parafiscales tienen un objetivo redistributivo y, en menor medida, un pago por beneficio directo. Estas cargas están nominalmente a cargo del empleador, aunque su costo puede recaer en los empleados a través de pagos de salarios más bajos. Los empleadores que tengan a su cargo por lo menos un trabajador permanente deben contribuir con 4% de su salario para el sistema de subsidio familiar administrado por las cajas de compensación, con 3% para el ICBF y con 2% para el SENA.

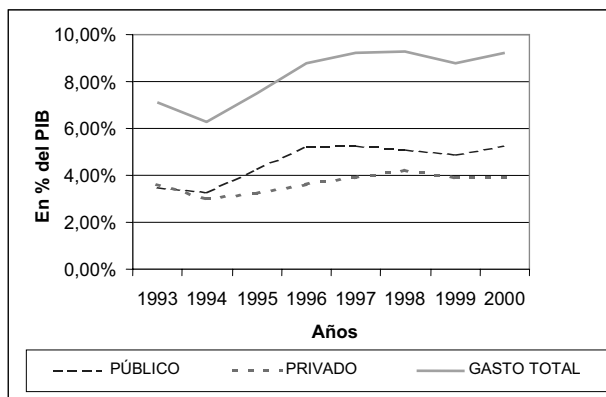
Las cargas parafiscales sobre la nómina en Colombia son altas y las contribuciones para la seguridad social están a la par de otros países (pero por cuenta de la salud, donde hay mucha redistribución). La suma de otras cargas sobre los salarios, como las cesantías, hace que el país esté entre los más costosos en mano de obra, con efectos negativos sobre el empleo, la formalidad del mercado laboral y la competitividad. Los recaudos de impuestos a la nómina se han deteriorado a partir de 1997 por cambios legales y por el tipo de contratación de los trabajadores. La Ley 344 de 1994 autorizó que los pagos extralegales pactados entre empleador y empleado no sean considerados como salario y no hagan parte de la base de liquidación de las contribuciones parafiscales.

2.2.1 SALUD Y RIESGOS PROFESIONALES

Colombia asigna un importante volumen de recursos públicos y privados para atender sus necesidades en salud. De acuerdo con el proyecto Sistema de Cuentas de Salud en Colombia, éstos habrían pasado de representar cerca de 7% del PIB en 1993 a 9% en 2002, luego de haberse contraído ligeramente en 1999 (gráfica 2.2).

GRÁFICA 2.2.

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SALUD



Fuente: DNP. Sistema de Cuentas de la Salud en Colombia.

En 2003, cálculos preliminares, revisados por Ministerio de Protección Social, indican que el volumen de recursos alcanza la suma de 14,8 billones de pesos (7% del PIB), 40% de los cuales corresponde al régimen contributivo; 33% a los gastos del sector público en los subsidios de oferta, la salud pública y los subsidios de demanda; 28% a gasto privado (gasto de bolsillo, ECAT y medicina prepagada y otros seguros de salud) (cuadro 2.5). Estos últimos no se contabilizaron en las fuentes y usos del sistema de protección presentados en la sección anterior.

En total, estos recursos permitirían un gasto anual de 329 mil pesos para cada colombiano en 2002; es decir, cerca de 5 mil pesos adicionales al valor de la UPC de ese año por persona. Diferentes variantes de este cálculo han sido tradicionalmente utilizadas para sustentar la hipótesis sobre un uso poco eficiente de los recursos en el sector frente a una cobertura de aseguramiento que alcanza, como se examinó en la sección anterior, poco más del 60% de la población.

CUADRO 2.5.
GASTO EN SALUD, 2003

Tipo de recursos	Miles de Mill.	% del PIB	Participación
Oferta	2,039	0,91%	14%
- SGP	1.243	0,56%	
- Rentas cedidas	686	3,31%	
- ETESA	110	0,05%	
Salud pública	436	0,20%	3%
- SGP	338	0,15%	
- FOSYGA	28	0,01%	
- PGN	70	0,03%	
Subsidio a la demanda	2.430	1,09%	16%
- SGP	1.454	0,65%	
- FOSYGA	906	0,41%	
- Cajas de compensación familiar	40	0,02%	
- Otros	30	0,01%	
Régimen contributivo	5.858	2,62%	40%
ECAT	245	0,11%	2%
Gastos de bolsillo	2.635	1,18%	18%
Medicina prepagada y seguros de salud	1.161	0,52%	8%
Total seguros	14.804	6,63%	100%

Fuente: Ministerio de Protección Social. ¿Dónde están los dineros de la salud? Ver. Revista Economía Colombiana Nro.303, julio-agosto de 2004.

2.2.1.1 Régimen contributivo

Entre 1998 y 2003, los gastos del régimen contributivo se incrementaron en términos reales en mayor proporción que sus ingresos y su diferencia pudo ser atendida con los excedentes acumulados en años anteriores (cuadro 2.6). En términos de personas, mientras los cotizantes aumentaron a 744 mil personas en el período, los beneficiarios aumentaron en 1'490 mil personas en los seis años comprendidos entre 1998 y 2003. Para algunos autores, la reforma en salud se agotó con la incorporación del grupo familiar de los cotizantes y no ha podido incrementar estos últimos.

La crisis afectó de distintas formas al SGSS. En primer lugar, el descenso en las tasas de crecimiento económico y su duración se manifestaron en una reducción o en un ritmo débil de crecimen-

to de los cotizantes por el aumento del desempleo que presentó la crisis. En segundo lugar, a partir de la ECV 2003 se ha calculado la reducción del ingreso de las familias superior al 25% desde 1997, lo que se expresa en menores ingresos para el régimen contributivo. En tercer lugar, tanto el mayor desempleo como una reducción de los ingresos laborales de las personas disminuyen su aporte directo al régimen subsidiado, e indirecto a través de los impuestos que constituyen otra fuente de financiamiento para la salud de los más pobres.

En efecto, luego de alcanzar tasas de desempleo del 20%, que redujeron un 10% a la población afiliada al régimen contributivo, el desempleo ha venido bajando lentamente hasta alcanzar tasas cercanas al 15% en los últimos tres años; sin embargo, en este período la población afiliada al régimen contributivo se ha mantenido cercana al 30% de la población total (gráfica 2.3). Este hecho corrobora algunas hipótesis que plantean que el empleo generado tiene características de empleo precario, bien por su carácter temporal o bien porque es el sector informal. Muy recientemente, a finales de 2002, con la aprobación de las reformas contenidas en la reforma pensional y en la Ley de empleabilidad, leyes 797 y 789 de 2002, se establecieron algunos controles para el pago de contribuciones de los trabajadores independientes.

En general, los factores que dependen del crecimiento económico y de sus efectos en los cambios en la participación de la fuerza laboral, en los salarios reales de los trabajadores y aun en los tamaños de las familias, son factores sobre los cuales las autoridades del sector tienen poco control. Sin embargo, sus efectos pueden confundirse con otros sobre los cuales las autoridades tienen mayor responsabilidad, como la evasión o la elusión de aportes. El reto es diseñar mecanismos para aumentar el número de cotizantes y lograr que las contribuciones se realicen en proporción al ingreso real y no al mínimo exigido. De acuerdo con la ECV 2003 hay un aumento de los cotizantes cercano a 900 mil personas, mientras los ocupados crecieron en más de 1'400 mil personas. La relación entre cotizantes y ocupados en las siete principales ciudades pasó de 34,9% en 1997 a 33% en 2003.

Así mismo, existen otros factores parcialmente controlables que tienen incidencia en la variación de los gastos en salud. Tales son, la variación de los costos, la evolución de la unidad de pago por capitación (UPC) y el aumento de la demanda.

2.2.1.2 Régimen subsidiado

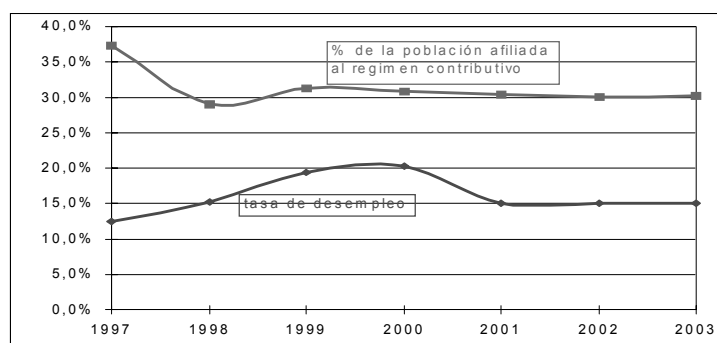
En el régimen subsidiado, el crecimiento de los recursos depende de la evolución del aporte de solidaridad del contributivo, del desempeño de la economía y, de manera importante, de la discrecionalidad del Gobierno. Los 11,8 millones de personas cubiertas al final de 2003 son 72% de la población con necesidades básicas insatisfechas y 27,6% de la población. Los recursos pasaron de 630 mil millones de pesos en 1995 a 2 billones 500 mil millones en 2003, los cuales representaron 0,75% del PIB de 1995 y pasaron a un monto equivalente al 1.1% del PIB en 2003, registrando importantes tasas de crecimiento en el período. El origen principal del financiamiento provino en los primeros años del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), pero en el 2003, la contribución de esta cuenta alcanza algo más del 37%, mientras que los recursos del SGP hoy aportan 60%. Los recursos que provienen de rentas cedidas, de las cajas de compensación y del esfuerzo propio de las entidades territoriales, contribuyen con una proporción cada vez menor a la financiación de la afiliación al régimen subsidiado (cuadro 2.7).

CUADRO 2.6.
FUENTES Y USOS DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO 1998-2003

Fuentes	1998	1999	2000	2001	2002	2003	VAR real 98-03
Ingresos							
Cotizantes (# de personas)	5.089.574	5.293.294	5.235.106	5.204.702	5.452.380	5.883.693	744.119
Salario promedio de los afiliados en SML	2.08	2.09	2.07	2.10	2.03	1.92	
Ingresos laborales en SMLVL	2.54	2.37	2.03	2.02	2.01	2.00	
1. Ingresos por cotización (mill de \$)	3.256.567	3.776.0973	4.058.810	4.501.359	4.701.245	5.229.181	2.0%
Total de ingresos mill de \$ en % del PIB	3.314.565 2.35%	3.841.614 2.58%	4.096.909 2.41%	4.539.282 2.42%	4.741.443 2.35%	5.495.355 2.46%	2.6%
Usos							
GASTOS							
Beneficiados (# de personas)	6.841.069	7.734.498	7.692.801	7.732.990	7.713.083	7.791.508	1.490.459
Cotizantes (# de personas)	5.089.574	5.293.294	5.235.106	5.204.702	5.452.380	5.833.693	744.119
Total cotz y beneficiados (# de personas)	11.570.623	13.027.792	12.927.907	12.937.692	13.165.463	13.805.201	3.6%
Densidad familiar	2.27	2.46	2.47	2.49	2.41	2.37	
Valor UPAC en pesos	20.362	241.577	265.734	289.119	300.684	323.316	1.4%
1. Total gasto en UPC (mill de pesos)	2.399.308	3.147.215	3.435.384	3.740.533	3.958.644	4.463.442	5.0%
2. Gasto en prestaciones económicas	135.690	156.957	169.117	187.577	176.297	165.608	-3.5%
3. Transferencia a solidaridad	310.108	384.052	386.317	500.676	515.947	590.453	5.5%
4. Transferencia a promoción	135.690	156.957	169.117	187.557	62.683	190.301	-0.8%
Total gastos (mill de pesos)	2.980.795	3.845.181	4.159.935	4.616.323	4.713.571	5.409.805	4.5%
Saldo compensación año	333.770	(3.567)	(63.026)	(77.041)	27.872	85.550	

GRÁFICA 2.3.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN AFILIADA AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO



Fuente: Dane y cálculos de los autores.

CUADRO 2.7.

PRINCIPALES INDICADORES DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO 1995-2003

Régimen subsidiado	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Afiliados	4.800.196	5.891.774	7.026.691	8.527.061	9.325.832	9.510.586	11.069.182	11.444.003	11.867.947
Cobertura Específica (NBI)	32.2%	40.1%	47.0%	57.0%	61.4%	62.0%	68.5%	69.7%	72.6%
Cobertura total	12.5%	15.2%	17.6%	20.8%	22.5%	22.5%	26.3%	26.7%	23.0%
Total de recursos (\$ billones)	0.63	0.71	0.80	1.12	1.25	1.24	1.71	1.84	2.50
Incremento real anual de recursos		-7.4%	-4.3%	20.0%	2.2%	-8.8%	37.9%	7.6%	27.6%
Participación de las fuentes:									
Fosyga	85.7%	63.1%	46.7%	51.3%	38.0%	34.6%	36.0%	31.0%	37.3%
SGP*	14.3%	36.9%	44.0%	37.2%	50.0%	51.9%	51.0%	66.2%	59.8%
Esfuerzo propio			3.8%	4.5%	3.9%	5.1%	3.0%	0.8%	1.2%
Rentas cedidas			1.8%	2.2%	3.4%	2.1%	9.0%		
Cajas de compensación			3.7%	4.8%	4.8%	6.2%	2.0%	2.1%	1.6%

* Sistema General de Participaciones - comprende, en los años previos a 2002, la suma del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación (ICN).

Fuente: Resultados económicos de la reforma a la salud en Colombia. Observatorio de la Seguridad Social No. 7, Grupo de Economía de la Salud - GES, Universidad de Antioquia. Medellín, Junio de 2003.

El cuadro 2.8 resume las fuentes de recursos para la financiación del régimen subsidiado y también el número de personas asegurable con los recursos, las personas aseguradas según los registros del Ministerio de Protección Social y las diferencias que se presentan al comparar los resultados de las encuestas que consultan a los hogares. En primer lugar, se destaca que con los recursos disponibles en 2003 podría asegurarse 13,7 millones de personas, pero de acuerdo con el registro oficial sólo lo están 11,8 millones. Todos los recursos no se han dirigido a afiliar población, pues, a pesar de ser asignados al sector, se encuentran invertidos temporalmente en papeles del Gobierno por problemas de cupo para gasto.

Se destaca la diferencia que existe entre el registro oficial y las personas que en la más reciente ECV 2003 informan estar afiliadas al régimen subsidiado. Estas últimas alcanzan únicamente 10 millones de personas, evidenciando una diferencia superior a 1,8 millones respecto al registro oficial del Ministerio. Se trata de una cifra apreciable, la cual podría indicar que no todos los recursos orientados a afiliar a la población pobre efectivamente se destinan a este fin.⁹

2.2.1.3 Población no asegurada

Además del 1.1% del PIB destinado a financiar la afiliación al régimen subsidiado en 2003, el sector público asigna un monto equivalente a 1,0% del PIB para financiar la población no asegurada, denominada vinculada (cuadro 2.9). Aquí se evidencia la posibilidad, al menos teórica, de duplicar la cobertura bajo un esquema de aseguramiento con los recursos que hoy se orientan a la financiación de la oferta tradicional en los hospitales públicos. Éstos obtienen recursos mediante la venta de servicios, de acuerdo con el esquema aprobado por la Ley 100 de 1993, que ascienden a un monto ligeramente superior a 300 mil millones en 2003.

La población no asegurada alcanzó 19 millones en 2003, de los cuales casi un 10% de las personas evaden sus obligaciones de cotizar al sistema teniendo capacidad de pago. Otro porcentaje importante deriva sus ingresos de actividades denominadas informales y podrían contribuir parcialmente al sistema, como lo han mostrado varios de los estudios realizados al Programa de Apoyo a la Reforma de Salud (PARS). Si se supone que solamente 50% de las personas que tienen un problema de salud consultan, la población que demandaría servicios de salud a la red hospitalaria pública alcanzaría 9,5 millones de personas. El gasto per-cápita para atenderlas ascendería a 243.3 mil pesos anuales, superando en más de 60 mil pesos el valor de la UPC del régimen subsidiado.

Algunos estudios afirman que no ha sido posible avanzar hacia el logro de un aseguramiento universal, tal como fue proyectado en 1993. De una parte, el sistema no ha logrado afiliar al régimen contributivo una proporción importante de la población que tiene ingresos y que trabaja como independiente. En unos casos, porque estos son más bajos que los dos SML¹⁰ con los cuales deben afiliarse; en otros, porque aunque estos ingresos sean mayores, la red pública les ofrece una alternativa en casos de problemas graves de salud y no hay incentivos para realizar la contribución. Por otra parte, la sub-declaración de ingresos debilita los recursos en el contributivo y tampoco en este campo se han realizado avances en los 10 años de la reforma.

2.2.1.4 Riesgos profesionales

El sistema general de riesgos profesionales es un componente del sistema de seguridad social orientado a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y de los accidentes que puedan ocurrir como consecuencia de la actividad laboral que desarrollan. Las entidades administradoras de este riesgo son las administradoras de riesgos profesionales (ARP) y los cotizantes son los empleadores o los trabajadores independientes de conformidad

⁹ El error por muestreo no alcanzaría más de 200 mil personas. Así, esta diferencia tiene origen en un importante desfase entre la población nominalmente asegurable y la que efectivamente se encuentra asegurada en el régimen subsidiado.

¹⁰ La resolución 2228 de 2004 reglamenta el Decreto 516 de 2004 que autoriza la afiliación colectiva al régimen contributivo a través de la agremiación de trabajadores independientes con un ingreso base de 1,5 SML.

con la reglamentación especial expedida por el Gobierno Nacional. Se trata de un régimen contributivo, de afiliación obligatoria para todas las empresas que operan en el territorio nacional y para los trabajadores, contratistas y subcontratistas de los sectores público¹¹ y privado. La cotización está enteramente a cargo del empleador y se establece mediante tarifas sobre el salario pagado al trabajador, definidas en función del riesgo existente en cada empresa en razón de su actividad económica y de las acciones que realiza para controlarlo (López, 2003).

Las tarifas del sistema no son homogéneas para todos, pues se definen de acuerdo con la actividad de cada empresa, la siniestralidad histórica y el cumplimiento de los planes y programas ocupacionales. La base de la cotización es la misma utilizada para el sistema de pensiones; es decir, el salario mensual no inferior al salario mínimo legal vigente. La cotización oscila entre 0.348% –como tarifa mínima para cubrir el riesgo mínimo– y 8.7% –para el riesgo máximo– del ingreso base de cotización, según los riesgos de cada empresa, con un valor inicial que rige en la actualidad, porque aún no han sido reglamentados los parámetros para las variaciones de la cotización al interior de cada clase.

2.2.2 PENSIONES

Al finalizar 2003, el sistema pensional colombiano contaba con 11,6 millones de afiliados; sin embargo, el porcentaje de cobertura efectiva (que relaciona a la población que ha cotizado en los últimos 6 meses al sistema) es 25%. El sector público tiene el mayor número de regímenes exceptuados de la reforma. Los docentes han pagado contribuciones muy inferiores a las del resto del sistema y sólo en 2003 se incrementaron al nivel de las que pagan los demás trabajadores. Un beneficio convencional de Ecopetrol fue el no pago de contribuciones, beneficio que también fue recientemente revisado. El sistema da cuenta de un total de pensionados que asciende a un poco más de un millón, distribuidos cerca de la mitad en el ISS y la otra mitad en las cajas públicas (cuadro 2.10). La gráfica 2.4 presenta la evolución de los afiliados a los dos subsistemas: el de capitalización, administrado por las administradoras de fondos de pensiones y el de prima media, administrado por el ISS.

¹¹ Según el artículo 279 de la Ley 100, el sistema integral de seguridad social no se aplica a los miembros de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto 1214 de 1990, ni a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ni a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos y a los pensionados de la misma.

CUADRO 2.8.
FUENTES Y USOS DE LOS RECURSOS DE SALUD PARA POBLACIÓN
DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO 1995-2003

Régimen Subsidiado	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Fuentes									
Situado fiscal y PINC (1998-2001) SGP 2002-2003	109.065	165.835	332.409	416.588	609.653	685.186	716.108	1.176.704	1.454.000
1% punto de solidaridad	163.730	338.067	326.374	467.946	498.716	510.002	727.988	744.619	880.984
Aporte del gobierno (pari passu y deuda)	-	-	-	310.106	384.052	386.317	500.676	515.947	590.453
Cajas de compensación	-	-	-	70.239	52.865	70.900	90.999	92.182	130.601
Rendimientos financieros	-	-	-	87.599	58.880	49.397	65.069	79.474	96.609
Otros (impuestos a las armas, mutas, etc.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rentas cedidas demanda	-	36.853	42.568	42.833	43.944	42.945	51.793	54.383	68.600
Cajas de compensación									
Esfuerzo propio	-	-	41.498	50.613	48.244	63.696	73.476	84.758	41.712
Total de recursos para subsidio Para la demanda	309.374	585.518	770.569	1.031.266	1.260.453	1.384.555	1.609.244	2.076.207	2.483.028
En % del PIB	0.37%	0.58%	0.63%	0.73%	0.85%	0.82%	0.86%	1.03%	1.11%
Usos									
Item: valor en UPC en pesos Corrientes de cada año	75.000	89.625	110.134	128.530	140.393	141.092	141.092	168.023	180.623
1. Personas asegurables con los recursos asignados a la demanda	4.124.985	6.532.975	6.999.646	8.023.540	8.978.034	9.813.137	11.405.639	12.356.684	13.747.019
2. Personas aseguradas según registros del Ministerio	4.800.916	5.981.774	7.026.690	8.527.061	9.325.832	9.510.560	11.069.182	11.444.003	11.867.947
3. Personas aseguradas según encuestas 1997, 2000, 2003			7.845.602						10.021.350
4. Diferencia (2-1)	675.931	(551.201)	30.044	503.521	347.798	(302.577)	(336.457)	(912.681)	(1.879.972)
4. Diferencia (3-1)			818.912						(1.846.597)

CUADRO 2.9.
FUENTES Y USOS DE LOS RECURSOS DE SALUD PARA POBLACIÓN
VINCULADA 1995-2003

Fuentes	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Millones de pesos corrientes									
Situado fiscal y PINC (1998-2001) SGP 2002-2003	618.035	809.665	913.144	1.112.884	1.274.039	1.251.672	1.594.177	1.414.796	1.243.000
Rentas cedidas		331.677	383.110	385.496	395.497	430.324	466.142	529.816	670.257
Etasa									110.000
Venta de servicios (10% 1997-2000); (15%: 2001-2003)			129.625	149.834	166.854	168.200	349.048	291.692	303.289
Total de recursos financiación POB vinculada	618.035	1.141.342	1.425.879	1.648.174	1.836.849	1.850.196	2.369.366	2.236.304	2.326.745
En % del PIB	0.7%	1.1%	1.2%	1.2%	1.2%	1.1%	1.3%	1.1%	1.0%
Usos									
(1) Población no asegurada	21.310.367	20.240.866	19.679.427	20.454.845	19.014.011	19.760.657	19.040.453	19.303.112	19.122.073
(2) Población no asegurada que consulta (50%) 1/	10.655.184	10.120.433	9.839.714	10.227.423	9.507.005	9.880.329	9.520.226	9.651.556	9.561.036
Gasto per capita implícito: total de recursos/Pob no asegurada que consulta	58.003	112.776	144.911	161.152	193.172	187.261	248.877	231.704	243.357

1/ Según la ECV 2003 de los no afiliados solo el 49,7% acude a un profesional o institución de salud.

CUADRO 2.10.

