

Tendencias de la protección social para el sector informal

Germán Ponce, director Cámara Técnica de Riesgos Laborales
Fasecolda

La afiliación de nuevas poblaciones es el reto más importante en materia de cobertura de la seguridad social, especialmente frente a lo pactado en el nuevo acuerdo de paz. La protección de la población informal requiere cubrir el ciclo vital básico de una persona en un ambiente de sostenibilidad.

La administración del riesgo laboral se ha desarrollado bajo la premisa de una economía formal, lo cual no ha permitido una cobertura universal. Este hecho evidenció la necesidad de establecer una estrategia que permita incluir a la población informal en el sistema de protección social de manera progresiva, a través de la conformación de un piso universal de protección, objetivo que hace parte del nuevo acuerdo de paz.

La meta en Colombia es lograr potencializar los logros obtenidos por el sistema frente a la economía formal y generar dinámicas de protección social a población informal, que permita su tránsito hacia la formalidad.

Por esta razón, este artículo presenta las tendencias internacionales, planteadas especialmente por la OIT, así como los mecanismos y políticas que se

han previsto a nivel interno, con el fin de verificar si existe algún grado de «afinidad» o convergencia de lo planteado en el acuerdo de paz frente a la estrategia de desarrollo rural integral.

1. Contexto internacional

La iniciativa más importante a nivel global, liderada por la OIT, es la denominada «pisos de la protección social». La adopción de esta nueva estrategia se origina sesenta años después del convenio sobre la seguridad social mínima, adoptado mundialmente a través del Convenio 102 de 1952¹. Esta iniciativa se materializó con la Recomendación No. 202 de 2012, y tiene dos objetivos básicos: a) establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social; y b) poner en práctica estos pisos



en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que garanticen progresivamente niveles más elevados de protección para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT, especialmente el Convenio 102².

En la estructura de la Recomendación 202 se establece que un sistema de protección social debe contener, como mínimo, las siguientes garantías básicas:

1. Acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la ma-

ternidad, que cumplan los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;

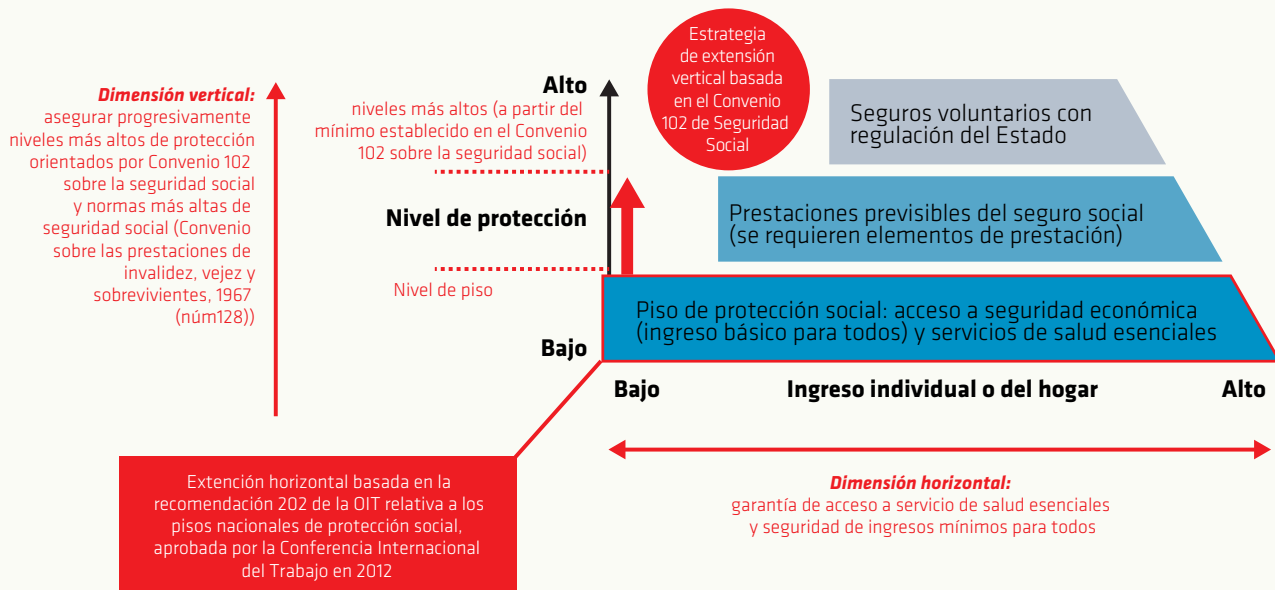
2. Seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;

3. Seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en parti-

1. El Convenio 102 establece ramas para la protección social frente a los riesgos sociales clásicos de la seguridad social: 1) asistencia médica; 2) prestaciones monetarias de enfermedad; 3) prestaciones de desempleo; 4) prestaciones de vejez; 5) prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; 6) prestaciones familiares; 7) prestaciones de maternidad; 8) prestaciones de invalidez y 9) prestaciones de sobrevivientes.

2. La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT.

Gráfico 1: Modelo bidimensional de la OIT para la extensión de la cobertura de la seguridad social



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), World Social Report. Building economic recovery, inclusive development and social justice, 2014/15, Ginebra

cular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.

- Seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional³.

En este orden de ideas, el gráfico 1 presenta el modelo bidimensional para la extensión de la seguridad social⁴, que puede entenderse como una «escalera», en donde el piso de protección básico (cobertura horizontal) consiste en otorgar una serie de garantías que deberían beneficiar a toda la población. Se trata de la base para los seguros obligatorios y voluntarios, que se entienden como el mecanismo por excelencia para extender la cobertura vertical o cualitativa. La estrategia incluye dos principios básicos para su diseño e implementación:

- El modelo adoptado depende las necesidades y capacidad de cada país, razón por la cual, no es un único modelo de previsión social.

- Debe asegurarse la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de la protección social.

La principal conclusión que puede extraerse sobre las tendencias de protección a nivel mundial puede resumirse en la necesaria obligación de proveer seguridad social, en términos universales, a través de mecanismos que permitan una cobertura flexible, progresiva y sostenible, y no inmediata y absoluta. La forma de lograr este objetivo depende de las condiciones propias de cada país.

2. Contexto interno

El derrotero mundial sobre la extensión de la protección social tiene diferentes expresiones en Colombia; se puede decir que los mecanismos legales existentes tienen un alto grado de identidad con la estrategia de pisos de protección universal de la OIT y el nuevo

acuerdo de paz, y que el modelo de intervención de nuevas poblaciones, en procura de extender la protección social, tiene ya un proceso que debe madurar, sin que ello implique que no se pueda mejorar.

El sistema de protección social en Colombia se fundamenta en la economía formal, pero las altas de tasas de informalidad no permiten la extensión de los beneficios una parte importante de la población, razón por la cual, se han previsto una serie de programas y de iniciativas normativas que permitan mitigar los efectos de este riesgo. Son tres (3) las poblaciones objeto del sistema de protección social: (i) trabajadores dependientes, (ii) trabajadores independientes que devengan más de un SMLMV, (iii) y trabajadores informales que devengan menos de un SMLMV. Un segmento importante de esta población está en el área rural.

Por esta razón, de manera gradual se optó, a nivel de Estado, por generar una institucionalidad que permita acercar los mecanismos de protección social a la población que no la tiene. Estos instrumentos normativos pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Decreto 604 de 2012, modificado por el Decreto 2983 de 2013. Reglamenta el acceso y la operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).
2. Ley 1562 de 2012. Establece los trabajadores que deben ser afiliados de forma obligatoria y de forma voluntaria al Sistema de Riesgos Laborales y define el objeto del Fondo de Riesgos Laborales⁵.
3. Ley 1580 de 2012. Establece la pensión familiar.
4. Ley 1636 de 2013. Mejoramiento de competencias de trabajadores rurales, a través de gremios o asociaciones, y para trabajadores independientes que se vinculen a la estrategia de protección social.
5. Decreto 2616 de 2013. Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales.
6. Decreto 567 de 2014. Se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral y se dictan otras disposiciones. Divulgación y capacitación en seguridad social.
7. Decreto 2353 de 2015. Por el cual se unifican y actualizan las reglas de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se crea el Sistema de Afiliación Transaccional y se definen los instrumentos para garantizar la continuidad en la afiliación y el goce efectivo del derecho a la salud.
8. Ley 1753 de 2015. Artículos 79 y 98. Establece seguros que cubran los riesgos de la incapacidad y muerte para ahorradores en el esquema de BEPS y para trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo⁶.