AFILIADOS, COTIZANTES Y PENSIONADOS A DICIEMBRE DE 2003

	Ahorro individual. A.F.P	Prima media I.S.S 1/	Sector Público		Total
			Reformado	No reformado /	
1. Afiliados Totales % respecto del total	5.213.023	5.670.077	200.000	529.000	11.612.100
2. Cotizantes % de afiliados activos (2) / (1)	44.9%	48.8%	1.72%	4.56%	
3. Pensionados % respecto del total	2.538.688	2.234.227	200.000	220.000	5.192.915
Cobertura nominal respecto a la P.E.A					56.18%
Cobertura efectiva respecto a la P.E.A					25.12%

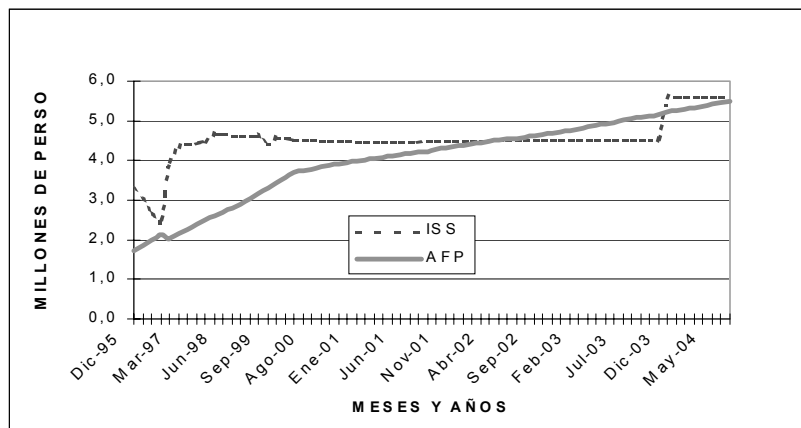
Fuente: Cálculo de los autores con base en Estadísticas de la Superintendencia Bancaria, Ministerio de Hacienda y Encuestas de Hogares

1/ Los datos de los afiliados y pensionados del ISS, se encuentra a junio de 2002 en las estadísticas oficiales de la superintendencia bancaria

2/ El sector no reformado es las fuerzas militares, maestros y ECOPEPETROL: el sector no reformado, paga cotizaciones diferentes a las de la Ley no las paga por beneficios convencionales

Población económicamente activa de diciembre de 2003: 20.669.276

GRÁFICA 2.4.

EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS A LAS AFP Y AL ISS 1995-2004**2.2.2.1 Principales determinantes de la cobertura en pensiones**

La vinculación al sistema pensional depende básicamente del tipo de participación laboral de las personas. Las encuestas de calidad de vida (ECV) de 1997 y 2003 muestran que para el total nacional en 2003, la tasa de desempleo pasó de representar 11,8% en 1997 a 14,2% en 2003, factor que influyó en la menor tasa de afiliación al sistema de pensiones. La tasa de afiliación activa,¹² que alcanzaba el 26% de la población ocupada, se redujo a 24,7% en 2003 (cuadro 2.11).

¹² Que en los últimos 6 meses ha registrado el pago de contribuciones.

La mayor tasa de informalidad asociada al crecimiento del número de trabajadores independientes es otro de los factores que ha incidido en la menor afiliación que se registra en el sistema de pensiones. En los trabajadores informales se incluyen “los familiares sin remuneración, los empleados domésticos, los independientes con excepción de los profesionales técnicos y los asalariados del sector privado, junto con los patronos vinculados a empresas de hasta diez trabajadores.”¹³ En el total nacional, para 1997 la tasa de informalidad era del 68,9%, mientras que para 2003 se incrementó hasta el 70,3%. Adicionalmente, respecto al género de las personas existe una diferencia en las tasas de informalidad entre los hombres y las mujeres, siendo más favorables para el sexo femenino: en 1997 la tasa de informalidad para los hombres y las mujeres era de 71,4% y 64,8% respectivamente; en 2003 la brecha disminuyó gracias a una reducción en la tasa asociada a los hombres (71,1%) y a un aumento de la tasa asociada a las mujeres (69,1%).

CUADRO 2.11.

INDICADORES DEL MERCADO LABORAL Y LA AFILIACIÓN A PENSIONES 1997; 2003

	ECV 1997	ECV 2003
Ocupados	15,223,539	17,056,071
Independientes	6,490,193	8,416,699
Tasa de ocupados independientes	42.6%	49.3%
Dependientes	8,733,346	8,639,372
Tasa de ocupados dependientes	57.4%	50.7%
Desempleados	2,026,471	2,815,956
Tasa de desempleo	11.8	14.2
Informales	10,491,829	11,985,689
Tasa de informalidad	68.9	70.3
Afiliados activos a pensiones	3,985,325	4,219,323
Tasa de afiliación activa (afiliados/ocupados)	26.2%	24.7%
Afiliados al régimen de prima media (ISS y cajas públicas)	2,583,716	1,454,730
Tasa de afiliación activa al régimen de prima media	64.8%	34.5%
Afiliados a régimen de ahorro individual (fondos de pensiones)	1,080,703	2,335,120
Tasa de afiliación activa al régimen de ahorro individual	27.1%	55.3%
Regímenes exceptuados	320,906	429,473
Tasa de afiliación activa a regímenes exceptuados	8.1%	10.2%

Fuente. Cálculo de los autores con base en ECV 1997 y 2003. Acosta, Pombo y Guerra (2004).

Por trabajador independiente se entiende “(...) toda persona natural que realice una actividad económica o preste sus servicios de manera personal y por su cuenta y riesgo, mediante contratos de carácter civil, comercial o administrativo, distintos al laboral.”¹⁴ Para el presente estudio se establecen como independientes los trabajadores o profesionales independientes, los patronos o empleadores y el trabajador de su propia finca o de finca en arriendo o aparcería. En el total nacional, se observa que los contratos no laborales han aumentado: el porcentaje de personas que poseen un trabajo independiente ha pasado del 42,6% al 49,3%.

¹³ Acosta y Ayala (2001).

¹⁴ Decreto número 2800 de 2 de octubre de 2003.

Otro cambio que se destaca en las estadísticas consignadas en el cuadro 2.11 es la consolidación del régimen de ahorro individual como principal mecanismo de afiliación al sistema de pensiones. Mientras en 1997, 64% de los ocupados se encontraba afiliado al régimen de prima media (ISS y cajas públicas), en 2003 este porcentaje se reduce a 34.5%. Por el contrario, en el régimen de ahorro individual el porcentaje de población afiliada se incrementa de 27,1% en 1997 a 55,3% en 2003. Los trabajos sobre cobertura del sistema de pensiones han argumentado que la reforma de 1993 incentivó la afiliación del grupo de trabajadores más jóvenes, pero ha carecido de suficientes mecanismos para afiliación y pago de las contribuciones de los trabajadores del sector informal. La ampliación de cobertura depende de la continuidad de las contribuciones, variable altamente afectada por el desempleo, tanto cíclico como estructural, así como por la mayor volatilidad derivada de la mayor inserción internacional de la economía.

LOGROS EN COBERTURA EN SALUD FRENTE A PENSIONES

La mayor cobertura lograda en salud frente a pensiones podría explicarse por los diferentes objetivos de la reforma de 1993 en cada caso. En el primero, se buscaba esencialmente un mayor acceso de la población excluida al servicio de salud, sin distinción de ingreso; en el segundo, se buscaba disminuir el desequilibrio financiero en el sistema del ISS y en el sector público mediante cotizaciones individuales, en esencia a través del mercado laboral, con una parte solidaria marginal si se compara con el régimen subsidiado de salud. Incorrectamente se ha cuestionado la reforma pensional por la baja cobertura alcanzada. Las tasas de crecimiento de los afiliados a pensiones obligatorias son mayores en los años de aumento del desempleo por la crisis económica (cuadro 2.12). Los fondos de pensiones obligatorias, voluntarias y cesantías de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) presentaron tasas de crecimiento real anuales positivas, aun durante los años de la crisis económica (cuadro 2.13).

CUADRO 2.12.

AFILIADOS A SALUD, PENSIONES Y CESANTÍAS 1994-2003

	Salud				Pensiones y cesantías					
	Contributivo		Subsidiado		Pensiones obligatorias		Pensiones voluntarias		Cesantías	
	Personas	% crecim anual	Personas	% crecim anual	Personas	% crecim anual	Personas	% crecim anual	Personas	% crecim anual
Dic-94					991.620		12.949		1.165.398	
Dic-95			4.800.916		1.716.722	73.1%	12.171	-2.6%	1.461.558	25.4%
Dic-96	13.728.297		5.981.774	24.6%	2.032.405	18.4%	15.213	25.0%	1.688.585	15.5%
Dic-97	14.989.278	9.0%	7.026.690	17.5%	2.494.363	22.7%	20.434	34.3%	1.862.270	10.3%
Dic-98	11.860.174	-20.8%	7.026.690	21.4%	2.908.633	16.6%	41.072	101.0%	1.967.516	5.7%
Dic-99	13.003.597	9.6%	8.527.061	9.4%	3.443.323	18.4%	70.849	72.5%	2.102.911	6.9%
Dic-00	13.063.046	0.5%	9.510.560	2.0%	3.954.007	14.8%	106.595	50.5%	2.274.341	8.2%
Dic-01	13.077.930	0.1%	11.062.708	16.3%	4.336.379	9.7%	132.423	24.2%	2.338.830	2.8%
Dic-02	13.165.463	0.7%	11.444.003	3.4%	4.715.948	8.8%	170.537	28.8%	2.678.899	14.5%
Dic-03	13.459.179	2.2%	11.782.431	3.0%	5.213.023	10.5%	213.662	25.3%	2.903.379	8.4%

Nota: En el 2003, se registra el número de afiliados según el Ministerio de Protección Social. Según la ECV 2003 los afiliados sería: 15.425.723 en el régimen contributivo y 10.021.350 en el subsidiado.

Fuente: Plan de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario". Departamento Nacional de Planeación. Informes de Coyuntura y Boletín Mensual Superintendencia Bancaria varios años.

Uno de los logros más importantes de la reforma a la seguridad social ha sido el aumento de la cobertura en salud, incluyendo población de áreas rurales, gracias a los crecientes recursos asignados al aseguramiento de los más pobres, que representaron recursos equivalentes a 1.1% del PIB en 2003. Por el contrario, los mecanismos puestos en marcha para ampliar la cobertura de pensiones –en particular, el fondo de solidaridad pensional–, la garantía de pensión mínima y las pensiones asistenciales, no lograron movilizar un adecuado monto de recursos y tuvieron problemas de diseño e implementación.

CUADRO 2.13.

VALOR DE LOS FONDOS ADMINISTRADOS POR LAS AFP EN PENSIONES OBLIGATORIAS, VOLUNTARIAS Y CESANTÍAS 1994-2003

Periodo	Millones de pesos							
	Pensiones obligatorias	% var real anual	Cesantías	% var real anual	Pensiones voluntarias	% var real anual	Total	% var real anual
Dic-94	31.496		351.398		25.478		408.212	
Dic-95	262.730	598%	895.040	18%	37.381	23%	795.151	63%
Dic-96	806.465	152%	693.541	15%	75.034	65%	1.545.040	63%
Dic-97	1.768.767	86%	935.622	15%	145.177	64%	2.849.566	54%
Dic-98	3.253.167	58%	1.230.929	13%	474.759	180%	4.958.855	49%
Dic-99	5.409.775	52%	1.584.378	18%	822.337	59%	7.816.490	44%
Dic-00	7.990.306	36%	1.831.990	6%	1.486.497	66%	11.308.793	33%
Dic-01	11.353.644	32%	2.084.557	6%	1.881.264	18%	15.319.466	26%
Dic-02	15.704.676	29%	2.375.527	7%	2.522.552	25%	20.602.755	26%
Dic-03	20.354.457	22%	2.679.552	6%	3.134.946	17%	26.168.956	19%

Fuente: Superbancaria

MECANISMOS DE AMPLIACIÓN DE COBERTURA EN PENSIONES

La reforma de 1993 introdujo un conjunto de medidas redistributivas financiadas principalmente por el fisco y orientadas a ampliar la cobertura de la protección social: (i) el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), destinado a subsidiar temporalmente las contribuciones de los menos pudientes; (ii) la pensión mínima por vejez o pensión básica que se otorga con recursos del Estado (nacional y local) a quien no haya logrado ahorrar el capital necesario, pero haya contribuido suficiente tiempo y (iii) las nuevas pensiones asistenciales de medio salario mínimo para personas pobres de 65 o más años que no hayan cumplido los requisitos para las pensiones mínimas o no hayan accedido a la seguridad social contributiva. A continuación se resume una evaluación de mecanismos como el FSP, la garantía de pensión mínima y las pensiones asistenciales (Ayala y Acosta 2001).

Las evaluaciones del FSP señalaron tanto problemas institucionales como de diseño, entre los cuales se indicaron: i) la falta de precisión en la orientación del subsidio: si de lo que se trata es de inducir a nuevos cotizantes (como las madres comunitarias) o bien si el objetivo es complementar los requisitos para pensionarse a quienes les falta poco para alcanzar las condiciones para obtener una pensión (por ejemplo, informales que han cotizado largo tiempo como asalariados y han perdido el empleo); (ii) se favoreció el régimen de prima media; (iii) el contrato con el operador no precisó el sistema de focalización, los incentivos, la vigilancia, ni tampoco el

control suficientes para asegurar un buen desempeño y, finalmente, (iv) tampoco se generó un buen flujo de información entre el receptor (ISS) y el emisor del subsidio (FSP) para controlar quién mantiene o pierde las condiciones del subsidio.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, el nuevo sistema de pensiones se componía de un sistema obligatorio contributivo de capitalización individual regulado públicamente, con garantías estatales para pensiones mínimas, complementado por el sistema asistencial para los más pobres excluidos de este sistema. La pensión mínima se entregaría a los afiliados al sistema de ahorro individual que a los 62 años, si son hombres, y 57 años, si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima vigente¹⁵ y hayan cotizado por lo menos 1.150 semanas. La garantía de pensión mínima les da derecho a que el Gobierno Nacional les complete la parte faltante para alcanzar esta pensión. El costo relativamente alto de esta garantía le exige requisitos difícilmente alcanzables en términos de semanas cotizadas por los trabajadores colombianos. Por ello, no es un mecanismo al cual se pueda acceder y sería preferible graduarla de tal manera que se otorgue por un porcentaje muy inferior al salario mínimo, por ejemplo, 50% de éste a las 800 semanas de cotización y gradualmente hasta alcanzar el valor total del mínimo a las 1.200 semanas de cotización. Ello permitiría una distribución más amplia de este subsidio.

La Ley 100 de 1993 creó el programa de pensiones asistenciales para los ancianos indigentes con el objeto de brindarles un subsidio monetario equivalente al 50% del salario mínimo legal mensual vigente. Este subsidio, que no se aprobó para todo el que cumpliera los requisitos establecidos, sería cofinanciado con los gobiernos subnacionales. Posteriormente se creó Revivir, un programa perteneciente a la Red de Solidaridad Social (RSS), creada en 1994 para atender a la población clasificada en los niveles I y II del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios (Sisben).

El Programa Revivir tenía como población objetivo a los ancianos mayores de 65 años, limitados físicos o mentales, e indígenas mayores de 50 años, indigentes o minusválidos. Se observó que la mayoría, 59%, vivían en familia; 10% en una institución; 26% solos y 5% en la calle, de acuerdo a la Encuesta Reunirse, evaluada por un consorcio de universidades en 1998. Este programa exigía cofinanciación por parte de los gobiernos subnacionales y la existencia de algún programa establecido que estuviera atendiendo a ese segmento de la población para asegurar su sostenibilidad. El Gobierno, con motivo de la nueva reforma pensional contenida en la Ley 797 de 2003, propuso una nueva legislación orientada a restringir los requisitos a los beneficiarios de los subsidios, las cotizaciones y a incrementar los recursos para la atención directa a los ancianos (Ver Conpes Social 70).

Con estos propósitos creó dos cuentas independientes en el FSP: una de solidaridad y otra de subsistencia. La primera tiene el funcionamiento original previsto para el FSP; es decir, otorgar subsidios a las cotizaciones. Sin embargo, se estableció que sólo cubriría a personas mayores de 55 años afiliadas al ISS o a las mayores de 58 años afiliadas a los fondos de pensiones, tratando de mejorar la fidelidad al sistema. La fuente de recursos para estos subsidios será 50% de los recaudos por: i) la cotización adicional de un punto de los cotizantes al sistema con ingresos mayores a 4

¹⁵ La pensión mínima quedó como el salario mínimo de la fecha de reconocimiento de la propuesta gubernamental sobre reforma pensional, manteniendo su valor anual según IPC (Ayala y Acosta, 1998).

SML; ii) los aportes de entidades territoriales; iii) rendimientos financieros y iv) ingresos provenientes de multas y sanciones. La población objetivo se ha estimado en 180 mil personas.

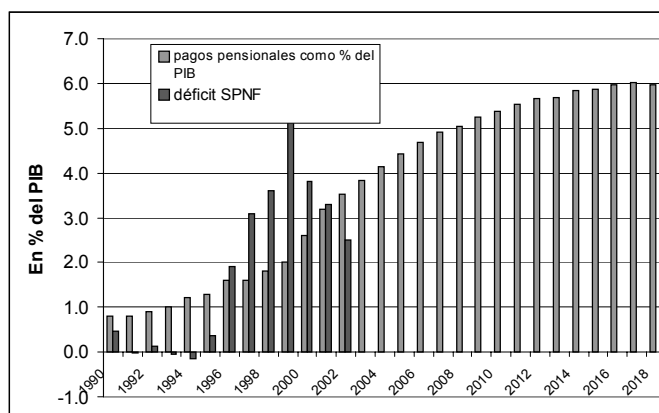
La cuenta de subsistencia se orientó a proteger a la población mayor en estado de indigencia o pobreza extrema a través de un subsidio económico. Esta cuenta es financiada con: i) el otro 50% de los recaudos por los conceptos antes señalados; ii) los aportes adicionales de los cotizantes con ingresos superiores a 16 SML; iii) contribuciones de las pensiones mayores a 10 SML y iv) aportes del presupuesto nacional. El MPS, el ICBF y el consorcio que administra los recursos del FSP fueron encargados de definir los criterios de selección de beneficiarios y demás aspectos operativos. Con los ajustes planteados en 2003 se espera lograr mayores coberturas tanto en pensiones como en protección a los adultos mayores. No están aún disponibles evaluaciones del impacto de estos ajustes por lo reciente de la puesta en marcha de lo dispuesto en la Ley 797 de 2003. El diseño de un mecanismo de protección de los ingresos (subsidio al desempleo) mejoraría la protección tanto en salud como en pensiones.

2.2.2.2 La atención de las deudas por pensiones y el problema fiscal colombiano

Los retos del sistema pensional, luego de transcurridos 10 años de su reforma, continúan siendo su baja cobertura y la consecución de los recursos para el pago del elevado número de pensionados actuales y futuros, en especial ante el agotamiento de las reservas del ISS. La falta de cobertura en seguridad social de la mayor parte de la población económicamente activa es, a la vez, un problema actual y uno futuro: todos los excluidos del sistema están por fuera de una protección contra los riesgos actuales. Se ha previsto que la atención del pasivo por concepto de pensiones exigirá montos crecientes de recursos hasta el año 2019, tal como lo indica el gráfico 2.5.

GRÁFICO 2.5.

PAGOS POR PENSIONES A CARGO DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT



Fuente: DNP, 2002.

La aproximación tradicional al problema pensional se ha basado en las expresiones sobre el elevado monto y la creciente participación en los gastos anuales del Gobierno. La deuda del sector público en gran parte fue generada por la ausencia de provisión de los compromisos pensionales en el ISS, en las cajas públicas (Cajanal, Caprecom, cajas de retiro de las fuerzas militares y policía,

universidades, entre otras) y también en muchas empresas de servicios públicos. Esta deuda no tuvo un gran efecto en los flujos de caja del Estado, cuando los pensionados aún eran muy pocos, pero acumuló un pasivo en el balance del Gobierno cuya atención en los próximos años constituye el principal problema de las finanzas públicas. Una idea aproximada de los déficit pensionales a cargo de la Nación calculados en 2000 se presenta en el cuadro 2.14.

CUADRO 2.14.

PARTICIPACIONES EN EL DÉFICIT A CARGO DE LA NACIÓN

Entidad/Rubro	Déficit: valor presente como % del PIB del 2000	Participaciones
ISS	61.45	31.9
Cajas públicas nacionales	55.46	28.8
Bonos pensionales a cargo de la Nación (tipo A)	17.14	8.9
Fondo del Magisterio (Fomag)	19.48	10.1
Fuerzas Armadas y Policía Nacional	38.83	20.2
TOTAL SGP Y EXCEPTUADOS	192.36	100%

Fuente: Parra, 2001.

Adicionalmente, la responsabilidad de la atención de la deuda por pensiones de los trabajadores de las administraciones departamentales y municipales no quedó bien establecida con la Ley 100. Por ello, fue necesario expedir una ley posterior para iniciar el fondeo para la atención de estas obligaciones (Ley 549 de 1999) en el Fondo de Pasivos Territoriales (Fonpet). La elevada deuda pensional es consecuencia de la ausencia de reservas para pensiones, de su uso para otros fines, la insuficiencia de los aportes y las generosas condiciones de acceso a los seguros de pensiones, invalidez y muerte. El costo que ha tenido que asumir el Gobierno por no realizar provisiones y las que ha tenido que asumir de otras entidades, es 17% del PIB, sin incluir el costo de financiar dichos pagos, el cual implícitamente corresponde a 8% del PIB; es decir, cerca de la mitad de la deuda del sector público no financiero (SPNF) es explicada únicamente por este tipo de obligaciones.

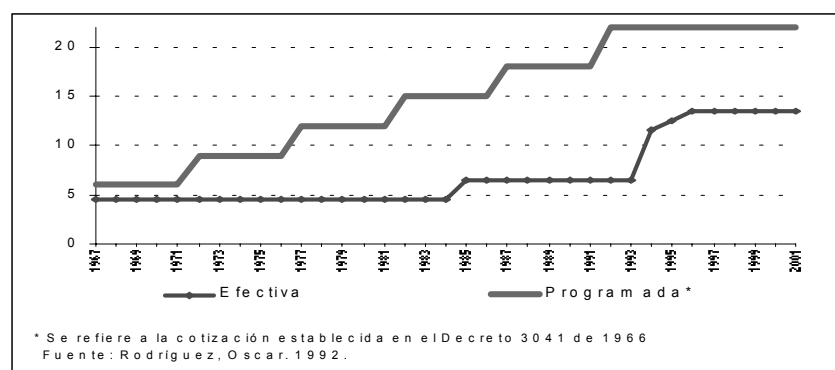
El segundo componente del origen de la deuda por pensiones surge del incumplimiento del Decreto 3041 de 1966, según el cual la cotización global para los seguros de vejez, invalidez y muerte se debería incrementar gradualmente de 9% a 22% en un lapso de 25 años que terminarían en 1992 (gráfico 2.6). La regla de cotización prevista en el decreto era 50% a cargo del empleador, 25% del trabajador y 25% del Estado. Sin embargo, estas condiciones fueron modificadas cinco años después, cuando se expidió el Decreto 1935, el cual suspendió el aporte del Estado y no cumplió con la regla de reajuste cada cinco años hasta llegar al 22% como lo señalaba el Decreto 3041. Adicionalmente, se creó el seguro obligatorio, el cual sería financiado con recursos del presupuesto nacional. El costo por concepto de los aportes del Estado, en valor presente y según cálculos del ISS, asciende a 14% del PIB.

El costo de pagar a los pensionados con los ingresos de los cotizantes sin tener reservas se ha traducido en una pérdida patrimonial en el ISS equivalente a 5% del PIB. Esta deuda ya ha sido reconocida por el Gobierno y será cancelada a través de la expedición de bonos pensionales cuyo monto asciende a 11% del PIB, según estimaciones de la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda.

Así, cerca del 50% de la deuda del SPNF ha sido causada por el incumplimiento de la regla de aportes del Estado como empleador a las pensiones de sus empleados, fuerzas militares y trabajadores de sus empresas. El restante 50% de la deuda que no aparece en el *stock* de deuda pública neta está causada por el deterioro patrimonial y la imposibilidad de acumulación de reservas necesarias para que el ISS le cumpla a sus afiliados.

GRÁFICO 2.6.

COTIZACIÓN EFECTIVA Y PROGRAMADA ISS



En este contexto, y luego de varios años de ejercicios de concertación, se aprobó una nueva reforma mediante la Ley 797 de 2002 cuyos principales cambios se reportan en el cuadro 2.15 y las estimaciones del valor en que se habría reducido la deuda se consignan en el cuadro 2.16. De este modo, se buscó eliminar buena parte de los subsidios regresivos en prima media. Los beneficios del sistema pensional colombiano son demasiado elevados si se comparan con los de países de un nivel similar o mayor de desarrollo. Los aportes de los afiliados en los países desarrollados son mayores a los efectuados por los colombianos y los beneficios recibidos son proporcionalmente menores a los obtenidos por los pensionados colombianos.

CUADRO 2.15.

PRINCIPALES AJUSTES REALIZADOS A LA LEY 100 DE 1993

	Ley 100 /93	Ajustes
Tasa de cotización	13.5% (+1% > 4 SLM) Gastos admin. 3.5%	14.5% (+1% > 4 SLM) 16.5% para 2008 Gastos admin. 3%
Edad de jubilación	55 M / 60 H -2014 y 57 M / 62 H	55 M / 60 H -2014 y 60 M / 62 H
Tasa de reemplazo (mín./máx.)	65% / 85%	r = 65.50 -0.50 s
Número de semanas (mín./máx.)	1000 / 1400	1300 / 1800
Base de cotización (mín./máx.)	1 SLM/ 20 SLM	1 SLM/ 25 SLM
Período de traslado	Cada 3 años	Cada 5 años
Período base de liquidación	10 años	10 años

Fuente: DNP-DEE

Tal como ha sido advertido por el DNP y otras agencias del Gobierno, el pago de las pensiones, además de generar subsidios elevados, los distribuye en forma inequitativa: a mayor ingreso, mayor subsidio, aun después de las reformas recientes (cuadro 2.17). El subsidio promedio de

las pensiones era superior al 95%. Estos subsidios estaban amparados en convenciones colectivas y en normas propias de cada régimen (por ejemplo, el régimen del Magisterio).

CUADRO 2.16.
EQUILIBRIO FISCAL –VPN DEL PASIVO PENSIONAL (2003-2050) %
DEL PIB DE 2003

	Ley 100 / 93	Ley 100 + Ajustes (Ley 797 – 860/03)	Participación (Ley 100+ajustes)
ISS	63.3	44.6	26.2
Cajas públicas	54.6	48.3	28.3
Fomag	28.6	24.8	14.5
F.F.A.A.	35.3	35.3	20.7
Bonos tipo A	17.5	17.5	10.3
GPM	8.0	0.0	0.0
TOTAL	207.3	170.5	100.0

Fuente: DNP - DEE

CUADRO 2.17.
SUBSIDIO IMPLÍCITO DE LA MESADA PENSIONAL

Subsidio de la pensión en SMLV	Nivel de subsidio de la mesada*		
	Ley 100 ¹⁶	Ley 100 + ajustes	Diferencia
1	66.1	39.0	27.1
2	47.9	6.0	41.9
5	47.9	3.8	44.1
10	47.9	-0.2	48.1
20	47.9	-9.2	57.1

Fuente: DNP¹⁷

*Centavos por cada mesada

Los esquemas de pensiones, por su relación directa con el empleo, siguen la misma tendencia que éste. El empleo le da al individuo acceso a la seguridad social; así mismo, si lo pierde queda excluido del sistema por lo que se convierte en un proceso que afecta ambas partes: el trabajador pierde los beneficios de la seguridad social en salud y pensiones y el sistema pierde un cotizante. Este problema no es ajeno a la realidad de nuestro país: Colombia ha presentado tasas de desempleo estructural por encima del promedio en la región desde hace varias décadas, al igual que cuenta con un salario mínimo relativamente alto (Perotti, 2000). En general, los sistemas de pensiones de la región no han podido superar el problema de la falta de cobertura de la gran cantidad de empleados del sector informal que en países como Colombia supera ampliamente el de los trabajadores en el sector formal. Una dirección sobre la que conviene avanzar es la del equilibrio intergeneracional.

2.2.3. PROTECCIÓN LABORAL

El componente de protección laboral del SPS agrupa una serie de programas y mecanismos desarticulados con objetivos de capacitación o de prestación económica en caso de desempleo

¹⁶ Supuestos: Ley 100: Tasa de interés de 5%, 1000 semanas cotizadas, 60/55 años de edad, tasas de cotización 11%

¹⁷ Documento en curso elaborado por: Gabriel Piraquive, Javier Osorio y Juliana Martínez.

(cesantía). Los programas contemplados en este componente son financiados con recursos que alcanzan 1,87 billones de pesos, equivalentes al 0.8% del PIB, y pese a recientes esfuerzos para diseñar mecanismos complementarios, los recursos asignados resultan insuficientes y en algunos casos constituyen recursos excepcionales de emergencia. Su principal fuente de financiación son los aportes a los fondos de cesantías públicos y privados realizados por los empleadores, que alcanzan el 40.3%. El aporte parafiscal al SENA y recursos parafiscales de las cajas de compensación destinados a los programas de capacitación, y muy recientemente a subsidios al desempleo, participan con 32,9% de los recursos. Finalmente, los otros recursos, entre los que se cuentan recursos financieros provenientes de rendimientos financieros, reservas anteriormente constituidas y recursos de crédito, completan con 26,7% la financiación de los programas agrupados en el componente de protección laboral. La intervención estatal en este componente debe propender por la consolidación de dos ejes principales: la empleabilidad para jóvenes y subsidios y seguros para los desempleados (Barrera, 2004).

Las cesantías fueron una prestación considerada como un ahorro para los períodos de desempleo,¹⁸ cuyo monto era equivalente a un mes de salario más los intereses del 12% sobre los saldos de antigüedad en la empresa. En el momento en que el trabajador se retiraba del empleo, el valor de la cesantía se calculaba de acuerdo con el salario promedio de los últimos 3 meses, descontando los retiros que realizaba el trabajador (Henaó, 1995). Esta prestación constituía un costo muy alto para las empresas que tuvieran trabajadores estables, pues a mayor permanencia del trabajador en la empresa, mayor era el monto que se le debía al trabajador y más inciertos eran los costos para las empresas al tener que incluir la inflación y los aumentos salariales del trabajador.

Por esta razón se afirma que Colombia cuenta con el sistema más antiguo de seguro de desempleo (Acosta y Ramírez, 2004). Esta prestación se tradujo, con el tiempo, en altos costos para las empresas que contaban con trabajadores estables y el beneficio aumentaba con la antigüedad.

Mediante la Ley 50 de 1990, se promulgó el nuevo régimen de cesantías, el cual cubre a todo trabajador que celebre contrato de trabajo con posterioridad al 1 de enero de 1991 y a aquellos trabajadores que se acojan voluntariamente a él. Las cesantías del trabajador cobijado por el nuevo régimen son administradas por una administradora de pensiones y cesantías (AFPC) a través de un fondo de cesantías, el cual es un patrimonio autónomo conformado por los aportes. La ley autoriza hacer retiros parciales del ahorro exclusivamente para i) pago de educación superior del afiliado, de su cónyuge, o de sus hijos; ii) adquisición, mejora o liberación de hipoteca de vivienda y iii) pago de impuestos de valorización o renta de la vivienda del afiliado. Así mismo, las cesantías pueden ser pignoradas para garantizar los préstamos para vivienda que otorgan los fondos de empleados y cooperativas.

Para López (2003), las cesantías no son un seguro de desempleo sino un sobresueldo ahorrado, que bien puede ser empleado en caso de desempleo, pero que igual puede ser empleado para otros propósitos, con lo cual no está proveyendo protección efectiva contra desempleo. Actualmente, es un suplemento del ingreso corriente mientras se detenta el empleo. Su uso como protección contra desempleo es en gran parte voluntario. Pero este ahorro voluntario para pro-

¹⁸ Con el Decreto 2351 de 1965, las cesantías se convirtieron en una prestación permanente que podía retirarse parcialmente para compra o mejora de vivienda.

tegerse contra el desempleo suele ser frecuentemente insuficiente por razones de liquidez o de miopía, razones por las cuales la seguridad social más bien suele imponer las cotizaciones obligatorias. El sistema actual de *cesantías*, además de cobertura insuficiente, presenta los siguientes problemas: el autoaseguro mediante ahorro carece de *risk pooling* y es, por lo tanto, ineficiente como medio de aseguramiento; las cesantías se han vuelto ingreso corriente; no se aseguran tampoco las cotizaciones a seguridad social. A finales de 2003 existían 2,9 millones de afiliados a los fondos de cesantías, (17% de la PEA). Los recursos acumulados eran 2,6 billones de pesos, equivalentes a 1,2% del PIB (cuadro 2.18).

CUADRO 2.18.

AFILIADOS Y FONDO DE CESANTÍAS

	Afiliados	Valor del fondo de cesantías	
		Mill. de \$	% del PIB
Dic. 31/94	1,165,398	351,238	0.5%
Dic. 31/95	1,461,558	495,040	0.6%
Dic. 31/96	1,688,585	693,541	0.7%
Dic. 31/97	1,862,270	935,622	0.8%
Dic. 31/98	1,967,516	1,230,929	0.9%
Dic. 31/99	2,102,911	1,584,378	1.1%
Dic. 31/00	2,274,341	1,831,990	1.1%
Dic. 31/01	2,338,830	2,084,557	1.1%
Dic. 31/02	2,678,899	2,375,527	1.2%
Dic. 31/03	2,903,379	2,679,552	1.2%

Fuente: Superintendencia bancaria

Con respecto a los sistemas de cesantías del sector público, se consolidó la información del Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag). El FNA cuenta con 361.940 afiliados y administra cesantías por valor de 857.116 millones de pesos. Esta entidad recibió aportes de cesantía en 2003 por valor de 254 mil millones de pesos y realizó pagos por 268 mil millones de pesos. Por su parte, el Fomag recibió cerca de 200 mil millones de pesos por aportes y deudas anteriores, para cubrir el pago pendiente de cesantías.

PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN FINANCIADOS CON RECURSOS DE ORIGEN PARAFISCAL

Tanto los programas de protección laboral como los de asistencia tienen como principal fuente de financiación los recursos de origen parafiscal o las contribuciones a la nómina (ver anexo 5). El SENA se ha ocupado tradicionalmente de la capacitación y, en menor medida, las cajas de compensación. Recientemente, las últimas se han encargado de desarrollar un tipo de prestación especial para desempleados. Esta sección presenta los recursos orientados a estos programas, así como los resultados más importantes de las evaluaciones sobre los mismos.

El SENA es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Protección Social, cuya función principal es invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores mediante programas de formación profesional integral. El Decreto 1042 de 1978 y la Ley 21 de 1982 establecieron un aporte del 2% del valor mensual de la nómina del sector productivo y 0,5% para la del sector público. El SENA ofrece diferentes tipos de capacitación, financiados básicamente con el impuesto del 2% a la nómina. Las principales actividades realizadas por el

SENA se clasifican en las siguientes áreas: i) capacitación profesional en cursos cortos y largos para trabajadores; ii) desarrollo empresarial; iii) sistemas de intermediación laboral y iv) asistencia a empresas en desarrollo tecnológico.

El cuadro 2.19 presenta un esquema de fuentes y usos de los recursos del SENA, según la información de ejecución presupuestal de la entidad. En 2003 sus fuentes de recursos alcanzaron 748 mil millones de pesos, equivalentes a 0,34% del PIB, que provienen en más del 80% de los aportes parafiscales; 3% de la venta de servicios y 15% de otros recursos, entre los que se cuentan los rendimientos financieros y los aportes de la Nación.

La contabilidad actual no permite estimar los costos totales de cada programa. Con base en la información fiscal, en los servicios personales se contabilizan los costos de personal a cargo del programa de “empleo y adecuación socio-laboral”, y 70% de los costos de los centros de formación; en el rubro de transferencias están incluidas las realizadas para programas nacionales y en gastos generales el restante 30% de los costos de los centros de formación y de los materiales de programas de apoyo a microempresas e industrias artesanales (Ver Alm y López (2003)), según información de funcionarios de la entidad y excluyendo los costos administrativos del SENA, cerca del 55% del presupuesto se dedica a los programas de capacitación profesional, 10% a los programas de desarrollo empresarial, 7% a los programas de sistemas de información y 6% a los de desarrollo tecnológico. Con base en el modelo INGA del Ministerio de Protección Social, los gastos estrictamente asociados en 2003 a formación de capital humano ascienden a 327 mil millones de pesos, equivalentes a 54% del recaudo por aportes parafiscales de este año.

Diferentes evaluaciones (López, 1999; Barrera y Corchuelo, 2002; Gaviria y Núñez 2002; OIT 2000, –citada por Alm y López, 2003) coinciden en señalar problemas de calidad, elevados costos y centralización excesiva en la capacitación impartida, lo cual no mejora la probabilidad de empleo de las personas que reciben la capacitación. El SENA capacita un número inferior al 15% de las personas que tomaron un curso de capacitación (ECV-97 y ECV-03). Como se aprecia, son las propias empresas o las otras instituciones especializadas las que participan en mayor proporción en la capacitación para el trabajo (cuadro 2.20).

Desde 1996, el SENA tiene la función de liderar en el país el Sistema de Formación para el Trabajo (SNFT). Recientemente, mediante el Decreto 249 de 2004, se le asignaron funciones encaminadas a la consolidación del mismo. En particular, el Conpes 81 de julio de 2004, aprobó un conjunto de propuestas de diseño institucional para consolidar el SNFT. En especial merece comentarse la recomendación de orientar al SENA a atender 70% de los alumnos a través de acciones de formación en convenio, alianzas o contratos con entidades acreditadas.

El subsidio al desempleo es otro componente de la política contra el desempleo. En abril de 2003 se reglamentó el FONEDE con el fin de administrar los recursos que las cajas de compensación familiar asignen para subsidios al desempleo, micro-crédito y capacitación a los desempleados, de acuerdo con lo aprobado por la Ley 789 de 2002. En 2003 se destinaron 70 mil millones de pesos para atender estos subsidios. De acuerdo con el documento Conpes 3290, en 2003 se asignaron 18.053 subsidios al desempleo, 11.620 a personas con vinculación anterior a las cajas y 6.433 a personas sin vinculación anterior.

CUADRO 2.19.

FUENTES Y USOS DEL SENA

Conceptos	1991	1995	1997	2000	2001	2002	2003
Millones de pesos corrientes							
Fuentes	79.570	255.964	393.286	616.821	620.596	688.186	745.000
Contribuciones parafiscales	69.896	219.776	328.759	554.803	558.198	620.088	606.996
Ventas de servicios	503	1.354	8.055	10.912	10.978	10.978	21.414
Otros 1/	9.171	34.734	56.472	51.106	51.419	57.120	116.590
Usos	71.300	243.820	379.348	553.686	620.696	689.512	748.752
Corrientes	61.632	197.583	331.756	460.386	516.607	573.881	669.686
Servicios personales 2/	33.837	89.057	122.119	217.978	244.362	271.457	337.857
Transferencias 3/	5.303	38.072	103.263	126.499	141.810	157.534	172.854
Gastos generales y otros 4/	22.442	70.379	106.102	116.196	130.261	144.704	158.776
Servicios de deuda	50	75	92	163	174	186	199
De capital	9.668	46.231	47.772	92.850	104.089	115.630	79.066
Variación real anual							
Fuentes		4.8%	4.6%	12.6%	-6.5%	3.6%	1.6%
Contribuciones parafiscales		4%	2%	3%	-6%	4%	-8%
Ventas de servicios		21%	-5%	0%	-6%	-7%	83%
Otros 1/		10%	28%	-404%	-6%	4%	92%
Usos		25.2%	3.8%	5.5%	4.2%	3.8%	2.0%
Corrientes		23.4%	3.8%	5.8%	4.2%	3.8%	9.6%
Servicios personales 2/		12.7%	-3.1%	9.5%	4.2%	3.8%	16.9%
Transferencias 3/		24.1%	34.5%	4.2%	4.25%	3.8%	3.0%
Gastos generales y otros 4/		39.8%	-9%	1.2%	4.2%	3.8%	3.0%
Servicios de deuda		-7.1%	7.6%	-1.9%	-0.6%	0.0%	0.5%
De capital		33.2%	3.7%	4.2%	4.2%	3.8%	-35.8%
Participaciones laborales							
Fuentes	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Contribuciones parafiscales	87.5%	85.9%	83.6%	89.9%	89.9%	90.1%	81.5%
Ventas de servicios	0.6%	0.5%	2.0%	1.8%	1.8%	1.6%	2.9%
Otros 1/	11.5%	13.6%	14.4%	8.3%	8.3%	8.3%	15.6%
Usos	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Corrientes	86%	81%	87%	83%	83%	83%	89%
Servicios personales 2/	47.5%	37.5%	32.2%	39.4%	39.4%	39.4%	45.1%
Transferencias 3/	7.4%	15.6%	27.2%	22.8%	22.8%	22.8%	23.1%
Gastos generales y otros 4/	31.5%	28.9%	28%	21%	21%	21%	21.2%
Servicios de deuda	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
De capital	14%	19%	13%	17%	17%	17%	11%
En % del PIB							
Fuentes							
Contribuciones parafiscales	0.26%	0.30%	0.32%	0.36%	0.33%	0.34%	0.33%
Ventas de servicios	0.23%	0.26%	0.27%	0.33%	0.30%	0.31%	0.27%
Otros 1/	0.03%	0.04%	0.05%	0.03%	0.03%	0.03%	0.05%
Usos	0.23%	0.26%	0.27%	0.27%	0.27%	0.28%	0.30%
Corrientes	0.20%	0.23%	0.27%	0.27%	0.27%	0.28%	0.30%
Servicios personales 2/	0.11%	0.11%	0.10%	0.13%	0.13%	0.13%	0.15%
Transferencias 3/	0.02%	0.05%	0.08%	0.07%	0.08%	0.08%	0.08%
Gastos generales y otros 4/	0.07%	0.08%	0.09%	0.07%	0.07%	0.07%	0.07%
Servicios de deuda	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
De capital	0.03%	0.05%	0.04%	0.05%	0.06%	0.06%	0.04%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Macroeconómicos.

1/ Incluye otros ingresos, aportes a la nación, rendimientos financieros.

2/ Incluye los servicios personales directos de la administración, personal a cargo, del programa de “empleo y adecuación sociolaboral” y el 70% de los costos de los “centros de información”

3/ Incluye las transferencias a la seguridad social, las transferencias para programas nacionales, los créditos hipotecarios, las cesantías y las mesadas pensionales.

4/ Corresponde al pago de los gastos generales de la administración, mas el 30% del costo de los centros de información y los materiales de apoyo a los programas de microempresa e industria artesanal.

CUADRO 2.20.
**PERSONAS QUE ASISTEN A UN CURSO DE CAPACITACIÓN LABORAL
 SEGÚN INSTITUCIÓN 2003 (%)**

Institución	Cabecera	Resto	Total
SENA	14.5	18.3	14.9
SENA en empresa	2.0	2.1	2.0
Empresa	27.2	14.4	25.8
Otra empresa	8.9	5.9	8.5
Caja de compensación	2.2	1.6	2.1
Inst. pública (no SENA)	7.8	19.3	9.1
Otra institución técnica	8.2	9.2	8.3
Universidad	5.1	2.0	4.8
Otra institución	18.3	19.9	18.5
Persona particular	5.9	7.2	6.1
Total	100	100	100

Fuente: ECV, 2003.

2.2.3.1 Programas recientes de capacitación y de empleo

Con motivo de la crisis económica de finales de la década anterior, al igual que otros países, Colombia implementó programas de emergencia para amortiguar los efectos de la crisis. En el componente de protección laboral encontramos los programas Jóvenes en Acción y Empleo en Acción. El primero busca el alivio de los efectos del desempleo en jóvenes entre 18 y 25 años, mejorando la empleabilidad a través de capacitación y transferencias directas de dinero por un corto período de tiempo en las siete áreas metropolitanas con mayores índices de desempleo. Dadas sus características, *Jóvenes en Acción* cumple una función de mitigación de los efectos del desempleo y sustrae temporalmente a los jóvenes de la población económicamente activa.

El programa opera con financiación de organismos multilaterales (BID y Banco Mundial). La meta era capacitar 100.000 jóvenes mediante programas de entrenamiento que incluyen cursos en oficios semicalificados durante seis meses, tres de fase lectiva y tres de práctica laboral dirigida, en una empresa legalmente constituida, que pone al estudiante en contacto con las máquinas, herramientas y/o actividades del área de capacitación escogida y le proporciona experiencia de campo. También les brinda apoyo económico para alimentación, transporte y seguro contra accidentes. De acuerdo con evaluaciones recientes, el programa ha logrado atender 68.000 jóvenes de una población objetivo superior a 3,8 millones de ellos. Se encuentra en curso una evaluación del impacto del programa. Los jóvenes beneficiarios son seleccionados según el Sisben (estratos más pobres) y tienen autonomía para escoger el área de capacitación que desean.

Por su parte, Empleo en Acción consiste en generar trabajo de baja remuneración en el corto plazo, por un corto período de tiempo, en zonas pobres y deprimidas; específicamente, propende financiar la construcción o reparación de infraestructura local para mejorar la calidad de vida en las poblaciones de más bajos ingresos de 78 zonas urbanas principales (más de 100.000 habitantes y capitales de los departamentos). Sólo 20% de los recursos se destinarían a los otros (1.000) municipios. Empleo en Acción inició actividades de inversión directa en el 2001 y fue diseñado para funcionar durante 3 años. En la actividad, opera con financiación de organismos multilaterales (BID y Banco Mundial) y cofinanciación mínima de los municipios.

Los beneficiarios deben pertenecer a los niveles uno y dos (de siete) del Sisben y estar previamente inscritos, restricción que ha excluido a muchas personas con el perfil deseado, puesto que la cobertura del Sisben no es nacional sino que abraza las poblaciones más pobres. Los beneficiarios se seleccionan en las mismas comunidades en las que se desarrollan los proyectos. Según resultados preliminares de los expertos encargados de evaluar el programa (Institute of Fiscal Studies (IFS) y Econometría), el programa ha beneficiado a 205 mil personas. Por otra parte, no se ha logrado el objetivo de ubicar la mayoría de los recursos en grandes zonas urbanas debido a las restricciones en el valor de los proyectos y en el número de empleados, lo que disuade a las grandes ciudades de participar en las proporciones deseadas. La poca capacidad de cofinanciación de los municipios y entidades afecta a los municipios más pobres (también han encontrado limitaciones para acceder).

La demora de la puesta en marcha del programa (2001) ha hecho que el objetivo fundamental de proveer ingresos a los desempleados de los sectores más pobres, afectados por la crisis iniciada en el período 1998-1999, no se haya realizado dentro del contexto de emergencia en el cual fue concebido. Aunque aún no se conoce la evaluación de sus resultados (cobertura, impacto), es posible afirmar que se queda corto en cuanto a población objetivo y metas de cobertura, tomando en cuenta la tasa de desempleo y la población que debería ser beneficiada por este tipo de programa, incluida la clase de municipios que requieren más acuciosamente sus beneficios.

2.2.3.2 Plan de apoyo directo al empleo (PADE) (Conpes 3290)

En 2004, en desarrollo de las leyes 789 de 2002 y 812 de 2003, se creó un programa piloto con el objetivo de promover la creación de empleo formal mediante la entrega de un subsidio en dinero a las empresas que generen nuevos puestos de trabajo. El Programa de Subsidio al Empleo (o Plan de Apoyo Directo al Empleo, PADE), entrega un subsidio (o exención) a las empresas que aumenten su planta de personal (9% del salario para nuevos trabajadores de 1 SMMLV) por un monto igual a las contribuciones parafiscales correspondientes a los nuevos empleados. Los nuevos empleados deben cumplir determinadas características, como tener entre 16 y 25 años o más de 50, pertenecer al Sisben I, II y III, o a grupos específicos (como ex presidiarios, discapacitados, etcétera). Para la financiación del PADE, se asignó un total de 50.000 millones de pesos, de los cuales \$31.000 son de los recursos de préstamos externos de Empleo en acción, y \$19.000 de una adición presupuestal del Gobierno Nacional.¹⁹

2.2.4 ASISTENCIA

Como se presentó en el cuadro general de fuentes y usos del SPS, este componente recibe recursos por un valor de 2,1 billones de pesos, equivalentes a 0,9 % del PIB, destinados a diferentes tipos de programas. Los recursos de asistencia comprenden los del ICBF para sus distintos programas; los de las cajas de compensación para el subsidio familiar; los de los gobiernos locales para programas de asistencia realizados con recursos del SGP y los gastos en asistencia que realizan las familias y sus organizaciones. En esta sección sólo se presentan los rasgos más relevantes de la financiación de estos programas y de su evolución reciente. Un estudio detallado

¹⁹ Conpes 3290: Seguimiento a la política de empleo. A pesar de tener los recursos asignados, a julio de 2004 no se han asignado los 30.000 subsidios proyectados para el año, ya que no se ha hecho el traslado de recursos del Ministerio de Hacienda al Ministerio de Protección Social. (Reactivación Social, Siete herramientas de Equidad, Resultados 2004).

realizado para el montaje del SPS hizo un diagnóstico detallado de la oferta de asistencia social en Colombia (Núñez y Espinosa, 2004). La clasificación de las principales fuentes de recursos consolidada en los cuadros 2.1 y 2.3 de este capítulo muestra que la principal fuente de recursos son los aportes parafiscales que reciben el ICBF y las cajas de compensación, seguida por los recursos de solidaridad y, en una pequeña proporción, por recursos del SGP. Sería necesario consolidar información municipal sobre los programas de asistencia que se realizan con recursos propios, diferentes a las transferencias.

EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)

El ICBF está encargado de coordinar la política de bienestar de los niños pobres (cerca de 4 millones de niños pobres y 1,4 millones de niños indigentes), garantizar sus derechos y asegurar su protección. Los principales programas de asistencia del ICBF son: i) hogares comunitarios de bienestar, hogares familia, mujer e infancia, Fami, y hogares infantiles); ii) el programa de atención a adolescentes en vulnerabilidad (clubes pre-juveniles y juveniles); iii) un programa de nutrición para la niñez escolarizada (atención nutricional al escolar y a los adolescentes) y iv) tres tipos de atención para menores de edad en situación de peligro o abandono (hogares sustitutos, atención directa e instituciones de protección) (ver Núñez y Espinosa, 2004).

En 2003, los recursos provenientes del 3% de aporte parafiscal sobre la nómina del sector privado y del sector público alcanzaron un valor de 1,1 billones de pesos, equivalentes a 0,50% del PIB. La inversión en los programas de hogares comunitarios, hogares infantiles, restaurantes escolares, distribución de alimentos y, en general, los programas considerados como inversión de carácter preventivo absorbió 64% de los recursos. A los programas de inversión en protección, fundamentalmente los dirigidos a la niñez en peligro, se asignaron 15% de los recursos; a otros programas de inversión 4% y a gastos de funcionamiento 13% (cuadro 2.21). El ICBF ha fortalecido la inversión en restaurantes escolares y en protección a menores de edad en abandono. En particular, la Ley 715 de 2001 aseguró un importante monto de recursos para los programas de alimentación escolar (55 mil millones de pesos para el 2002) que pueden ser complementados con los recursos adicionales que asignen los municipios en virtud de los artículos 76.11 y 76.17 de la misma ley. Los hogares infantiles (creados en 1971) ofrecen el servicio de guarderías para niños entre 3 meses y 5 años, durante 40 horas semanales, y atienden poco más de 150 mil niños de los cuales cerca del 3% tienen entre 0 y 7 años.

En 1988, simultáneamente con un aumento de un punto en la contribución sobre las nóminas (de 2% a 3%), se crearon los hogares comunitarios de bienestar (HCB), que brindan cuidado infantil a través de una “madre comunitaria”, escogida por la comunidad o por la asociación local de padres, en su residencia a máximo 14 niños, y debe haber cursado 9 años de educación básica. Su formación se complementa con 40 horas en programas especiales en cuidado infantil y nutrición. Ella recibe un pago por niño atendido, además 80% de los requerimientos nutricionales, suministrados por el ICBF (bienestarina). El programa contempla actividades de capacitación con los padres de familia, las madres comunitarias, las asociaciones y los entes territoriales para el mejoramiento permanente del programa. Los HCB adelantan actividades de nutrición, promoción y cuidado de la salud, prevención de la enfermedad y desarrollo sicosocial.

Una nueva modalidad de los HCB comenzó a funcionar en 1991: Familia, mujer e infancia (Fami) para mujeres embarazadas y lactantes, y niños menores de 2 años en extrema pobreza. En Fami, una “madre comunitaria” supervisa dos grupos de 15 mujeres, donde ofrece consejos sobre nutrición y salud y también realiza visitas a domicilio. Diferentes estudios afirman que los programas del ICBF han sido hasta ahora el eje de la atención a la infancia preescolar pobre, tanto a través de la provisión de servicios sociales básicos como de programas de carácter preventivo (Perotti, 2000; López, 2003; Acosta y Ramírez, 2004). Sin embargo, tienen una cobertura parcial que de acuerdo con algunos estudios alcanza en promedio a 50% de la población objetivo (cuadro 2.22). Aunque tienen un alcance nacional, mediante las regionales del ICBF, los programas son diseñados y financiados totalmente por el nivel central.

Como se ha señalado, el ICBF atiende muchos frentes y ha tenido a su cargo la regulación y la ejecución de una variada gama de programas de protección y prevención. Recientemente se reglamentó su fortalecimiento como regulador y coordinador de un sistema de bienestar familiar, que integraría y articularía al menos este conjunto de actividades relacionadas con los menores pobres y vulnerables, pero la implementación de las medidas no ha avanzado.

Así mismo, se ha cuestionado la fuente de recursos por el carácter cíclico de los mismos al provenir de la nómina, altamente asociada al ciclo de la economía, reduciendo la capacidad financiera de los programas precisamente cuando se requiere mayor intervención. Por esto, se sugiere avanzar hacia una financiación más estable que provenga del presupuesto nacional o local.

En 1980, las empresas afiliadas al sistema de subsidio familiar eran 67 mil (1,3 millones de trabajadores afiliados y el impuesto de 4% sobre la nómina ascendía a 0,38% del PIB). La Ley 21 de 1982 contempla que las cajas de compensación son personas de derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el código civil, que cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado. En 2003, de acuerdo con información de Asocajas, cerca de 184 mil empresas y 3,5 millones de trabajadores están afiliados a las 52 cajas existentes. Si se adicionan los grupos familiares de sus afiliados, la población considerada beneficiaria de sus servicios podría alcanzar cerca de 10 millones de personas, 23% de la población colombiana en 2003.

En 2003, las cajas de compensación recibieron aportes por el 4% de impuesto sobre la nómina que ascienden a 1,5 billones de pesos, equivalentes a 0,66% del PIB (cuadro 2.23). Un monto cercano a 35% de estos recursos es utilizado para el pago del subsidio monetario.

El subsidio monetario²⁰ es entregado a los trabajadores con ingresos menores a 4 salarios mínimos y con personas a cargo, con base en la metodología de cociente aprobada, y aunque hay una gran dispersión entre las diferentes entidades, este subsidio alcanza, en promedio, un valor de 13.898 pesos mensuales. Adicionalmente se otorgan subsidios en especie y servicios: el subsidio de vivienda de interés social; servicios de salud a través de EPS y ARS propias; educación en colegios propios o con becas en otros establecimientos de educación; subsidios a la canasta básica en sus supermercados; cursos de capacitación no formal y créditos, entre los

²⁰ El empleo de los aportes recibidos por las cajas de compensación familiar fue regulado por la ley del plan de desarrollo 1998-2002 y por la Ley 508 de 1999, la cual fue declarada inexecutable.

más importantes (Núñez y Espinosa, 2003 y Meléndez y Sánchez, 2003). De acuerdo con Meléndez y Sánchez (2003), se observa que las cajas, además del programa de subsidio monetario, prestan los servicios de recreación que absorben 34% de su inversión, seguidos por mercados de vivienda, salud, mercadeo y educación con base en la inversión ejecutada en 2001.

Núñez y Espinosa (2004), señalan como principal problema del subsidio familiar su destinación exclusiva a los trabajadores de las empresas afiliadas, no siendo un mecanismo de redistribución a los trabajadores informales. Así mismo, se ha anotado que, a pesar de las regulaciones y de la supervisión de los fondos parafiscales, no existen estudios que evalúen la efectividad de los costos de la oferta de servicios. Recientemente se les asignaron a las cajas funciones de protección laboral a través de programas de subsidios al desempleo de trabajadores afiliados y no afiliados. Varios estudios han recomendado un re-direccionamiento de por lo menos dos de los cuatro puntos para otros fines, entre ellos, el fondeo de obligaciones pensionales (Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997; Ayala et al, 2000 y Clavijo et al. 2001). En las fuentes y usos del SPS, sólo se han considerado como recursos del sistema los asignados al régimen subsidiado de salud, los del subsidio monetario y los de los programas de fomento al empleo y protección al desempleo, que alcanzan 528 mil millones de pesos. Si además se incluyeran los subsidios de vivienda no contemplados en los componentes del SPS (158 mil millones de pesos) los recursos estrictamente dirigidos a programas prioritarios alcanzarían, en 2003, una suma cercana a 800 mil millones de pesos, que corresponden al 53% de los aportes parafiscales que reciben estas entidades.

CUADRO 2.21.
FUENTES Y USOS DEL ICBF 1995; 1997; 2000; 2003

	1995	1997	2000	2003
Millones de pesos corrientes				
Fuentes				
Ingresos por rentas parafiscales	415.594	689.600	905.175	1.116.169
Usos				
Funcionamiento	53.551	80.558	113.632	140.244
Inversión	350.343	595.243	767.907	917.911
1) Programas de inversión en prevención	262.019	494.156	620.633	712.841
Hogares comunitarios de bienestar infantil	157.700	299.339	377.416	415.454
Hogares infantiles	49.698	73.528	102.451	118.600
Restaurantes escolares	28.189	65.938	96.783	124.176
Distribución de alimentos alto valor nutricional y sales orales	14.245	25.637	27.226	31.517
Atención tercera edad	5.184	9.989	-	-
Otros prevención	7.004	19.725	16.758	23.094
2) Programa de inversión en protección	37.818	86.527	123.939	164.962
3) Otros programas de inversión	50.506	14.560	23.335	40.108
Total usos	403.894	675.801	881.539	1.058.155
Usuarios				
Hogares comunitarios de bienestar infantil		471.685		652.000
Hogares infantiles		249.736		
Restaurantes escolares				370.046
Subsidio: Peso per capita				
Hogares comunitarios de bienestar infantil		634.617		637.199
Hogares infantiles		294.422		
Restaurantes escolares				335.572

En % del PIB				
Fuentes				
Ingresos por rentas parafiscales	0.49%	0.57%	0.53%	0.50%
Usos				
Funcionamiento	0.06%	0.07%	0.07%	0.06%
Inversión	0.41%	0.49%	0.45%	0.41%
1) Programas de inversión en prevención	0.31%	0.41%	0.37%	0.32%
Hogares comunitarios de bienestar infantil	0.19%	0.25%	0.22%	0.19%
Hogares infantiles	0.06%	0.06%	0.06%	0.05%
Restaurantes escolares	0.03%	0.05%	0.06%	0.06%
Distribución de alimentos alto valor nutricional y sales orales	0.02%	0.02%	0.02%	0.01%
Atención tercera edad	0.01%	0.01%	0.00%	0.00%
Otros prevención	0.01%	0.02%	0.01%	0.01%
2) Programa de inversión en protección	0.04%	0.07%	0.07%	0.07%
3) Otros programas de inversión	0.06%	0.01%	0.01%	0.02%
Total usos	0.48%	0.56%	0.52%	0.47%
En % de los ingresos por concepto de aportes parafiscales				
Usos				
Funcionamiento	12.9%	11.7%	12.6%	12.6%
Inversión	84.30%	86.32%	84.84%	82.24%
1) Programas de inversión en prevención	60.5%	71.66%	68.56%	63.86%
Hogares comunitarios de bienestar infantil	37.9%	43.4%	41.7%	37.2%
Hogares infantiles	12.0%	10.7%	11.3%	10.6%
Restaurantes escolares	6.8%	9.6%	10.7%	11.1%
Distribución de alimentos alto valor nutricional y sales orales	3.4%	3.7%	3.0%	2.8%
Atención tercera edad	1.2%	1.4%	0.0%	0.0%
Otros prevención	1.7%	2.9%	1.9%	2.1%
2) Programa de inversión en protección	9.1%	12.5%	13.7%	14.8%
3) Otros programas de inversión	12.2%	2.1%	2.6%	3.6%
Total usos	97.2%	98.0%	97.4%	94.8%

Fuente: Estadísticas Fiscales DEE, DNP, 1995-2002 y Modelo INGA 2003.

CUADRO 2.22.

COBERTURA DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS PREVENTIVOS DEL ICBF EN 2001

< 18 años	Total población	Población objetivo	atendidos	Cobertura	demanda insatisfecha
Gestantes y lactantes	8,30%	678.485	624.907	92,10%	7,90%
0 a 7	36,30%	2.967.351	1.198.227	40,38%	59,62%
7 a 18	55,40%	4.528.684	2.223.591	49,10%	50,90%
TOTAL	100,00%	8.174.520	4.046.725	49,50%	50,50%

Fuente: Morales Noguera. Andrés H (2002). *Diagnóstico preliminar Familia y Niñez*. Departamento Nacional de Planeación. Borrador preliminar.

PROGRAMAS ASISTENCIALES REALIZADOS POR LOS MUNICIPIOS CON RECURSOS DEL SGP

Los municipios realizan inversión en protección. En esta versión del trabajo sólo se contemplan los recursos que con transferencias del Gobierno Central (SGP) asignaron los gobiernos locales a protección social. De acuerdo con información de la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP, de los recursos del SGP, 103 mil millones de pesos fueron asignados a la atención de poblaciones vulnerables.

CUADRO 2.23.

RECURSOS PARAFISCALES DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN Y PRINCIPALES USOS

	1995	2000	1/ 4/	2001	2/ 4/	2003	3/ 4/
Fuentes							
Total				3.886.136		4.555.170	
Parafiscales 4% millones de \$	489.104	1.062.198		1.196.269	31%	1.483.242	33%
Parafiscales 4% en % del PIB	0.58%	0.63%		0.64%	0%	0.66%	0%
Usos							
Total		1.062.198	1	1.197.164	1	1.381.955	
Subsidio monetario	200.533	385.340	36%	439.083	37%	513.004	35%
Fovis		161.219	15%	180.565	15%	158.232	11%
Salud		79.781	8%	89.355	7%	102.043	7%
Administración		109.821	10%	123.000	10%	141.449	10%
Educación		31.528	3%	35.311	3%	40.326	3%
Servicios sociales		283.750	27%	317.800	27%	413.140	28%
Contribución superintendencia		8.986	1%	10.064	1%	11.493	1%
Reserva		1.773	0%	1.986	0%	2.268	0%
Beneficio subsidio monetario				3.463.435		3.076.000	
Subsidio promedio nacional				126.777		166.776	
Subsidio mensual por beneficiario				10.565		13.898	

1/ López Hugo, CONTRIBUCIONES E IMPUESTOS SOBRE LA NÓMINA EN COLOMBIA (Informe final) Estudio realizado para la Misión de Ingreso Público enero de 2003

2/ Marcela Melendez y Fabio Sánchez “Estudio de Mercado de las Cajas de Compensación Familiar. Informe Final, diciembre 2003

3/ Superintendencia de Subsidio Familiar, junio 2004 y estimaciones de los autores.

4/ En proporción de los ingresos parafiscales.

RECURSOS ASIGNADOS POR LA RED PRIVADA (FAMILIAS Y SUS ORGANIZACIONES)

Además de los recursos institucionales, existe otra serie de mecanismos a través de los cuales los hogares se protegen. La dificultad de cuantificarlos con exactitud exige aproximarse a través de diversas fuentes. Para 2003, de acuerdo con cálculos del DANE obtenidos en la ECV de 2003, se estima que los hogares colombianos reciben cerca de \$350.000 millones de pesos como “regalos”. Esta cifra es producto de las diferencias entre los ingresos reportados por los hogares y los mayores gastos que dicen tener. La explicación ofrecida por ellos es la percepción de dinero y bienes de familiares y amigos.

Así mismo, se observa un creciente nivel de remesas recibidas del exterior, las cuales se aproximaron a 3.000 millones de dólares, según encuesta reciente realizada por Fedesarrollo. Tanto las remesas del exterior como las ayudas recibidas internamente, sugieren que entre los mecanismos de protección de los individuos hay un flujo de dinero que no puede dejarse de lado. Obviamente, por no contar con las depuraciones necesarias no se ha incluido en los recursos del SPS ninguna proporción de las remesas recibidas, pero sí se agregaron los recursos de solidaridad entre las familias reportados por la ECV del DANE. De otro lado, la protección también aparece entre personas, de manera indirecta. Si bien las remesas o regalos son efectuados de una manera focalizada, existe otro tipo de “ayudas” ‘regalos’ que se dan sin reportar directamente a los beneficiarios, aunque sí se focaliza por algún criterio. En Colombia existe un gran número de fundaciones, tanto privadas como públicas, que tienen como objetivo ayudar a

las personas según los riesgos que puedan sufrir.²¹ Tan solo teniendo en cuenta a las fundaciones que atienden a más de 200 usuarios, hay una cobertura de dos millones de personas (cuadro 2.24). Obviamente puede existir una contabilización doble, en el sentido de que un usuario puede ir a varias fundaciones por diferentes motivos, pero para los efectos que acá se quieren resaltar, constituyen una capacidad de oferta para cerca de 5% de la población colombiana. De esa oferta, alrededor de 69% es de carácter privado y tiene mayor cobertura si se analiza por el lado de los riesgos que cubre. Sería necesario avanzar en la cuantificación de los recursos asignados a la provisión de estos servicios.

CUADRO 2.24.

NÚMERO DE USUARIOS POR RIESGO Y POR SECTOR

Tipo de riesgo	Sector			Total general
	Mixto	Privado	Público	
Abandono		11597	962	12559
Deficiente preparación para el trabajo		45508		45508
Delincuencia	1565	21879	1599	25043
Desempleo		876570	10000	886570
Desplazamiento forzoso		8461		8461
Discapacidad	870	60801	52005	113676
Drogadicción		22688	298139	320827
Edad avanzada		14362	1200	15562
Educación		15035	252	15287
Embarazo	200	2593		2793
Enfermedad		24359		24359
Familia a cargo de un solo padre		2450	1000	3450
Habitantes de la calle		127288		127288
Muerte		8311		8311
Otros	552	61417	300	62269
Pérdida económica		2684		2684
Prostitución		225		225
Violencia intra familiar		37755	236413	274168
Total general	3187	1343983	601870	1949040

Fuente: Cálculos de los autores con base en DNP, PDH, ICBF (2002).

3. ELEMENTOS DE LA ESTRATEGIA FINANCIERA DEL SPS

El diseño de la estrategia financiera del SPS requiere consideraciones en, por lo menos, tres aspectos principales interdependientes: 1) la definición del paquete de servicios de protección que es posible brindar a la población; 2) los cambios en la población y en el ciclo económico que determinan los componentes estructurales y coyunturales de ese paquete y 3) las fuentes posibles de recursos para lograrlo. La unidad técnica del programa de montaje del SPS ha venido precisando la composición del paquete básico de servicios. Los estudios señalan la necesidad de profundizar en el análisis de los programas de protección laboral (Barrera, 2004), tanto de capacitación como de subsidio al desempleo, como eje central de la estrate-

²¹ De acuerdo con el Directorio de oferta de servicios para la población vulnerable, existen cerca de 300 fundaciones que atienden a más de 200 usuarios.

gia. Así mismo, se señala la necesidad de reorganizar y centrar el componente asistencial en un conjunto de programas de gran impacto (Núñez y Espinosa, 2004). Los componentes que absorben cerca del 90% de los recursos –salud y pensiones– han sido reformados en los noventa y hoy cursan nuevamente proyectos de ajustes.

3.1. TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS

En una visión general de la transición demográfica por la que atraviesan los países de la región, y en función de estudios realizados por la CEPAL y de los cambios más recientes en las tendencias demográficas, Colombia se clasifica en el grupo de países de transición demográfica moderada, con natalidad y mortalidad media o baja, que lo lleva a mantener un crecimiento natural moderado (CEPAL; FNUAP, 2000). Sin embargo, siguiendo a Acosta, Pombo y Guerra (2004), el aumento en la expectativa de vida es el cambio demográfico más notable con un doble efecto sobre los servicios sociales: un incremento en el número absoluto de personas en las edades mayores y el encarecimiento de sus gastos en salud y en pensiones. El incremento en la cantidad de personas que llega a la edad de jubilación ocurrió en los países de América Latina de manera mucho más acelerada que en los países industrializados,²² de modo que, en cierta forma, el cambio demográfico tomó por sorpresa a una región cuyas proyecciones se basaban en la idea de un hemisferio “joven”.²³

Para Colombia, el grupo de edad que experimenta mayor crecimiento en el momento es el de los mayores de 60 años. En 2000, el número de personas mayores de 60 años era 7% de la población total y para 2015 se prevé que habrá más de 4 millones, representando 10% de la población total; mientras que la proporción de personas definidas como jóvenes disminuirá del 27.4% en 2000 al 25.7% en 2015.²⁴ El cuadro 3.1 presenta un resumen comparativo de los indicadores demográficos más importantes entre América Latina y Colombia, donde se evidencia que el comportamiento del país no se encuentra muy lejos del promedio de la región.

Kotlikoff y Burns (2004), afirman que no hace mucho tiempo la gente de 65 años se consideraba “mayor”; con las nuevas expectativas de vida existen más categorías: los jóvenes-mayores (de 65 a 74 años), quienes todavía son saludables y en la mayoría de los casos productivos; los mayores (de 75 a 84 años), quienes tienen las características de los que antes llamábamos mayores, y los más-mayores (de 85 y más). Para Colombia, según el DANE, dichas categorías podrían dividirse en 65 a 69 años, 70 a 79 años y de 80 años y más. La última categoría es la de mayor crecimiento: entre 2000 y 2050 se espera que los mayores de 80 años pasen de ser 364.386 a 3'066.885, lo que representa un aumento del 742%. Para aquellos que están en la “segunda categoría” el incremento será del 466%, mientras que la población denominada joven crecerá un 19%. Los datos demográficos del país indican que la esperanza

²² Así, países como Bélgica se tomaron cien años en duplicar su población mayor de 60 años, mientras que en Colombia ese fenómeno sólo tomó 20 años.

²³ La mayor parte de las metas de desarrollo social de la década de los ochenta se referían a la población más joven, como lo indica el énfasis en la reducción de la mortalidad infantil, el incremento de la escolaridad primaria y la mejoría de las condiciones nutricionales de niños y niñas menores de cinco años.

²⁴ Estas proyecciones son realizadas por el DANE con base en datos del Censo de 1993.

media de vida se ha incrementado cerca de 15 años desde la década de los sesenta y se espera que se incremente otros 15 años para el 2050.

CUADRO 3.1.

PRINCIPALES INDICADORES DEMOGRÁFICOS, AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

	1970	1995	2000	2005	2010	2025	2050
América Latina							
Tasa global de fecundidad	5.4	2.8	2.6	2.4	2.3	2.2	2.1
Esperanza de vida al nacer	60.2	69.4	71.9	73.0	72.9	75.7	78.9
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	11.2	6.2	6.1	6.0	6.1	6.9	9.1
Porcentaje de población de 0 a 14 años de edad	42.7	33.8	30.0	28.3	28.7	23.6	20.0
Porcentaje de población de 14 a 29 años de edad	25.7	28.4	28.0	27.3	26.3	23.7	19.2
Porcentaje de población de 60 y más años de edad	6.4	7.4	5.9	6.5	9.4	14.0	22.6
Colombia							
Tasa global de fecundidad	5.0	2.8	2.6	2.5	2.4	2.2	1.9
Esperanza de vida al nacer	60.0	70.7	72.2	73.2	74.0	76.3	79.2
Tasa bruta de mortalidad	8.8	5.8	5.5	5.4	5.6	6.5 / ²⁵	8.9
Porcentaje de población de 0 a 14 años de edad	45.7	34.4	32.7	31.0	28.8	24.3	18.9
Porcentaje de población de 14 a 29 años de edad	26.3	28.7	27.3	26.7	26.3	23.7	20.4
Porcentaje de población de 60 y más años de edad	3.7	4.5	4.7	5.0	5.5	9.0	16.6

Fuente: CELADE (2004), Boletín Demográfico Nro. 73.

Lo anterior tiene profundas consecuencias para la seguridad social. El descenso del ritmo de crecimiento y del peso relativo de los jóvenes respecto de la población total tanto en América Latina como en Colombia, no significa una reducción de este grupo en términos absolutos. Sin embargo, los cambios son muy importantes y, desde el punto de vista demográfico, el futuro presenta opciones completamente diferentes a las del pasado. En efecto, entre 1970 y 2000 el número de jóvenes prácticamente se duplicó, pasando de 72 a 144 millones para la región y de 5 a 11 millones para Colombia. Esto ha implicado una gran presión sobre el sistema educativo, la seguridad social, el mercado de trabajo y la demanda de una gran variedad de actividades, bienes y servicios. No obstante, las proyecciones de población suponen un bajo incremento del número de jóvenes, cerca de 160 millones en 2020 en América Latina y 17 millones en el país y una progresiva estabilización entre 2020 y 2050.

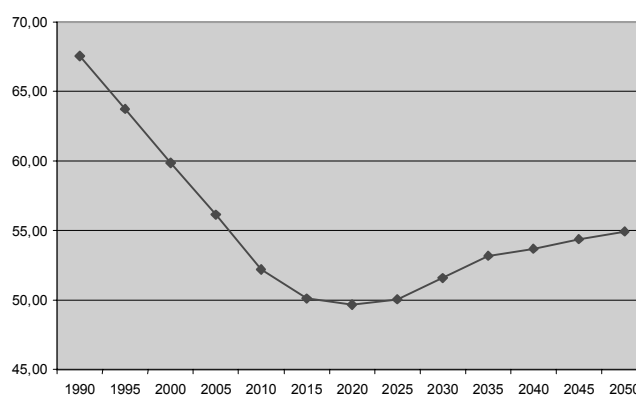
Una consideración fiscal del envejecimiento se refiere al mayor tiempo que la población tendrá que recibir beneficios de la seguridad social y, por consiguiente, los mayores recursos que exigirá frente a los que hoy se asignan. Cada vez un grupo menor de jóvenes tendrá que soportar el costo de las pensiones no fondeadas y de los más costosos gastos de salud de la población mayor. El gráfico 3.1 muestra la posible trayectoria de las tasas de dependencia que relacionan la población mayor de 65 años frente a la población entre 15 y 64 años.

Todas estas transformaciones demográficas tienen profundas repercusiones en la composición de la oferta de servicios sociales, la cual requerirá ajustes importantes para que las consecuencias de dicha evolución tengan los menores efectos negativos. En concreto, uno de los problemas

²⁵ Es importante señalar que el incremento de la tasa bruta de mortalidad a partir de 2010 está asociado al incremento de la población adulta y no a los servicios de salud u otros factores.

actuales de los sistemas de protección social es la necesidad de hacer frente a las consecuencias derivadas de una población mayor cada vez más numerosa, que exigirá mayores gastos en atención y salud, y de una población joven que ha de asumir el pasivo pensional.

GRÁFICO 3.1.

TASAS DE DEPENDENCIA ESTIMADAS Y PROYECTADAS

Fuente: Cálculo de los autores con base en Boletín Demográfico Nro. 73, Naciones Unidas (2004).

3.2. FINANCIACIÓN DEL PAQUETE DE SERVICIOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La revisión de los recursos asignados y los usos de los mismos en los diferentes programas de protección social presentada en el capítulo anterior, así como las conclusiones de varios de los estudios simultáneos sobre diferentes componentes del SPS realizados para el programa de montaje del SPS, indican la necesidad de orientar la estrategia financiera hacia el logro de los siguientes objetivos:

- Proteger el ingreso de las personas mediante programas de empleabilidad y subsidios temporales al desempleo (Barrera, 2004) y fortalecer los esquemas contributivos.
- Articular una red de carácter asistencial con los programas de mayor impacto (Núñez y Espinosa, 2004).
- Profundizar en la descentralización de los esquemas de protección laboral y asistencial, así como en el diseño y la financiación.
- Reorientar recursos hoy asignados a programas no prioritarios y desarticulados de la estrategia global de protección, financiados hoy con rentas parafiscales.
- Fortalecer el sistema con nuevos recursos provenientes de esquemas anti-cíclicos.
- Avanzar en la reforma del SGSSS para lograr una mayor cobertura básica.
- Profundizar en la reforma pensional para reducir los elevados pasivos y fortalecer los esquemas de protección de la población mayor en la perspectiva de las tendencias demográficas antes esbozadas.

3.2.1 EL EJE DE LA ESTRATEGIA: LA ARTICULACIÓN DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DEL INGRESO

El sistema, como ha sido argumentado en otros trabajos (Ayala, 2001; Ayala y Acosta, 2001; Barrera, 2004) tendría que diseñar y consolidar un sistema de protección del ingreso que permitiera mantener el cubrimiento de los riesgos de enfermedad, vejez y fluctuaciones en el consumo ante los choques del ingreso.

El sistema cuenta en la actualidad con un componente de protección laboral basado en i) un sistema de cesantías para empleados de los sectores público y privado; ii) programas de capacitación laboral y iii) programas de emergencia y programas piloto de promoción del empleo y de protección del desempleo, que requieren articulase. El diseño institucional se encuentra detallado en Barrera (2004). Aquí sólo se presentan algunas propuestas concretas relacionadas con su financiación.

Las cesantías

La propuesta en materia de articular el sistema actual de cesantías fue planteada en Ayala y Acosta (2001). De acuerdo con las recomendaciones de este estudio, el auxilio de cesantía que aplica a los asalariados que ganan hasta 10 salarios mínimos y que cubre a una tercera parte del empleo asalariado público y privado, podría convertirse en un sistema de protección efectiva contra desempleo.

Cómo se planteó, su uso como protección contra desempleo es en gran parte voluntario. Pero como el ahorro voluntario para protegerse contra el desempleo suele ser frecuentemente insuficiente por razones de liquidez o de miopía, la seguridad social más bien suele imponer cotizaciones obligatorias para estos efectos. El sistema actual de cesantías, además de cobertura insuficiente, presenta los siguientes problemas: El autoseguro mediante ahorro carece de *risk pooling* y es, por lo tanto, ineficiente como medio de aseguramiento; las cesantías se han vuelto ingreso corriente; no se aseguran tampoco las cotizaciones a la seguridad social.

La propuesta consiste en utilizar el ahorro forzoso a partir de la cesantía para hacerlo más efectivo como mecanismo de protección contra el desempleo. El sistema actual y los fondos de cesantías existentes podrían servir de base, con mejoras que superen sus limitaciones, pero también se requerirían seguros y subsidios complementarios:

- Se limitarían los retiros parciales para mantener un saldo utilizable sólo cuando hubiera desempleo, sin importar su causa. Cada persona acumularía un saldo para lograr un beneficio básico que se emplearía antes de acudir a un seguro o fondo mutuo complementario, el cual se repondría al volver a emplearse. El saldo en la cuenta individual se utilizaría para pensiones al final de la carrera laboral. El beneficio básico cubriría un reemplazo del salario promedio anterior más las contribuciones para salud.
- Agotado el saldo ahorrado se recurriría a un préstamo de un fondo colectivo o a un seguro colectivo que cubriría las contingencias de variación de salarios y de desempleo antes de haber acumulado el saldo necesario para financiar el beneficio básico, esto dentro de límites establecidos. En la fase de ahorro y empleo, el afiliado haría aportes a dicho fondo o pagaría una prima de seguros para acceder a estos beneficios complementarios. Cuando vuelva a emplearse, pagaría parte del préstamo suplementario.

- En caso de que las cotizaciones efectuadas al sistema no permitan financiar completamente la prestación inicial, se acudiría a los demás recursos de la cuenta individual de cesantía y sólo, por último, se accedería al seguro complementario o al fondo de crédito para cesantes.
- El Estado podría volcar subsidios para apalancar el fondo de préstamos o el seguro, así como para el arranque del sistema, con el fin de que se pueda acceder por primera vez sin haber completado el saldo que financie el beneficio básico.
- Los excesos respecto a las contribuciones y saldos podrían ser empleados para los demás destinos hoy vigentes, o para aumentar el fondo de pensiones. Los saldos no utilizados de la sub-cuenta para protección contra el desempleo podrían alimentar también el fondo de pensiones o ser de libre destinación.
- Las contribuciones a las cuentas individuales de ahorro deberían efectuarse mensualmente.

Los programas de empleabilidad o capacitación laboral

Los programas de capacitación se regularían mediante el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) y la oferta pública, en cabeza hoy del SENA, se fortalecería mediante un esquema de contratación de servicios por alumno (Barrera, 2004). Los recursos parafiscales hoy asignados al SENA parecerían suficientes para avanzar en las propuestas de rediseño.

Los recursos asignados a estos programas requieren fortalecerse para cubrir a los trabajadores no cubiertos con el mecanismo de cesantías. Una posibilidad sería reorientar los recursos parafiscales recaudados por las cajas de compensación que no son usados en los programas prioritarios, de acuerdo con los resultados de la evaluación de los programas piloto que están en ejecución. La otra posibilidad sería fortalecer la tributación local para que se vincule tanto al rediseño como a la financiación del fortalecimiento de los programas existentes. Uno de los mecanismos podría ser un sistema de *matching grants*, donde el Gobierno Central crearía incentivos para el aporte de los recursos locales.

3.2.2 CONSOLIDACIÓN DE UNA RED ASISTENCIAL

Las evaluaciones recientes del programa familias en acción, así como la evaluación de la asistencia social realizada por Núñez y Espinosa (2004) promueven la concentración de diferentes programas del ICBF en aquellos que logran mayor impacto. Los recursos parafiscales que hoy se asignan podrían complementarse del mismo modo propuesto para el componente de protección laboral o con mayores esfuerzos de tributación local.

La descentralización de los servicios de asistencia debería avanzar hacia la participación local en el diseño y hacia la financiación local de los programas. Como se mostró en el aparte anterior, los gobiernos locales realizan gasto de carácter asistencial con recursos de transferencias, el cual podría vincularse a estrategias más efectivas de asistencia social. La red asistencial podría fortalecerse con el entendimiento de los canales naturales de protección entre las familias y sus instituciones. Los esquemas de bancos de tiempo que han sido usados en estrategias recientes de protección en Brasil, son alternativas que podrían fortalecer la red asistencial del país.

3.2.3 RECURSOS NUEVOS Y ESQUEMAS ANTI-CÍCLICOS

La Misión del ingreso público planteó que más allá de la estabilidad fiscal, las reformas a la estructura de impuestos deben buscar condiciones que faciliten el crecimiento económico y ayuden

a disminuir la pobreza y que, como fin último, permitan incrementar el bienestar de la población (Fedesarrollo, 2003). Se considera necesario citar estos principios esbozados por los representantes de distintos sectores de la sociedad y por el grupo de técnicos que los acompañaron en su tarea, porque la estrategia financiera del SPS tendría que definirse conjuntamente con una reforma importante de la estructura de impuestos en el país. Sin duda, se requerirán más recursos y en esa dirección es útil mencionar las posibilidades planteadas en los trabajos realizados por la Misión.

Como ha sido mencionado en varios apartes anteriores, los trabajos de la Misión encontraron posibilidades de mayor recaudo fiscal, en particular en las 43 ciudades con población mayor a 100 mil habitantes. Así mismo, se identificaron la mayor disposición de los contribuyentes a pagar impuestos locales. Por esta razón, la propuesta de fortalecer los recursos del SPS se basa en la profundización de la estructura fiscal local. La reforma tributaria estructural, así como la revisión del sistema de transferencias que debe estar aprobado en 2008, tendrían que contemplar las necesidades de fortalecer el SPS.

Mecanismos anticíclicos

Los hogares afrontan las crisis de maneras diferentes de acuerdo al ingreso que tienen y a los gastos que enfrentan. En Colombia se ha observado que las remesas o giros tanto del interior como del exterior han sido usados como ayudas. Del exterior envían dinero a sus allegados (principalmente familiares) en montos que para 2003 superan los 3.000 millones de pesos.²⁶ Este dinero proviene principalmente de países como Estados Unidos y España, y constituyen giros estables y relativamente frecuentes (incluso semanal o quincenalmente).

Una porción importante de los recursos generados en el exterior no llega al país por los costos de transacción, que según estimativos del Banco de la República son cercanos al 5% de las remesas. La entrada de nuevos competidores al mercado (bancos y corporaciones, compañías de financiamiento y comisionistas de bolsa) están presionando el mercado a la baja de las comisiones. En esta materia, Colombia tiene un incentivo adicional para entrar a regular el mercado, puesto que hay una cantidad de recursos provenientes de actividades ilícitas. Luego, un impuesto a estas transacciones podría servir a un doble fin: por un lado, para establecer control sobre los remitentes y los destinatarios; por otro, para convertirse en una fuente de recursos para el Gobierno, perfectamente anticíclica.

Otras alternativas en materia de instrumentos o políticas anticíclicas serían:

- i) Los expertos internacionales proponen tres mecanismos para lograr programas anticíclicos:
 - 1) financiamiento mediante contribuciones automáticas, con el compromiso de mantener el gasto en momentos de crisis fiscales o de activarse precisamente en las crisis; 2) con cláusulas de temporalidad o de salida; 3) mecanismos para seleccionar la población objetivo (Birsdall y de la Torre, 2001);
- ii) una de las consecuencias directas de una crisis es el desempleo. La creación de un banco de tiempo, en el cual la persona desempleada puede realizar algún tipo de labor que permita la

²⁶ Este monto puede crecer considerablemente si se tiene en cuenta que países como España adelantan un proceso de regularización de trabajadores colombianos sin permiso de trabajo, lo cual se puede traducir en un incremento en sus ingresos.

capacitación de otras personas, puede generar microempresas, mantener ocupadas a las personas y suplir iniciativas públicas, entre otras cosas;

- iii) el sector formal de la economía tiene instrumentos de ahorro que son las pensiones y las cesantías. Se puede pensar en las cesantías como un mecanismo que permita alguna redistribución. Además, extender la ‘solidaridad pensional’ al sector informal de la economía;
- iv) el seguro de desempleo es un mecanismo utilizado en muchos países. Acá se propone que el seguro de desempleo tenga una vigencia máxima definida durante la vida laboral de la persona: es decir, que cuando una persona pierda el trabajo tenga el incentivo para encontrar una nueva ocupación rápidamente o no demandarlo si tiene cómo sobrellevar su situación, de manera que no utilice un seguro que puede requerir en otro momento más apremiante;
- v) el Gobierno Nacional tiene recursos del sector ‘social’ en títulos TES. Luego, pensar en un fondo que permita reasignar fondos de un periodo expansivo a otro periodo puede ser una buena herramienta anti-cíclica;
- vi) por último, es necesario recordar que en Colombia, en 2002, se diseñó un fondo de equilibrio y protección social que por las condiciones de crecimiento económico y la situación fiscal del país no ha operado.

3.2.4 AVANZAR EN LA REFORMA AL SGSSS PARA LOGRAR UNA COBERTURA BÁSICA UNIVERSAL

Como se examinó en la sección anterior, el sistema de protección se dirige en una proporción cercana al 90% a cubrir los riesgos de salud y vejez. Con excepción de los logros en el aseguramiento de los más pobres mediante el régimen subsidiado, estos dos componentes se orientan fundamentalmente a la protección financiada con base en contribuciones de los trabajadores, casi exclusivamente del sector formal.

El relativo consenso sobre la suficiencia de los recursos asignados a salud ha cambiado, en especial, luego del impacto de la crisis económica en el empleo y en los salarios. Aunque varios de los proyectos de reforma del SGSSS propusieron nuevas fuentes para fortalecerlos, no es lo que concluye este trabajo. No se cuenta con un estudio reciente que considere integralmente la viabilidad del SGSSS. El único trabajo que articuló las variables macro del sistema, demográficas y económicas (producción, empleo, precios) con las variables más específicas del sector (tasas de cotización, copagos y cuotas moderadoras, UPC), se realizó en la fase inicial de implementación de la reforma.

Entre los aspectos puntuales señalados como de mayor efecto en la viabilidad financiera del régimen contributivo están: (i) el sistema de recaudo en cabeza de las entidades promotoras de salud (EPS), actores que no cuentan con los incentivos para controlar los ingresos sobre los cuales se cotiza; (ii) la carencia de mecanismos y de incentivos para el recaudo de contribuciones a los trabajadores independientes y, de manera más general, la poca atención al mercado de trabajo del país, particularmente a las formas de generación de ingreso de la población diferentes al salario; (iii) el efecto que tienen los dos aspectos antes mencionados en la alta evasión y elusión de aportes; (iv) la incapacidad de algunos actores de incorporar las nuevas reglas del SGSSS, en particular el ISS y un número importante de instituciones aseguradoras y prestadoras del sector público; (v) la falta de evaluación periódica y sistemática de las frecuencias de uso y de los costos de los paquetes de servicios; (vi) la carencia de un sistema de protección del ingreso.

En el caso del régimen subsidiado se destacan los siguientes factores específicos que afectan su viabilidad: (i) las restricciones institucionales para re-asignar los recursos públicos destinados al sostenimiento de la red de prestadores públicos y dirigidos al aseguramiento de los más pobres; (ii) la excesiva intermediación de recursos y la injustificada lentitud de los flujos; (iii) las marcadas diferencias regionales que se expresan no sólo en diferentes capacidades institucionales, sino también en la escasa autonomía para implementar modelos diferentes de atención, dada la rigidez del sistema.

Es importante recuperar la concepción original del sistema, tendiente a una cobertura homogénea para toda la población. Ello exigiría agrupar los recursos de contribuciones y de subsidios del Estado (para aquellos que no tienen ingresos suficientes) e independizarlos de los servicios, por cuanto estos serían idénticos para toda la población. De este modo se avanzaría en la universalización propuesta con la reforma de 1993 y se superaría el modelo dual en que se ha convertido el SGSSS tanto por la visión simplista del subsidio a la demanda como por la del sistema cerrado del régimen contributivo.

Una lista de propuestas puntuales planteadas en diferentes estudios para superar los problemas de insuficiencia financiera de los recursos y para avanzar en la universalización de la cobertura es la siguiente:

- Fortalecer el régimen contributivo, mejorando el diseño para evitar evasión y elusión. Consolidar los avances recientes con los sistemas de registro único de aportantes y revisar la posibilidad de modificar el sistema de recaudo.
- Agilizar la reestructuración de los hospitales para promover su financiación, principalmente mediante la venta de servicios.
- Establecer un mecanismo que agilice el flujo de los recursos hacia entidades prestadoras.
- Avanzar en un sistema que reconozca las diferencias regionales del país tanto para administrar como para implementar distintos modelos de prestación de los servicios.
- Establecer subsidios parciales para la población que no califica en los dos niveles de mayor pobreza según el Sisben y que tampoco cuenta con ingresos suficientes para realizar toda la contribución.
- Revisar si los contenidos del plan obligatorio de salud (POS) y su uso en los últimos años, corresponden con la unidad de pago por capitación (UPC).
- Complementar los recursos del régimen contributivo con un mayor énfasis en copagos y cuotas moderadoras para la población con capacidad de pago.
- Complementar la reestructuración de los hospitales con una política de recursos humanos.
- Simplificar el sistema para hacerlo más eficiente.

La coyuntura de reforma al SGSSS abre una posibilidad para defender los logros alcanzados y diseñar nuevas políticas para alcanzar la universalidad de la cobertura. Es destacable el interés de los proyectos por lograr la universalidad mediante un esquema de aseguramiento. Aunque la no afiliación ha sido considerada como evasión, recientemente se recomienda examinarla a la luz

de los incentivos asociados al pago de contribuciones y a la preferencia por esquemas de aseguramiento privado. La discusión y análisis de las propuestas contenidas en los proyectos deberá ilustrarse con las ventajas que presentaría un cambio en la forma de recaudo de los recursos del régimen contributivo a través de una central única, tal como ha sido propuesto.

En la actualidad, sigue vigente la mayor preocupación que ha existido desde inicios de la reforma: cómo lograr que los recursos que financian la red pública se orienten al aseguramiento, sin que esto se convierta en incrementos del gasto asignado al sector. Se requiere mayor información sobre el resultado de los procesos de reestructuración de los hospitales. Las propuestas de reforma buscan resolver el exceso de intermediación en el manejo de los recursos del régimen subsidiado, evita retrasos en el flujo de recursos y corrupción. El manejo central de los recursos se ha propuesto como alternativa, al igual que cambios en la estructura de las administradoras del régimen subsidiado (ARS). El análisis, sin duda, se centrará en el cambio de las competencias de los entes territoriales y en su capacidad de control a las empresas aseguradoras contratadas por el Gobierno Central. Estas propuestas deben complementarse con medidas que privilegien los incentivos de los agentes, antes que la normatividad. No parece conveniente incrementar cotizaciones, por sus negativas consecuencias en el empleo, sino realizar reasignaciones que mejoren su eficiencia.

3.2.5. PROFUNDIZAR LA REFORMA PENSIONAL

A pesar de los recientes ajustes, se necesitan aún mayores impuestos para consolidar el ajuste fiscal y enfrentar el problema pensional. En el corto plazo, las opciones no son muchas: gravar con un impuesto a las pensiones y condicionar más eficientemente los aportes del Fondo de Solidaridad Pensional a exigencias de ahorro por parte de las personas, de tal forma que éstas puedan recibir subsidios proporcionales al salario mínimo en su vejez.²⁷ El impuesto sobre las pensiones es la manera de compensar parcialmente el subsidio que vienen obteniendo en su pensión y que asciende cerca del 70%. Desde el punto de vista intergeneracional, este impuesto es un instrumento de equidad con las generaciones actuales y futuras, pues éstas ya están y seguirán pagando vía impuestos y mayores recortes de gasto público el financiamiento de estos subsidios²⁸ (Documento Conpes 3301).

Para que el financiamiento de la deuda pensional afecte menos a las nuevas generaciones se requieren cambios constitucionales y legales para la apropiación y ahorro de excedentes y tributos petroleros. Los ingresos de carácter extraordinario, como los derivados de cualquier nuevo descubrimiento de hidrocarburos, debe ahorrarse para atender las deudas pensionales. Además, se requiere profundizar la reforma pensional reduciendo el período de transición, incluyendo a los regímenes exceptuados y reduciendo sus onerosos beneficios y reorientando los fondos para la atención de las obligaciones. Esto será viable si se indexan las pensiones al costo de vida y no al salario mínimo. Para profundizar la cobertura en pensiones es necesario diseñar un sistema

²⁷ Este ajuste se puede adelantar sin afectar los subsidios a la población de la tercera edad en condiciones de indigencia.

²⁸ No es que los pensionados sean los culpables del desequilibrio entre los beneficios que reciben actualmente y los aportes que hicieron en el pasado, ya que en el momento de creación del sistema de prima media en el ISS se preveían ajustes cada cinco años, pero éstos no se hicieron en la forma prevista y, por el contrario, el aporte del Estado se eliminó en 1973.

integral de protección del ingreso que en la forma de un subsidio al desempleo, evite la desafiliación a los seguros de salud y pensiones en caso de desempleo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Olga Lucía y Ulpiano Ayala (2001). “Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia”. En Serie Financiamiento del Desarrollo Nro. 116, Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Unidad de Estudios Especiales. Octubre.
- _____ y Richard Bird. (2003). *El dilema de la descentralización*. Mimeo.
- _____, C. Pombo y J.A. Guerra (2004). “Los jóvenes y el sistema pensional colombiano: inequidad intergeneracional”. *Informe final del estudio realizado para el Programa Colombia joven*. Presidencia de la República. Mimeo.
- _____, Ramírez, J. (2004). “Las redes de protección social: modelo incompleto”. *Unidad de Estudios Especiales*. CEPAL-Naciones Unidas.
- Adaman, F. (2003). “*Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries*”. European Commission-Employment and Social Affairs DG.
- América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050*. Boletín demográfico Nro. 73 CELADE-CEPAL, enero de 2004.
- Ariza, Natalia y Baquero, Jairo (2002). “Estructura Socio-laboral colombiana y su relación con el sistema pensional” *La reforma pensional que Colombia necesita*. Mesa de trabajo de la Sociedad Civil sobre la *Reforma Pensional*.
- Asofondos (1999). “Régimen de ahorro individual: su impacto sobre algunas cuentas nacionales”.
- Ayala, Ulpiano (2001). *Evaluación de la Protección Social en Colombia. Capítulo Integrador*. Informe de Consultoría para el Banco Mundial y el BID. Fedesarrollo. Abril.
- _____, Acosta, Olga Lucía (2001). “Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de Pensiones en Colombia”. *Serie de Financiamiento para el Desarrollo*. Nro. 118. Comisión Económica para América Latina.
- _____, Barrera, Felipe, Henao, Martha Luz y López, Hugo (2000). *Bases para el debate sobre un plan de empleo de corto y mediano plazo: diagnóstico, antecedentes y algunas propuestas*. Bogotá, julio de 2000.
- _____, Acosta, Olga Lucía (1998). “Evaluación del sistema pensional colombiano y propuestas para su consolidación y modernización”. Informe final. Fedesarrollo, Bogotá junio de 1998.
- Asian Development Bank (2001). *Social Protection Strategy*.
- Banco de la República (2004). *Principales resultados de la encuesta de costos de transacción de remesas de trabajadores en Colombia*. Subgerencia de Estudios Económicos. Bogotá.
- Banco Mundial (2001). *Dynamic Risk Management and the Poor: Developing a Social Protection Strategy for Africa*. Internal Documents Unit.
- Barrera, Felipe (2004). “Elementos Laborales en un Programa de Protección Social”. Documento de recomendaciones de política económica. Documento para el Programa de Montaje del Sistema de Protección Social. Segunda versión. Noviembre.
- Birsdall, N. y A de la Torre (2001). *El disenso de Washington. Políticas Económicas para la equidad social*. Fondo Carnegie para la paz internacional y el diálogo interamericano.
- Cárdenas, Mauricio, Ximena Cadena (2004). *Las Remesas en Colombia: costos de transacción y lavado de activos*. Fedesarrollo.
- Clavijo, Sergio. Luis I. Lozano (2001). *Generación de Empleo y paraofiscalidad: Soluciones Estructurales en Tiempos de Crisis*. Borradores de Economía. Banco de la República. Nro. 189.
- Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) (2000). *Informe sobre la protección social en Europa 1999*.
- CEPAL; FNUAP (2000). *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos*. Santiago de Chile.
- Decreto 205 de 2003. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social y se dictan otras disposiciones.
- Departamento Nacional de Planeación (2004). Conpes Nro. 3301. “Balance macroeconómico, presupuesto y plan financiero para 2005”. Julio.
- _____ (2004). Conpes social Nro. 81. “Consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo en Colombia”. 26 de julio.
- _____ (2004). Conpes Nro. 3290. “Seguimiento a la política de empleo”. Junio.

- Departamento Nacional de Planeación (2003). Conpes Social Nro. 70. “El Nuevo Papel del Fondo de Solidaridad Pensional”. 29 de mayo
- _____ (2003). Conpes social Nro. 82. “Ampliación de cobertura y criterios para la distribución de recursos del Fondo de Solidaridad Pensional-Cuenta de Subsistencia”. 6 de septiembre.
- Fedesarrollo (2003). “Informe Final del Consejo Directivo de la Misión del Ingreso Público”. En *Cuadernos de Fedesarrollo*.
- Gaviria, A. 2000. “¿Sobre quien ha recaído el peso de la crisis?” *Coyuntura Social* 23: 127-42.
- _____ (2001) “Household Responses to Adverse Income Shocks in Latin America”. *Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de investigación Working Paper #455*.
- _____ (2004). “Visa USA: fortunas y extravíos de los emigrantes colombianos en los Estados Unidos”. Documento CEDE 2004-17. Marzo.
- Hagemeyer, K. *Social protection expenditure and performance reviews*. Financial, Actuarial and Statistical Services. International Labour Office.
- Henaó, Martha (2000). “El fondo de solidaridad pensional”. Informe preliminar de la consultoría para la focalización, cobertura y efectividad de la Red de Protección Social en Colombia, presentado por Fedesarrollo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial. Bogotá. Octubre.
- _____ (1995). “Efectos sobre el mercado laboral de la Ley N° 50 de 1990”. Informe Final. Fedesarrollo. Bogotá. Abril.
- _____ Ariane Ortiz (2000). “La Red de Solidaridad Social y el Programa Revivir”. Informe Preliminar de la consultoría para la focalización, cobertura y efectividad de la Red de Protección Social en Colombia, presentado por Fedesarrollo.
- Holzmann, R., y S. Jorgensen, (2000). *Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection strategy paper*. Social protection discussion paper N° 9904, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Jiménez, Luis Felipe y Cuadros, Jessica. (2003). “Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas”. En *Serie Financiamiento del Desarrollo*. Nro. 131. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Unidad de Estudios Especiales. Junio.
- Kotlikoff, Laurence y Scott Burns (2004). *The Coming Generational Storm*, MIT Press, April 1, 2004.
- Ley 789 de 2002. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.
- López Castaño, Hugo (2003). “Contribuciones e impuestos sobre la nómina en Colombia”. Informe final. Estudio realizado para la Misión de Ingreso Público. Medellín. Enero.
- Lustig, N. (2000). “Crisis and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics.” *Economía* 1(1): 1-19.
- Marcus, R. (2004). “The Role of Cash Transfers in Tackling Childhood Poverty”. CHIP Policy Briefing 2. Childhood Poverty Research and Policy Centre.
- Meléndez, Marcela y Fabio Sanchez (2003). “Estudio de mercado de las cajas de compensación familiar”. Informe Final. Facultad de Economía. CEDE Universidad de los Andes. Diciembre.
- Miró A. Carmen. (1999). “Transición demográfica y envejecimiento demográfico”. Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) “Justo Arosemena” Panamá.
- Misión del Ingreso Público (2002). “Informe Final”. *Cuadernos de Fedesarrollo*.
- Núñez, Jairo y Silvia Espinosa (2004). “Asistencia Social en Colombia Diagnóstico y Propuestas”. Documento para el Programa de Montaje del Sistema de Protección Social. Borrador. Noviembre.
- Parra, J.C., “DNPENSION: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano”, Documento 150, Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación. Colombia. Mayo de 2001.
- Perotti (2000). “Public Spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals”. *Working Papers Series*. Nro. 18. Agosto 1.
- Portes, Alejandro. (1994). “The Informal Economy and Its Paradoxes”. En: Neil J. Smelser and Richard Swedberg (Eds): *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton University Press. Pp 426-449.
- Programa Nacional de Desarrollo Humano (PDH), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (2002). “Directorio de Oferta de Servicios para la Población Vulnerable, DNP, PDH, ICBF”. Misión Social, Alfaomega, Bogotá.
- Rodríguez, Dani (2001). “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?” *Revista de la CEPAL*. 73.

ANEXO 1. PRINCIPIOS DE FINANCIAMIENTO. PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (1)

	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia
Enfermedad y maternidad: beneficios en especie	Contribución global, subsidios estatales y financiamiento alternativo (impuesto al valor agregado)	Impuestos	Contribuciones	Financiación tripartita (empleadores, Estado)	Impuestos	Contribuciones e impuestos
Enfermedad y maternidad: beneficios en efectivo	Contribución global, subsidios estatales y financiamiento alternativo (impuesto al valor agregado)	Impuestos	Contribuciones	Financiación tripartita (empleadores, Estado)	Contribuciones	Contribuciones e impuestos
Cuidado de largo plazo	No existe un esquema especial	Impuestos	Contribuciones e impuestos	No existe un esquema especial	No existe un esquema especial	No existe un esquema especial
Invalidez	Contribución global, subsidios estatales y financiamiento alternativo	Impuestos. El Estado cubre el 35% y las comunidades locales el 65%	Contribuciones y subsidios estatales	Financiación tripartita (empleadores, Estado)	Contribuciones	Contribuciones e impuestos
Vejez	Contribución global, subsidios estatales y financiamiento alternativo (impuesto al valor agregado)	Pensiones nacionales: impuestos; pensiones suplementarias: contribuciones	Contribuciones	Financiación tripartita (empleadores, Estado)	Contribuciones	Contribuciones e impuestos
Sobrevivientes	Contribución global, subsidios estatales y financiamiento alternativo (impuesto al valor agregado)	Pensiones nacionales: impuestos, pensiones suplementarias y contribuciones	Contribuciones e impuestos	Financiación tripartita (empleadores, Estado)	Contribuciones	Contribuciones e impuestos
Lesiones y enfermedades ocupacionales	Contribución global, subsidios estatales y financiamiento alternativo (impuesto al valor agregado)	Contribuciones	Contribuciones	Contribuciones	Contribuciones pagadas por el empleador	Contribuciones
Desempleo	Contribución global, subsidios estatales y financiamiento alternativo (impuesto al valor agregado)	Contribuciones en el Fondo del Mercado Laboral. Los beneficios los paga el Estado	Seguro de desempleo: contribuciones e impuestos	Contribuciones	Contribuciones	Contribuciones y subsidios estatales para la asistencia al desempleado
Subsidio familiar	Contribuciones y subsidios estatales	Impuestos	Impuestos	Contribuciones	Impuestos	Contribuciones

ANEXO 1. PRINCIPIOS DE FINANCIAMIENTO. PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (2)

	Irlanda	Islandia	Italia	Holanda	Noruega	Austria
Enfermedad y maternidad: beneficios en especie	Impuestos	Impuestos	Contribuciones	Contribuciones	Contribuciones e impuestos	Contribuciones e impuestos
Enfermedad y maternidad: beneficios en efectivo	Contribuciones	Impuestos y contribuciones	Contribuciones	Contribuciones	Contribuciones	Contribuciones
Cuidado de largo plazo	Impuestos	Impuestos	No existe un esquema especial	No existe un esquema especial. El riesgo es cubierto por el seguro de salud	No existe un esquema especial. Financiado por las autoridades locales como parte de servicios de cuidado de la salud	Impuestos
Invalidez	Contribuciones	Pensión nacional: impuestos y contribuciones. Pensión suplementaria: contribuciones	Contribuciones	Contribuciones e impuestos	Contribuciones	Contribuciones e impuestos
Vejez	Contribuciones	Pensión nacional: impuestos y contribuciones. Pensión suplementaria: contribuciones	Contribuciones	Contribuciones	Contribuciones e impuestos	Contribuciones e impuestos
Sobrevivientes	Contribuciones	Impuestos y contribuciones	Contribuciones	Contribuciones	Contribuciones e impuestos	Contribuciones e impuestos
Lesiones y enfermedades ocupacionales	Contribuciones	Impuestos, contribuciones y contribuciones especiales	Contribuciones	Los riesgos son cubiertos por el seguro de enfermedad, seguro contra la incapacidad laboral y seguro de sobrevivientes	Contribuciones	Contribuciones
Desempleo	Contribuciones	Contribuciones	Contribuciones	Contribuciones	Contribuciones e impuestos	Contribuciones e impuestos
Subsidio familiar	Impuestos	Impuestos	Contribuciones	Impuestos	Impuestos	Contribuciones e impuestos

ANEXO 1. PRINCIPIOS DE FINANCIAMIENTO. PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (3)

	Portugal	Suiza	Finlandia	Suecia	Reino Unido
Enfermedad y maternidad: beneficios en especie	Impuestos	Contribuciones y participaciones del aseguramiento	Subsidios del Estado pagados por las municipalidades	El cuidado de la salud es financiado por los ayuntamientos del país	Contribuciones e impuestos
Enfermedad y maternidad: beneficios en efectivo	Contribuciones	Contribuciones	Contribuciones y subsidios estatales	Contribuciones	Contribuciones, impuestos y empleadores
Cuidado de largo plazo	Contribuciones e impuestos	No existe un esquema especial	Financiado por las autoridades locales como parte de los servicios sociales y del cuidado de la salud	Financiado por las autoridades locales como parte de los servicios sociales y del cuidado de la salud	No existe un esquema especial. Provisto por autoridades locales, organizaciones privadas y de beneficencia
Invalidez	Contribuciones	Contribuciones e impuestos	Contribuciones e impuestos	Contribuciones e impuestos	Contribuciones
Vejez	Contribuciones	Contribuciones e impuestos	Contribuciones, impuestos y subsidio estatal	Contribuciones e impuestos	Contribuciones
Sobrevivientes	Contribuciones	Contribuciones e impuestos	Impuestos, contribuciones y subsidios estatales	Contribuciones e impuestos	Contribuciones
Lesiones y enfermedades ocupacionales	Seguros de empleo; primas de seguro de empleadores. Enfermedades ocupacionales: Contribuciones de empleadores	Contribuciones de empleadores	Contribuciones de empleadores	Contribuciones	Impuestos
Desempleo	Contribuciones	Contribuciones	Impuestos y contribuciones de los trabajadores asalariados que no son miembros de fondos de desempleo	Contribuciones e impuestos	Contribuciones e impuestos
Subsidio familiar	Contribuciones e impuestos	Participación local en el financiamiento de subsidios para independientes y personas no cubiertas por el sistema	Impuestos	Impuestos	Impuestos

ANEXO 2. CONTRIBUCIONES DE ASEGURADOS Y EMPLEADORES. PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (1)

	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia
Contribuciones generales	Contribución básica: 37,94% (24,87% empleador y 13,07% empleado). No existe un techo	Contribuciones de las personas aseguradas por el Fondo del Mercado Laboral: 8% del salario o del ingreso general	No existen	No existen	Contribución general para protección social: 28,3% (4,7% empleado y 23,6% empleador). Existe un techo	No existen
Enfermedad y maternidad: beneficios en especie	Una parte de las contribuciones de la administración global, que varía de acuerdo con la necesidad	Financiamiento por impuestos	Diferentes contribuciones de acuerdo con el respectivo fondo de enfermedad: promedio general: 14,30% total: 7,15% empleado y 7,5% empleador	6,45% total: 2,15% empleado y 4,30% empleador. No existe techo	Financiamiento por impuestos	Contribuciones por enfermedad, maternidad, invalidez y muerte: 13,55% total: 0,75% empleado, 12,8% empleador. No existe techo
Enfermedad y maternidad: beneficios en efectivo	Una parte de las contribuciones de la administración global, que varía de acuerdo con la necesidad	Seguro de salud pública financiado con impuestos. Contribuciones pagadas en el fondo de mercado laboral cubren el gasto estatal en prestaciones diarias	Contribuciones incluidas en las tasas de cuidado de la salud	1,20% total: 0,4% empleado y 0,8% empleador	Incluido en la contribución general	Contribuciones incluidas en las tasas de cuidado de la salud
Cuidado de largo plazo	No existe un esquema especial	No existen contribuciones, financiamiento por impuestos	1,70% total, 0,85% empleado y 0,85% empleador. Existe un techo	No existe un esquema especial	No existe un esquema especial	No existe un esquema especial
Invalidez	Parte de la contribución de la administración general, la cual varía de acuerdo con la necesidad	Pensión de discapacidad financiada por impuestos y por el fondo de mercado laboral	Contribuciones incluidas en las tasas de vejez	Contribuciones incluidas en las tasas de vejez	Incluido en la contribución general	Contribuciones incluidas en las tasas de cuidado de la salud
Vejez	Parte de la contribución de la administración general, la cual varía de acuerdo con la necesidad	Pensión nacional: financiada por impuestos. Pensión complementaria: contribuciones	19,50% total: 9,75% empleado y 9,75% empleado	20% total: 6,67% empleado y 13,33% empleador. La tasa de contribución aumenta en caso de trabajo pesado o en condiciones de insalubridad	Incluido en la contribución general	14,75% total: 6,55% empleado y 8,20% empleador. Existe una contribución complementaria

Continuación anexo 2 (1)

	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia
Sobrevivientes	Parte de la contribución de la dirección general, la cual varía de acuerdo a la necesidad	Pensión nacional: financiada por impuestos. Pensión complementaria: contribuciones	Contribuciones incluidas en las tasas de vejez	Contribuciones incluidas en las tasas de vejez	Incluido en la contribución general	Contribuciones incluidas en las tasas de vejez. Seguro de viudez: 0,10% empleado
Lesiones y enfermedades ocupacionales	Parte de la contribución de la dirección general, la cual varía de acuerdo a la necesidad	Contribuciones de acuerdo al riesgo, pagadas por el empleador	Tasas fijadas por las asociaciones de aseguradores, de acuerdo al riesgo en diferentes sectores ocupacionales	Contribuciones incluidas en las tasas de cuidado de la salud y de beneficios en efectivo contra enfermedades	Tasas fijadas por el gobierno, de acuerdo con los niveles de riesgo de las actividades laborales	Tasas colectivas, individuales o mixtas de acuerdo con el número de empleados en la firma y con el grado de riesgo. Contribuciones basadas en el salario total, pagadas por el empleador
Desempleo	Parte de la contribución de la administración general, la cual varía de acuerdo a la necesidad	Contribuciones fijadas actualmente de acuerdo con la tasa máxima legal establecida de beneficios diarios	6,5% total: 3,25% empleado y 3,25% empleador	5% total: 1,33% empleado y 3,67% empleador	Seguro de desempleo: 7,55% total: 1,55% empleado y 6% empleador. Fondo de garantías salariales: 0,4% pagado por el empleador	6,4% total: 2,4% empleado y 4% empleador
Pago a las familias	Parte de la contribución de la dirección general, la cual varía de acuerdo a la necesidad	No contribuciones, financiamiento por impuestos	No contribuciones, financiamiento por impuestos	2% total, 1% empleado y 1% empleador	No contribuciones, financiamiento por impuestos	5,4% empleador

ANEXO 2. CONTRIBUCIONES DE ASEGURADOS Y EMPLEADORES. PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (2)

	Irlanda	Islandia	Italia	Holanda	Noruega	Austria
Contribuciones generales	Independientes: 3%. No techo. Empleado: 4% ingreso mínimo semanal excluido del cálculo. Existe un techo. Empleador: Entre 8,5% y 10,75%. No techo	La tasa de contribución general por ingreso del año 2003 es 5,64%	No existen	No existen	Empleados: contribución general del 7,8% del ingreso bruto. No techo. Independientes: 10,7%. Empleados: 14,1% y tasas más bajas para cuatro niveles en ciertas áreas. Para todos los niveles una reducción de 4% para trabajadores mayores (más de 62 años)	No existen
Enfermedad y maternidad: beneficios en especie	2% de todos los ingresos para empleados e independientes. No cobro para empleados con ingresos de E356 o menos por semana	No contribuciones, financiamiento por impuestos	Trabajadores manuales: 2,8% sólo contribución de empleadores. No techo. Trabajadores de industria: 0,66%, contribución de empleadores. Comercio: 0,44% contribución de empleadores. No techo	8% total: 1,25% empleado y 6,75% empleador. Techo anual: E 29,493. 8% para trabajadores independientes. Los pensionados pagan una contribución del 8% de la pensión general de vejez	Incluido en la contribución general de aseguramiento personal	Trabajadores manuales: 7,4%; 3,9% empleado y 3,5% empleador. Trabajadores de oficina: 7,4% 3,7% empleado y 3,7% empleador. Contratistas: 7%; 3,55% empleados y 3,45% empleadores
Enfermedad y maternidad: beneficios en efectivo	Incluido en las tasas generales de aseguramiento social. Los independientes son elegibles para beneficios de maternidad y adopción solamente	Beneficios en efectivo por enfermedad. No contribuciones, financiación por impuestos. Los beneficios de maternidad están incluidos en la contribución de seguridad social	Contribuciones incluidas en las tasas de cuidado de la salud	Los beneficios por enfermedad son financiados por el pago adicional al fondo del Instituto Administrativo para el Aseguramiento de Trabajadores y el Fondo General de Desempleo	Incluido en la contribución general de empleadores	Las contribuciones están incluidas en las tasas bajo el cuidado de la salud
Cuidado de largo plazo	Contribuciones e impuestos	No contribuciones, financiamiento por impuestos	No individual, esquema discreto de largo plazo	No individual, esquema discreto de largo plazo	No individual, esquema discreto de largo plazo	No contribuciones, financiamiento por impuestos

Continuación anexo 2 (2)

	Irlanda	Islandia	Italia	Holanda	Noruega	Austria
Invalidez	Incluido en la contribución general de seguridad social	Pensión nacional: incluida en la contribución de seguridad social. Pensión complementaria: contribuciones incluidas en las tasas de vejez	Contribuciones incluidas en las tasas de vejez	Contribución básica: 5,10% para todos los empleadores. Contribución diferencial: dependiendo del número de empleados de la compañía que reciben beneficios	Incluido en la contribución general de seguridad social	Contribuciones incluidas en las tasas de vejez
Vejez	Incluido en la contribución general de seguridad social	Pensión nacional: incluida en la contribución de seguridad social. Pensión complementaria: 4% empleado y 6% empleador	32,7% total: 8,89% empleado y 23,81% para empleador	19,5% de contribución de empleados para vejez (17,9%) y sobrevivientes	Incluido en la contribución general de seguridad social	22,8% total: 10,25% empleado t 12,55% empleador
Sobrevivientes	Incluido en la contribución general de seguridad social	Pensión nacional: incluida en la contribución de seguridad social. Pensión complementaria: contribuciones incluidas en las tasas de vejez	Contribuciones incluidas en las tasas de vejez	1,25% de la contribución para vejez y sobrevivientes	Incluido en la contribución general de seguridad social	Contribuciones incluidas en las tasas de vejez
Lesiones y enfermedades ocupacionales	Incluido en la contribución general de seguridad social	Incluido en la contribución general de seguridad social	Tasas colectivas de acuerdo con los niveles de riesgo de las actividades laborales. La tasa varía entre 0,5% y 16%	No existe un seguro específico	Incluido en la contribución general de seguridad social	1,40% empleador
Desempleo	Incluido en la contribución general de seguridad social	Incluido en la contribución general de seguridad social	Industria: 4,71% total: 0,3% empleado y 4,41% empleador. Comercio: 2,51% total: 0,30% empleado y 2,21% empleador	7,35% total: 5,80% empleado, 1,55% empleador	Incluido en la contribución general de seguridad social	6% total: 3% empleado y 3% empleador
Pago a las familias	No contribuciones, financiamiento por impuestos	No contribuciones, financiamiento por impuestos	2,48% pagado por el empleador	No contribuciones, financiamiento por impuestos	No contribuciones, financiamiento por impuestos	Financiado por el Fondo de Compensación Familiar. No contribuciones para empleados mayores de 60 años

ANEXO 2. CONTRIBUCIONES DE ASEGURADOS Y EMPLEADORES. PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (3)

	Portugal	Suiza	Finlandia	Suecia	Reino Unido
Contribuciones generales	Tasa general para los sistemas de seguridad social: 34,25%; 11% empleado y 23,25% empleador. No techo	No existen	No existen	No existen	Las contribuciones varían con el nivel de ingreso: empleado: 11%. Empleador: 12,8% para todos los salarios mayores de €126 semanales
Enfermedad y maternidad: beneficios en especie	No contribuciones, financiamiento por impuestos	Prima individual colocada por el asegurador	No contribuciones, financiamiento por impuestos	No contribuciones, financiamiento por impuestos	Servicios provistos por el Servicio Nacional de Salud: financiado por impuestos y contribuciones
Enfermedad y maternidad: beneficios en efectivo	Incluido en la contribución general	Seguro Federal de Enfermedad: establecida por el asegurador: prima igual para beneficios iguales de aseguramiento, con la posibilidad de graduar primas de acuerdo a la edad	Asegurado: 1,5% del ingreso gravable. Empleador: sector privado, municipalidad e Iglesia: 1,6% de la nómina, Estado: 2,8% de la nómina	11,8% empleador, 11,81% paternidad: Seguro de empleadores e independientes	Incluido en la contribución general
Cuidado de largo plazo	Incluido en la contribución general	No existe un esquema especial	No existe un esquema especial	No existe un esquema especial	No existe un esquema especial
Invalidez	Incluido en la contribución general de seguridad social	1,4% del salario bruto: 0,7% empleado y 0,7% empleador. 1,4% del ingreso profesional para trabajadores independientes. Reducción de acuerdo a la disminución en el salario frente a un umbral	Contribuciones incluidas en las tasas de vejez	Contribuciones incluidas en las tasas de vejez	Incluido en la contribución general de seguridad social

Continuación anexo 2 (3)

	Portugal	Suiza	Finlandia	Suecia	Reino Unido
Véjez	Incluido en la contribución general de seguridad social	8,4% del salario bruto: 4,2% empleado y 4,2% empleador. Independientes: 7,8% del ingreso profesional bruto	Pensión nacional: empleador: sector privado: 1,35% - 3,55% - 4,45% de acuerdo a la cantidad de cancelaciones y a la proporción de la nómina. Municipales e Iglesia: 2,4%. Estado: 3,95% de la nómina. Empleado: 16,8% privado, 17,45% gobierno local, 18,90% Estado, 27% Iglesia	10,21% empleadores e independientes	Incluido en la contribución general de seguridad social
Sobrevivientes	Incluido en la contribución general de seguridad social	Contribuciones incluidas en las tasas de vejez	Pensión nacional: el Estado financia la pensión de sobrevivientes. Ingresos relacionados con la pensión. Contribuciones	Pensión de sobrevivientes: 1,70% empleadores e independientes	Incluido en la contribución general de seguridad social
Lesiones y enfermedades ocupacionales	Primas de seguro varían según el riesgo. Pagado por empleadores	Primas de seguro varían según el riesgo. Pagado por empleadores	Primas de seguro varían según el riesgo. Pagado por empleadores. 1,1% promedio de la nómina	1,38% empleadores e independientes	No contribuciones, financiamiento por impuestos
Desempleo	Incluido en la contribución general de seguridad social	2% del salario: 1% empleado y 1% empleador	Empleador: 0,6% sobre los primeros E840, 940 de la nómina. 2,5% en exceso	3,7% empleador. 1,16% independientes	No contribuciones, financiamiento por impuestos
Pago a las familias	Incluido en la contribución general de seguridad social	Empleado: no; empleador: 2% del salario	No contribuciones, financiamiento por impuestos	No contribuciones, financiamiento por impuestos	No contribuciones, financiamiento por impuestos

ANEXO 3. PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS. PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (1)

	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia
Enfermedad y maternidad: beneficios en especie	Parte de los subsidios globales provistos por el manejo general, dependiendo de la necesidad	Financiado por autoridades locales y regionales excepto por la participación del asegurado	Tasa fija de participación del Estado Federal en gastos de beneficios no asegurados provistos por los fondos de enfermedad	Garantía de un financiamiento suplementario al esquema equivalente al 1% del PIB entre 2003 y 2032	Financiamiento estatal	No participación de las autoridades públicas
Enfermedad y maternidad: beneficios en efectivo	Parte de los subsidios globales provistos por el manejo general, dependiendo de la necesidad	Autoridades locales, que son reembolsadas por el Estado en un 50% de sus gastos en caso de enfermedad, 100% en caso de maternidad	Suma agregada de pago máximo. (E. 210) pagada por el Estado Federal para mujeres trabajadoras que no son miembros de un fondo de salud	Garantía de un financiamiento suplementario al esquema equivalente al 1% del PIB entre 2003 y 2032	Contribuciones progresivas del Estado cargadas al presupuesto general: contribuciones para gastos excepcionales dependiendo de la situación económica	Compensación de contribuciones exentas por medidas de empleo
Cuidado de largo plazo	No individual, esquema discreto de largo plazo	Financiado por autoridades locales y regionales excepto por la participación del beneficiario	No participación de autoridades públicas	No individual, esquema discreto de largo plazo	No individual, esquema discreto de largo plazo	No individual, esquema discreto de largo plazo
Invalidez	Parte de los subsidios provistos por el manejo global, dependiendo de las necesidades	El Estado cubre el 35% de los costos de pensiones para personas mayores de 65 años, mientras que las comunidades locales cubren el resto	Ver vejez	Garantía de un financiamiento suplementario al esquema equivalente al 1% del PIB entre 2003 y 2032	El Estado financia una cantidad garantizada de pensiones mínimas del sistema contributivo. Las pensiones del sistema no contributivo son financiadas por el Estado	Compensación de contribuciones exentas por medidas de empleo
Vejez	Parte de los subsidios provistos por el manejo global, dependiendo de las necesidades	Pensión nacional: financiada por el Estado. Pensiones suplementarias: no participación del Estado	Los gastos de aseguramiento por vejez son cubiertos por contribuciones y por un subsidio del Estado Federal que varía de acuerdo con el ingreso bruto y la tasa de contribución	Garantía de un financiamiento suplementario al esquema equivalente al 1% del PIB entre 2003 y 2032	El Estado financia cantidades garantizadas de pensiones mínimas del sistema contributivo. Las pensiones del sistema no contributivo son financiadas por el Estado	Compensación de contribuciones exentas por medidas de empleo

Continuación anexo 3(1)

	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia
Sobrevivientes	Parte de los subsidios provistos por el manejo global, dependiendo de las necesidades	Pensión nacional: financiada por el Estado. Pensiones suplementarias: no participación del Estado	Ver vejez	Garantía de un financiamiento suplementario al esquema equivalente al 1% del PIB entre 2003 y 2032	Ver vejez	Compensación de contribuciones exentas por medidas de empleo
Lesiones y enfermedades ocupacionales	Parte de los subsidios provistos por el manejo global, dependiendo de las necesidades	No participación de autoridades públicas	Seguro general: no participación estatal. Para agricultores: subsidios federales anuales	Garantía de un financiamiento suplementario al esquema equivalente al 1% del PIB entre 2003 y 2032	No participación de autoridades públicas	Compensación de contribuciones exentas por medidas de empleo
Desempleo	Parte de los subsidios globales provistos por el manejo general, dependiendo de la necesidad	El Estado cubre el posible déficit	El Estado Federal cubre cualquier déficit del seguro de desempleo y el costo de asistencia al desempleado	Subsidio anual para cubrir cualquier déficit	Estado cubre la porción de los beneficios al desempleo no cubiertos por contribuciones	Subsidio Estatal
Concesiones de familia	Parte de los subsidios globales provistos por el manejo general, dependiendo de la necesidad	Financiado por el Estado	Financiado por el Estado Federal, el Lander y las autoridades locales	Subsidio anual para cubrir cualquier déficit	Financiamiento estatal	Compensación de contribuciones exentas por medidas de empleo
Mínimo general no contributivo	50% estatal. 50% centros públicos de asistencia social	50% Estado / 50% Comunas	75% autoridades locales, 25% el Lander	No mínimos no contributivos	Financiado por las comunidades autónomas	Garantía de recursos mínimos: 100% departamentos

ANEXO 3. PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS. PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (2)

	Irlanda	Islandia	Italia	Holanda	Noruega	Austria
Enfermedad y maternidad: beneficios en especie	Financiamiento estatal	Financiamiento estatal	No participación de las autoridades públicas	El riesgo es cubierto por las aseguradoras de salud	El cuidado de la salud y de la maternidad es financiado principalmente con impuestos de las municipalidades y del Estado	En general: no participación de autoridades públicas. Hospitales: participación del Estado
Enfermedad y maternidad: beneficios en efectivo	Subsidio estatal para cubrir el déficit, en caso de requerirse	Financiamiento estatal	No participación de las autoridades públicas	No participación de las autoridades públicas	Sólo la suma de la subvención de maternidad para no activos es financiada con impuestos	70% del los beneficios por maternidad son reembolsados por el fondo de compensación familiar
Cuidado de largo plazo	Beneficios del cuidado y permisos de atención constante: subsidio estatal para cubrir el déficit. En otros casos, impuestos	Financiado por el Estado y las municipalidades	No individual, esquema discreto de largo plazo	No individual, esquema discreto de largo plazo. El riesgo es cubierto por las aseguradoras de salud	Financiado por autoridades locales	Financiado por el Estado
Invalidez	Subsidio estatal para cubrir el déficit, si se requiere	Subsidio estatal al esquema de pensión nacional	Financiado en parte por el Estado	Ley de asistencia a la incapacidad de personas jóvenes con discapacidad mental: financiada por el Estado	Pensiones en parte financiadas por el Estado	Ver vejez
Vejez	Subsidio estatal para cubrir el déficit, si se requiere	Subsidio estatal al esquema de pensión nacional	El Estado cubre completamente las pensiones por retiro anticipado, y el suplemento mínimo de pensiones y parte de las pensiones del sistema general	No participación de autoridades públicas	Financiado en parte por el Estado	Responsabilidad del Estado: 100% del déficit y compensación del total del suplemento de compensación y beneficios del cuidado de largo plazo. Contribuciones 88,7%. Estado Federal: 15,1%
Sobrevivientes	Subsidio estatal para cubrir el déficit, si se requiere	Subsidio estatal al esquema de pensión nacional	Financiado en parte por el Estado	No participación de autoridades públicas	Financiado en parte por el Estado	Ver vejez

Continuación anexo 3(2)

	Irlanda	Islandia	Italia	Holanda	Noruega	Austria
Lesiones y enfermedades ocupacionales	Subsidio estatal para cubrir el déficit, si se requiere	Subsidio estatal al esquema de enfermedad ocupacional nacional	No participación de autoridades públicas	No esquema específico para enfermedades ocupacionales	No participación de autoridades públicas	Aseguramiento general: no participación estatal
Desempleo	Subsidio estatal para cubrir el déficit, si se requiere	No participación de autoridades públicas	Subsidios estatales anuales	No participación de autoridades públicas	En parte financiado por el Estado	Cubrimiento parcial del déficit por el Estado Federal
Concesiones de familia	Financiamiento estatal	Financiamiento estatal	Financiado en parte por el Estado	Financiamiento estatal	Financiamiento estatal	1/4 de los gastos del fondo de compensación familiar es financiado por el Estado
Mínimo general no contributivo	Financiamiento estatal	Financiamiento estatal	Financiado por impuestos en el nivel local	90% Estado 10% autoridades locales	Financiado por municipalidades	El Lander y las comunidades locales cubren los gastos

ANEXO 3. PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS. PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (3)

	Portugal	Suiza	Finlandia	Suecia	Inglaterra
Enfermedad y maternidad: beneficios en especie	Financiamiento estatal	Subsidios federales a las comunidades por la reducción de primas para personas pobres. Contribuciones por cantones para los costos de hospitales	Financiado por las autoridades locales. El Estado paga un subsidio a las municipalidades por el servicio social y de salud	El cuidado de la salud es financiado por los ayuntamientos y municipalidades	El servicio nacional de salud es financiado principalmente por el Estado
Enfermedad y maternidad: beneficios en efectivo	No participación de las autoridades públicas	No participación de las autoridades públicas	El Estado paga el costo de un mínimo de licencias diarias, más un subsidio anual para cubrir algún déficit	No participación de las autoridades públicas	Pago de enfermedad estatutario: financiado por empleadores. Pago de maternidad. Los empleadores reclaman el 92% del costo al gobierno
Cuidado de largo plazo	En parte financiado por el Estado	No individual, esquema discreto de largo plazo	No individual, esquema discreto de largo plazo	Financiado por las municipalidades	El total del costo de los beneficios para personas discapacitadas severamente es pagado por el Estado
Invalidez	Pensiones mínimas en parte financiadas por el Estado	Confederación: 37,5% del gasto anual. Cantones: 12,5% del gasto anual	Incluidos en el financiamiento de vejez	En parte financiado por el Estado	Subsidio estatal para cubrir el déficit, si se requiere
Vejez	Pensiones mínimas en parte financiadas por el Estado	Confederación: 16,36% del gasto anual. Cantones: 3,64% del gasto anual	Pensión nacional: Estado paga 29% del gasto, y subsidios anuales para cubrir el déficit. En el esquema de empleados no hay participación del Estado	En parte financiado por el Estado	Subsidio estatal para cubrir el déficit, si se requiere
Sobrevivientes	Pensiones mínimas en parte financiadas por el Estado	Ver vejez	El Estado financia la pensión de sobrevivientes	En parte financiado por el Estado	Subsidio estatal para cubrir el déficit, si se requiere
Lesiones y enfermedades ocupacionales	No participación de autoridades públicas	No participación de autoridades públicas	No participación de autoridades públicas, salvo con agricultores	No existe participación de autoridades públicas	Financiado por el Estado

Continuación anexo 3(3)

	Portugal	Suiza	Finlandia	Suecia	Inglaterra
Desempleo	No participación de autoridades públicas	La confederación contribuye con el costo del servicio de empleo y con las medidas de mercado laboral con 0,15% del total de salarios sujeto de contribución	El Estado es el responsable de la financiación. Sin embargo, hay contribuciones de empleadores y empleados	En parte financiado por el Estado	Financiado por el Estado
Concesiones de familia	En parte financiado por el Estado	El déficit en los trabajadores del agro son cubiertos por la Confederación (2/3) y los cantones (1/3)	Financiamiento estatal	Financiado por el Estado	Financiado por el Estado
Mínimo general no contributivo	Financiamiento estatal	No existen	Financiado por autoridades locales	Financiado por municipalidades	Financiado por el Estado

ANEXO 4. GASTO PÚBLICO SOCIAL 1990-2004 EN % DEL PIB

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total Gasto Social	3,7	3,9	4,3	4,5	5,2	5,4	6,4	6,5	6,8	7,4	6,9	8,3	8,4	8,1	8,1
Salud	0,8	0,8	0,9	1,0	1,3	1,4	1,6	1,7	1,8	2,1	1,9	2,4	2,3	2,3	2,3
Gobierno Central 1/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6	0,8	0,5	0,4	0,5
Gobiernos Territoriales 2/	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,3	1,2	1,3	1,6	1,3	1,6	1,8	1,8	1,8
Departamentos	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0	0,9	0,9	1,1	0,9	1,1	1,5	1,6	1,6
Municipios	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,3	0,2	0,2
Educación	1,7	1,7	2,0	2,1	2,4	2,4	3,2	3,2	3,6	3,8	3,6	4,3	4,5	4,6	4,5
Gobierno Central 3/	0,4	0,4	0,3	0,4	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	1,1	1,1	1,1	1,0
Gobiernos Territoriales 2/	1,3	1,4	1,6	1,7	1,8	1,8	2,4	2,4	2,7	2,9	2,8	3,3	3,4	3,5	3,5
Departamentos	1,2	1,2	1,5	1,5	1,6	1,5	2,0	2,0	2,2	2,4	2,3	2,7	3,1	3,2	3,2
Municipios	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,3	0,3	0,3
ICBF 4/	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Gobierno Central	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Municipios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
SENA 6/	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Programa de la Red Apoyo S.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,18	0,38	0,04	0,03
Gobierno Central	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,15	0,34	-	-
Municipios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,03	0,04	0,03
Otros Programas Sociales 6/	0,5	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5
Fondo de Solidaridad pensional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensión ancianos indigentes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Programa de reinserción	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo Programa Especial PAZ (Ley 368)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Agua y Saneamiento	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Subsidios Eléctricos	-	-	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1
Gasto Total - Gobierno	9,4	10,0	10,6	11,8	12,6	13,4	15,3	16,1	16,7	18,6	18,4	20,0	19,9	20,6	20,7
Ingresos Totales GNC	9,0	10,2	10,5	11,5	11,4	11,4	11,9	12,4	11,9	12,5	13,0	14,6	14,9	15,2	16,2
Gasto Social Financiado con Ingresos	2,9	3,1	3,6	3,7	4,2	4,3	5,3	5,2	5,5	6,0	5,6	7,1	7,2	7,0	7,0
Gasto Social Financiado con Renta	0,7	0,7	0,7	0,7	1,0	1,1	1,1	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1

Continuación anexo 4

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sena	0,28	0,26	0,27	0,28	0,31	0,36	0,33	0,33	0,32	0,32	0,34	0,37	0,51	0,26	0,29
ICBF	0,38	0,41	0,42	0,45	0,45	0,49	0,54	0,57	0,57	0,57	0,53	0,53	0,52	0,50	0,47
Fondo de Solidaridad pensional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02	0,00	0,01	0,01
Fondo de Fosyga	-	-	-	-	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3

Fuente: DNP, DEE.

- 1/ Incluye Transferencias (pensiones, contribuciones al Fosyga, financiamiento de hospitales e inversiones directas en el sector).
- 2/ Comprende las transferencias de situado fiscal más FEC (salud y educación), Participaciones municipales para salud y educación).
- 3/ Incluye transferencias (pensiones, contribuciones a la educación, bienes y servicios para el sector y transferencias para las universidades públicas nacionales y departamentales).
- 4/ Programas de bienestar social a la población infantil más vulnerable.
- 5/ Incluye programas de entrenamiento y capacitación de la fuerza laboral.
- 6/ Incluye inversiones y transferencias para programas a cargo del Gobierno Central para atender población de zonas rurales, afectadas por la violencia y provisión de infraestructura en vivienda y agua potable en municipios pequeños, y medianos.

ANEXO 5. IMPUESTOS A LA NÓMINA

Institución	Disposiciones legales	% de impuesto sobre la nómina	Uso de los recursos
Cajas de compensación	<ul style="list-style-type: none"> En 1957 por medio del Decreto extraordinario 118 se estableció el subsidio familiar como una obligación para todas las empresas que contaban con más de 20 empleados y se dispuso que las cajas fueran los redistribuidores de los recursos aportados a este sistema. En 1980 las empresas afiliadas al sistema de subsidio familiar alcanzaban 67 mil con 1.3 millones de afiliados y el impuesto de 4% sobre la nómina ascendía a 0.38% del PIB. En 1982 se expide la Ley 21, la cual contempla que las cajas de compensación son personas de derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, que cumplen funciones de seguridad social y se encuentran sometidas al control y vigilancia del Estado. En 2000 el número de cajas ascendía a 55, con 3.3 millones de afiliados. 	4%	Aliviar las cargas económicas de los trabajadores de menores ingresos, mediante subsidios monetarios, en especie y en servicios
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	<ul style="list-style-type: none"> Es un establecimiento público descentralizado creado en 1968 con la función de proveer protección al menor y mejorar el bienestar de las familias colombianas (Ley 75/1968, art. 53). La Ley 27 de 1974 creó para su financiación un aporte de 2% sobre la nómina mensual de entidades públicas y privadas. La Ley 89 de 1988 eleva a un punto esta contribución para alcanzar 3% de la nómina mensual, vigente en la actualidad. 	3%	Proveer protección al menor y mejorar el bienestar de las familias colombianas
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	<ul style="list-style-type: none"> Es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Protección Social. El Decreto 1042 de 1978 y la Ley 21 de 1982 establecieron un aporte del 2% sobre el valor mensual de la nómina del sector productivo y al 0.5% para la del sector público. 	2% para el sector productivo. 0.5% para el sector público	Invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores mediante programas de formación profesional integral

ANEXO 6. SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples sentencias definiendo el Sistema Integral de Seguridad Social como un servicio público bajo la dirección y vigilancia del Estado bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, además como un derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional, por lo que no se requiere para tener derecho a la seguridad social la nacionalidad colombiana sino sólo habitar en el país, servicio que puede ser prestado por entes públicos o privados.

El Sistema de Seguridad Social Integral se creó por medio de la Ley 100 de 1993, que comprende los regímenes de pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios, con la finalidad de organizar las instituciones y recursos necesarios que garanticen las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema; garantizar los servicios sociales complementarios y ampliar la cobertura del sistema a toda la población, incluyendo a las personas que no tienen la capacidad económica para ingresar al sistema lo puedan hacer mediante el desarrollo del principio constitucional de solidaridad.

Los derechos económicos, sociales y culturales son considerados como prestacionales de desarrollo progresivo. Lo primero se refiere al hecho de que su efectividad implica un desarrollo legal que indique las condiciones y requisitos que deben estar presentes para que puedan ser reclamados judicial o extrajudicialmente; es decir, que no tiene efectividad directa ni aplicación inmediata, como ocurre con los derechos fundamentales. En cuanto a la progresividad, significa que los estados tienen el deber de extender la cobertura de los servicios mediante los cuales se satisfacen tales derechos, en la medida de su mayor desarrollo económico y social.¹

El derecho prestacional no se limita a lo presupuestal, sino también a la seguridad de la CONTINUIDAD del servicio público esencial de la seguridad social. Así, en el caso de los jubilados, por ejemplo, la protección del derecho no se limita al reclamo cuando no hay pago de la correspondiente mesada indispensable para el mínimo vital, sino que se extiende a aquellas situaciones en las cuales la falta de una organización y un procedimiento adecuado para la continuación en la prestación del servicio pudieran afectar el goce del derecho, siendo más una protección de prevención.²

El ordenamiento constitucional consagra como titulares del sistema de seguridad social a todos los ciudadanos, permitiéndoles obtener el amparo necesario para cubrir los riesgos que pueden llegar a disminuir su capacidad económica o su salud, poniendo especial atención en aquellos sectores de la población más desprotegidos, en la intención de conservar una comunidad sana y productiva, ampliando la cobertura en forma progresiva según los parámetros señalados por el legislador.³

¹ Sentencia T-530 de 1999.

² Sentencia T-339 de 1997.

³ Sentencia SU-039 de 1998.

En forma general, la seguridad social se define como

un conjunto de medidas tomadas por la sociedad y en primer lugar por el Estado, para garantizar todos los cuidados médicos necesarios, así como para asegurarles los medios de vida en caso de pérdida o reducción importante de los medios de existencia causados por circunstancias no propiamente creadas voluntariamente.⁴ Esta definición pretende precisar que el concepto de seguridad social no sólo interesa a los fines del Estado, entendido éste como la institución organizada para lograr sus objetivos sociales, sino que debe comprometer a la sociedad en general, en la búsqueda de los objetivos de brindarle al hombre la protección contra todos los riesgos de carácter social y contra las distintas cargas familiares (...).

EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El nexo justicia-solidaridad, en materia de seguridad social, es evidente, pues en un país como Colombia con carencia de recursos suficientes, una parte de la sociedad civil está llamada a participar en el solución de las necesidades de los más pobres. También es manifiesta la relación entre dignidad-solidaridad; ellas son, respectivamente, un valor y un principio de los cuales se predica total compatibilidad. Incluso, la solidaridad es un deber constitucional, tal y como lo dispone el artículo 95 de la Constitución Política “(...) Son deberes de la persona y el ciudadano: (...) 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social (...)”; por lo tanto, la solidaridad es un deber constitucional de todos, que aspira la materialización de los valores fundantes de la justicia y la dignidad.

En materia de seguridad social, la alusión al principio de solidaridad es directa en el artículo 48 de la Constitución Política al establecer el Sistema de Seguridad Social con sujeción al principio de solidaridad, así como en la Ley 100 de 1993, que en su artículo 6, al determinar que para la ampliación de la cobertura del Sistema Integral de Seguridad Social se deben desarrollar mecanismos que concreten este mismo principio.

El alcance de tal principio se expresó por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia T-309 de 1995, diciendo que la responsabilidad del Estado en el actual estatuto constitucional está más ligada a la obtención de resultados favorables a la satisfacción de las necesidades básicas sociales, sin llegar a una concepción paternalista del Estado, pues también le es exigible a los particulares como un deber. Por ello, el Estado debe crear condiciones de acceso que permitan garantizar a todas las personas sus derechos económicos, sociales y culturales bajo el imperio del Estado social de derecho y con fundamento en los principios de la dignidad humana, de la solidaridad y de la prevalencia del interés general, el Estado debe crear las condiciones que amplíen progresivamente la cobertura del sistema.⁵

En el ámbito del sistema de seguridad social, el principio de solidaridad inspira la configuración y funcionamiento de regímenes subsidiados, como el caso del régimen subsidiado en salud, el plan obligatorio de salud y el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). De ese modo, el sistema de salud crea las condiciones de acceso a un plan obligatorio de salud para todos los habitantes del territorio nacional, con capacidad económica o sin ella.

⁴ Primer punto de las recomendaciones de la 26a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de Filadelfia, 1944, y del Convenio Nro. 102 de 1952.

⁵ Sentencia SU-819 de 1999.

Sin embargo, para que los derechos a la seguridad social, o a la salud en este caso, se consideren como derechos fundamentales, es necesario: primero, que opere una conexión con otro derecho que sea fundamental; segundo, entendida como la asistencia pública que debe prestarse ante una calamidad que requiere, de manera grave e inminente, la vida humana o la salud; tercero, ante caso de extrema necesidad y cuarto, que se pueda prestar de acuerdo con las posibilidades reales de protección de que disponga el Estado para el caso concreto.

Aún con el reconocimiento del principio de solidaridad se debe tener en cuenta que el Estado –que en nuestro caso no es un Estado benefactor– carece de los recursos suficientes para hacer efectivos los derechos prestacionales a plenitud, siendo necesario, para garantizar la prevalencia del interés general, hacer uso adecuado y racional de los recursos destinados a la seguridad social en aras de permitir que toda la población, pero en especial la más vulnerable, tenga acceso a las prestaciones mínimas del sistema, sin olvidar que los derechos individuales son relativos, en cuanto prima el bien común y la satisfacción del interés general y que la solidaridad debe prevalecer como principio base de la seguridad social. De ese modo, si bien el principio de solidaridad en materia de seguridad social impone la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades, no exige el subsidio sin límites dentro de situaciones de crisis. Por razones relativas a la escasez de recursos, el legislador puede establecer límites razonables de tal principio y revisar el equilibrio económico del sistema cuando ha detectado su insostenibilidad, fijando nuevos requisitos o condiciones que permitan su viabilidad futura o impidan su eventual colapso.⁶

Frente al límite de tal principio, encontramos que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-967 de 2003, al resolver la constitucionalidad del artículo 5 de la Ley 797 de 2003, que exige como ingreso base de cotización un salario mínimo legal mensual vigente, modificando el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, artículo demandado por considerarse que violaba los derechos de los empleados domésticos, ya que al prohibirles cotizar por debajo de un salario mínimo mensual vigente se les hacía más gravosa su situación, la Corte consideró que el principio de solidaridad no es ilimitado, por lo que admite recortes derivados de la escasez, crisis o falta de operatividad del sistema con miras a preservar un mínimo de beneficios a toda la población.

PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Corte Constitucional, en Sentencia C-408 de 1994, se ocupó de definir los principios de la seguridad social de la siguiente manera.

La Constitución Política trae un concepto amplio de la seguridad social, que incluye un mayor número de servicios, auxilios, asistencias y prestaciones en general. Un conjunto de derechos cuya eficiencia compromete al Estado, la sociedad, la familia y la persona, los particulares tienen el derecho y el deber concomitante de participar en la ampliación de la cobertura y en la ejecución de las prestaciones que le son propias.

EFICIENCIA

Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados

⁶ Sentencia C-967 de 2003.

en forma adecuada, oportuna y suficiente. Tiene como destinatarios a los propios organismos responsables de la prestación del servicio público de la seguridad social (Estado y particulares).

UNIVERSALIDAD

Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida. Ello es natural, porque al ser establecida la dignidad como un atributo y un fin inherente de la persona, no es entonces concebible que unas personas gocen de vida digna y otras no. Las calidades esenciales de la existencia no sabrían ser contingentes. Simplemente, por ser esenciales, se predicen de todas las personas.

SOLIDARIDAD

Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio de protección del más fuerte hacia el más débil. Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de seguridad social mediante su participación, control y dirección.

INTEGRIDAD

Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y, en general, las condiciones de vida de toda la población; cada cual contribuye según su capacidad económica y recibe lo necesario para atender sus contingencias.

UNIDAD

Es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social.

PARTICIPACIÓN

Es la intervención de la comunidad por medio de los beneficios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto.

PARAFISCALIDAD

Como medio de financiación de la seguridad social se encuentran los recursos parafiscales que, a diferencia de las tasas, son obligatorios y no confieren al ciudadano el derecho de exigir del Estado la prestación de un servicio. Se diferencia de los impuestos porque carecen de generalidad tanto en materia de sujeto pasivo del tributo como que tienen una especial afectación, sin que se destinen a las arcas generales del tesoro público. La parafiscalidad está destinada a recaudar y administrar determinados recursos para una colectividad que presta un servicio de interés general; para el fomento de actividades agrícolas; de servicios sociales, como la seguridad social; de la investigación científica y del progreso tecnológico que constituyen intereses de gremios, pero con una importante relevancia social.

La parafiscalidad no es un ingreso de la nación como tal, por lo que no se incorpora en el presupuesto nacional, pero continúa siendo producto de la soberanía fiscal, de manera que sólo por medio de la ley, ordenanzas o acuerdos puede imponerse esta clase de contribuciones. Por su origen, son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales y su diferencia radica en el procedimiento de su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados.

En la Sentencia C-546 de 1994, la Corte Constitucional especificó que la parafiscalidad es obligatoria para un sector de la sociedad con el fin de ser revertido en ese mismo sector. Se caracteriza por ser obligatoria, porque el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar; singular, porque recae sobre un grupo específico de la sociedad y de destinación sectorial, porque la contribución mencionada se revierte en el sector del cual se ha extraído.

La Corte, en cuanto a la destinación sectorial de las contribuciones parafiscales, aclara en la Sentencia C-183 de 1997 que no consiste en que los sujetos pasivos de la contribución sean exactamente y de manera individual quienes deben de recibir los beneficios derivados de la reinversión de los recursos captados. Como la correspondencia que exige la parafiscalidad es entre sectores y no entre personas, lo esencial no es que el contribuyente reciba una retribución directa y proporcional al monto de su contribución, sino que el sector que contribuye sea simultáneamente aquél que se favorece con la destinación posterior de lo recaudado.

La sentencia anterior resuelve la demanda de constitucionalidad en contra del artículo 217 de la Ley 100 de 1993, por establecer un porcentaje que deben girar las cajas de compensación familiar del subsidio familiar que administran para financiar el régimen de subsidios en salud, siendo algunos de los fundamentos del demandante que se desconocen derechos de los trabajadores al variar el destino de estos recaudos, lo cual representa una injusticia con un fin loable pero completamente contrario a la naturaleza de la parafiscalidad, según el actor, pues se beneficia a un sector diferente del contribuyente, pero la Corte no considera inconstitucional tal disposición normativa, porque concreta el principio de solidaridad.

CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

Son una manera de demostrar cómo opera el principio de solidaridad en el sistema de seguridad social. Como recuento histórico,⁷ el concepto de subsidio familiar nace en el contexto de la revolución industrial europea. En esta revolución surgió el proletariado urbano y la concentración de la riqueza en unas pocas manos. En tales circunstancias se crearon las primeras cajas de compensación como organismos captadores de la contribución de los empleadores a un fondo común y de redistribución de éste entre los asalariados responsables del sostenimiento de una familia, mediante la asignación de cuotas en proporción al número de hijos. Se concebía el salario no sólo como la remuneración directa del trabajo, sino que, adicionalmente, en virtud del reconocimiento de la dignidad humana, el salario debía permitirle al trabajador la posibilidad de satisfacer, en un mínimo vital, las necesidades familiares.

El régimen de subsidio familiar aparece como institución jurídica en la legislación colombiana a partir de 1957, proferidos por el gobierno de la Junta Militar. En esta fase, el subsidio familiar fue un instituto prestacional selectivo y especial del cual quedaba marginada la gran mayoría de la población laboral activa.

Con la Ley 21 de 1982, se determinó que todo trabajador vinculado jurídicamente a un empleador, cualquiera que sea el capital de éste o la magnitud de su empresa, es beneficiario del subsidio familiar. De esta manera, se pretendió remediar la situación de marginación en que quedaba

⁷ Tomado de la Sentencia C-508 de 1997

un amplio sector de la población laboral bajo la vigencia del régimen anterior, sector que era justamente el más necesitado de esta prestación. En cuanto al subsidio familiar en dinero, fue establecido para aquellos trabajadores cuya remuneración mensual fija o variable no sobrepasara los cuatro salarios mínimos mensuales vigentes en el lugar del pago.

En líneas generales, del anterior panorama de desarrollo histórico puede concluirse que el subsidio familiar en Colombia ha buscado beneficiar a los sectores más pobres de la población, estableciendo un sistema de compensación entre los salarios bajos y los altos, dentro de un criterio enfocado a la satisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar. Los medios para la consecución de este objetivo son, básicamente, el reconocimiento de un subsidio en dinero a los trabajadores cabeza de familia que devengan salarios bajos, subsidio que se paga en atención al número de hijos, y también en el reconocimiento de un subsidio en servicios a través de programas de salud, educación, mercadeo y recreación. El sistema de subsidio familiar es, entonces, un mecanismo de redistribución del ingreso, en especial si se atiende a que el subsidio en dinero se reconoce al trabajador en razón de su carga familiar y de niveles de ingreso precarios que le impiden atender en forma satisfactoria las necesidades más apremiantes en alimentación, vestuario, educación y alojamiento.

Los principios que lo inspiraron y los objetivos que persigue han llevado a la ley y a la doctrina a definir el subsidio familiar como una prestación social legal, de carácter laboral. Desde el punto de vista del empleador, es una obligación que la ley le impone derivada del contrato de trabajo. Así mismo, el subsidio familiar es considerado como una prestación propia del régimen de seguridad social. Desde el punto de vista de la prestación misma del servicio, es una función pública servida por el Estado a través de organismos intermediarios manejados por empresarios y trabajadores. Desde esta perspectiva, en su debida prestación se considera comprometido el interés general de la sociedad, por los fines de equidad que persigue.

Es incuestionable entonces que en las actividades que se relacionan con el subsidio familiar –recaudo, administración de los recursos y pago a beneficiarios–, existe un interés público, por lo cual su regulación y orientación compete al Estado. De aquí se desprenden significativas consecuencias, teniendo en cuenta que el subsidio familiar es administrado por entidades intermediarias entre los empleadores y los trabajadores, cuya gestión compromete el interés general, por lo cual requiere ser objeto de inspección, vigilancia y control, además de armonización de políticas generales. Dicho régimen jurídico contempla expresamente normas que se refieren a la organización, administración y funcionamiento de las cajas de compensación familiar.

La creación de los subsidios de las cajas de compensación familiar contienen un objetivo más general, inscrito dentro de los fines del Estado dentro del ordenamiento constitucional, pues al propender por el mejoramiento del nivel de vida, no busca una cosa diferente que hacer efectivos los DHESC, cuyo reconocimiento se basa en la consideración de que el hombre debe vivir y desarrollarse dentro de una mínimas condiciones materiales de bienestar, acordes con su dignidad personal, sin las cuales no podrá alcanzar los objetivos de crecimiento y desarrollo propios de la condición humana; además, que el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos presuponen el goce de los derechos económicos, sociales y culturales.⁸

⁸ Sentencia C-508 de 1997

Por su parte, la Sentencia C-149 de 1994, recuerda lo dicho en la Sentencia C-449 de 1992, con respecto a que las cotizaciones hechas por los empleadores a las cajas de compensación familiar son parafiscales, pues son obligatorias y se reinvierten en el mismo sector que las tributa, sin que puedan ser destinadas a fines diferentes a los establecidos en la ley; y lo dicho en la Sentencia C-575 de 1992, en el sentido de que no son impuestos porque no se le imponen a toda la sociedad; no son renta estatal sino recursos de los trabajadores en cuanto a sector; no constituyen salario porque no configuran una contraprestación directamente derivada del trabajo y no son un derecho subjetivo del trabajador o empleador.

LOS DERECHOS ADQUIRIDOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL

El Constituyente de 1991 se refirió a los derechos adquiridos para garantizar su protección; de tal modo, el artículo 58 de la Constitución Política afirma que:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social (...).

Los derechos adquiridos están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, pues según el principio de irretroactividad, una ley posterior no puede tener efectos retroactivos; es decir, hacia hechos ocurridos en el pasado, para desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo el imperio de una ley anterior.

La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 12 de diciembre de 1974, expresó que la noción de derecho adquirido se contrapone a la de mera expectativa, debido a que aquél ya ha entrado en el patrimonio de una persona y, por tanto, no puede serle arrebatado; es más ajustado llamarlo ‘situación jurídica concreta o subjetiva’ y ‘situación jurídica abstracta u objetiva’ a la mera expectativa de derecho. Se está en presencia de ésta cuando la situación de hecho de un texto legal aún no ha sido cumplida por una persona.

La misma corporación, en sentencia del 17 de marzo de 1977, dijo que por derechos adquiridos se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de estos con el Estado, es que tales situaciones y derechos sean respetados íntegramente frente a leyes posteriores, salvo que se presente un conflicto entre los intereses generales y los individuales, caso en el cual deben ceder los segundos frente a los primeros.

Por su parte, la Corte Constitucional, en Sentencia C-529 de 1994, dice que el artículo 58 de la Constitución Política se refiere a las situaciones jurídicas consolidadas, no a las que configuran meras expectativas. Éstas, por no tener perfeccionado el derecho, están sujetas a las futuras regulaciones que la ley introduzca. De conformidad con este precepto constitucional, los derechos individuales y concretos que se hayan radicado en cabeza de una persona no quedan afectados por una nueva normatividad.

En Sentencia C-126 de 1995, al resolver la constitucionalidad del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que trata sobre el aumento de edad para efectos pensionales a partir de 2014, expresó que no desconoce los derechos adquiridos, ya que las situaciones que se consolidaron bajo el amparo

de la legislación preexistente no deben ser alterados a partir de 2014. Pero las meras expectativas permanecen sujetas a la regulación futura, situación válida porque los derechos no han sido perfeccionados. El derecho adquirido se incorpora de modo definitivo al patrimonio y queda protegido de su eventual desconocimiento por garantía constitucional; la expectativa, en cambio, carece de relevancia jurídica por lo que puede ser modificada o extinguida por el legislador.⁹

En la Sentencia C-575 de 1992, al tratar la Corte la naturaleza de las cotizaciones hechas a las cajas de compensación familiar, como ya se dijo, expresó que tales cotizaciones no son un derecho subjetivo del trabajador o empleador, debido a que la situación jurídica de los trabajadores beneficiarios del subsidio familiar corresponde a un interés legítimo. No es un derecho adquirido del trabajador porque el subsidio aún no ha entrado en su patrimonio personal e individual. Es un interés legítimo, porque el trabajador puede beneficiarse de él sólo en la medida en que las normas que regulan el subsidio lo permitan para un grupo determinado de la sociedad; de ese modo, solamente por reflejo las normas terminan protegiendo a una persona individual, pues su objeto es la protección de intereses de un sector laboral. En otras palabras, el trabajador no tiene un derecho adquirido sobre los aportes que realiza el empleador a las cajas de compensación familiar, sino un interés legítimo sobre los recursos que ellas administran; ese interés legítimo se transforma en derecho subjetivo cuando la entidad entrega efectivamente al trabajador el subsidio en dinero, especie o servicios,¹⁰ pues se trata de recursos parafiscales, como ya quedó anotado.

Recordemos que en materia de seguridad social, reiterada jurisprudencia ha hecho ver cómo la Constitución no opta por modelos concretos para definir el régimen de derechos que conforman tal sistema; tal tarea se la ha dejado al legislador según el momento histórico, tarea regida por los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad. Ahora, tratándose de los límites a esta facultad legislativa, “la Corte ha vertido una extensa jurisprudencia reconociéndole al Congreso la facultad para modificar los regímenes existentes, con respecto de los derechos adquiridos”,¹¹ pero consideramos que tal facultad no es con respecto a los derechos adquiridos sino a la expectativa de adquirir el derecho, como pasamos a ver.

La Constitución delega al legislador la función de configurar el sistema de pensiones, y le da un amplio margen de discrecionalidad para hacerlo, precisamente para garantizar que el sistema cuente con los *medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante*, y para darle eficacia a los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad, conforme al artículo 48 de la Carta. De tal modo, es necesario que el legislador pueda transformar las expectativas respecto de la edad y tiempo de servicios necesarios para adquirir la pensión, de tal forma que el Estado pueda cumplir sus obligaciones en relación con la seguridad social, a pesar de las dificultades que planteen los cambios en las circunstancias sociales.¹²

En la Sentencia C-086 de 2002 se explicó que la relación entre el Estado y los usuarios del sistema “no se asimila a una relación contractual, en donde las obligaciones y derechos de las partes deben mantenerse inmutables, sino que se trata de un régimen legal que en principio no confiere derechos subjetivos.” Incluso, en cuanto se refiere al derecho de pensión, que hace parte

⁹ Sentencia C-168 de 1995.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Sentencia C-967 de 2003.

¹² Sentencia C-789 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

de los derechos que conforman el sistema de seguridad social, la Corte ha precisado la posibilidad de variar legalmente los diversos factores que originan tal derecho o la cuantía misma de una pensión futura, mediante la actividad modificatoria del legislador, sin que ello implique un desconocimiento de la irrenunciabilidad de derechos laborales. El Congreso puede variar el tiempo de servicio y la edad necesaria para adquirir el derecho a pensionarse sin afectar derechos adquiridos, ya que en materia pensional sólo las pensiones ya reconocidas adquieren tal carácter. “De ese modo la posibilidad de pensionarse con el cumplimiento de ciertos requisitos y en determinadas condiciones, no constituye un derecho adquirido sino una simple expectativa de derecho.”¹³

La Corte ha sostenido de este modo que el legislador no está obligado a mantener en el tiempo las expectativas que tienen las personas conforme a las leyes vigentes en un momento determinado, Pues, por encima de cualquier protección a estos intereses, prevalece la potestad configurativa que permite al legislador darle prioridad a otros intereses que permitan el adecuado cumplimiento de los fines del Estado social de derecho.¹⁴ La potestad configurativa del legislador no puede ser ejercida en forma arbitraria y terminar desconociendo de facto el derecho constitucional irrenunciable a la seguridad social. Las variaciones deben estar acorde con la realidad social del país, el valor constitucional del trabajo y la protección especial a los trabajadores por parte de la Constitución Política, que imponen como condición la racionalidad y proporcionalidad a dichos cambios.¹⁵

En principio, corresponde al legislador la definición de los requisitos necesarios para que una persona acceda a los derechos que integran la seguridad social. Sin embargo, una limitación desproporcionada, afectaría la norma constitucional que establece este derecho.¹⁶

Continuando con el derecho a la pensión, como uno de los que componen el sistema de seguridad social, conforme al principio de proporcionalidad, el legislador no puede transformar de manera arbitraria las expectativas legítimas que tienen los trabajadores respecto a las condiciones en las cuales esperan recibir la pensión, porque se estaría desconociendo la protección que recibe el trabajo constitucionalmente.¹⁷

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y LAS EXPECTATIVAS DE DERECHO

El principio de igualdad ha sido reiterado por la Corte Constitucional en el sentido de que no se trata de construir un ordenamiento jurídico que otorgue a todos idéntico trato, ignorando factores de diversidad que exigen del poder público la previsión y la práctica de razonables distinciones que eviten igualitarismo ciego y que termine en un favorecimiento a la creciente desigualdad. La regla de la igualdad debe reconocer factores que determinen regulación diferente para fenómenos y situaciones que igualmente lo son. Los sujetos y hechos que se encuentran bajo una misma hipótesis exigen el mismo trato y una distinta regulación para los que se presentan

¹³ Sentencia C-596 de 1997.

¹⁴ Sentencia C-613 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵ Sentencia C-789 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁶ Sentencia C-584 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁷ Sentencia C-789 de 2002, *Ibidem*.

en situaciones divergentes, pues, en este sentido, lo que se busca es una justicia concreta o material y no meramente formal.¹⁸

El principio de igualdad supone entonces, la comparación de dos situaciones que se encuentran en un mismo plano y, por consiguiente, merecen ser tratadas en idéntica forma. En consecuencia, es necesario distinguir las discriminaciones de las disparidades de trato, pues para que exista una discriminación es necesario que se trate de supuestos iguales y de regulaciones desiguales, de tal manera que regulaciones diversas de supuestos diversos no serían discriminatorias. La discriminación que viola el principio de igualdad puede darse tanto por la regulación diferente de supuestos iguales o análogos, como por la igual regulación de supuestos distintos.¹⁹

De ese modo, el principio de igualdad encuentra una estrecha relación con el criterio de razonabilidad; de tal manera que si la diferencia establecida normativamente es razonable y proporcionada no se estaría violando tal principio, lo contrario ocurriría cuando la diferencia no tiene razón de ser.²⁰ En muchos casos, ese tratamiento diferente es legítimo cuando se hace con un objetivo, que se mira válido ante la Constitución cuando es razonable y se presenta proporcionalidad entre el trato desigual y el objetivo perseguido;²¹ por ejemplo, los beneficiados en los regímenes subsidiados o programas complementarios del sistema integral de seguridad social son un sector de la población que se diferencia de los demás sujetos que hacen parte del sistema, sin que ello implique violación al principio de igualdad, pues se trata de supuestos de hecho diferenciados entre sí por las circunstancias fácticas.

De ese modo el propio, artículo 13 de la Constitución Política establece un trato diferencial para los sujetos de derecho o destinatarios de la norma jurídica, dado que entre ellos se presentan rasgos o circunstancias personales que los diferencian.

Sin embargo, en materia de derechos prestacionales, la definición le corresponde al legislador en virtud de consideraciones jurídicas, políticas y presupuestales que, en principio, escapan del control constitucional; salvo que la ley, al establecer derechos prestaciones, genere un trato discriminatorio o violente mandatos constitucionales, podría hacerse tal reproche. Salvo en estos eventos, “la configuración más o menos amplia, de tales derechos, o la forma en la cual han de ser liquidados, o los requisitos que se establecen para acceder a los mismos, son asuntos que hacen parte de la órbita de acción del poder legislativo.”²²

¹⁸ Sentencia C-094 de 1993, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁹ Sentencia C-921 de 2001.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Sentencia C-508 de 1997.

²² Sentencia C-613 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.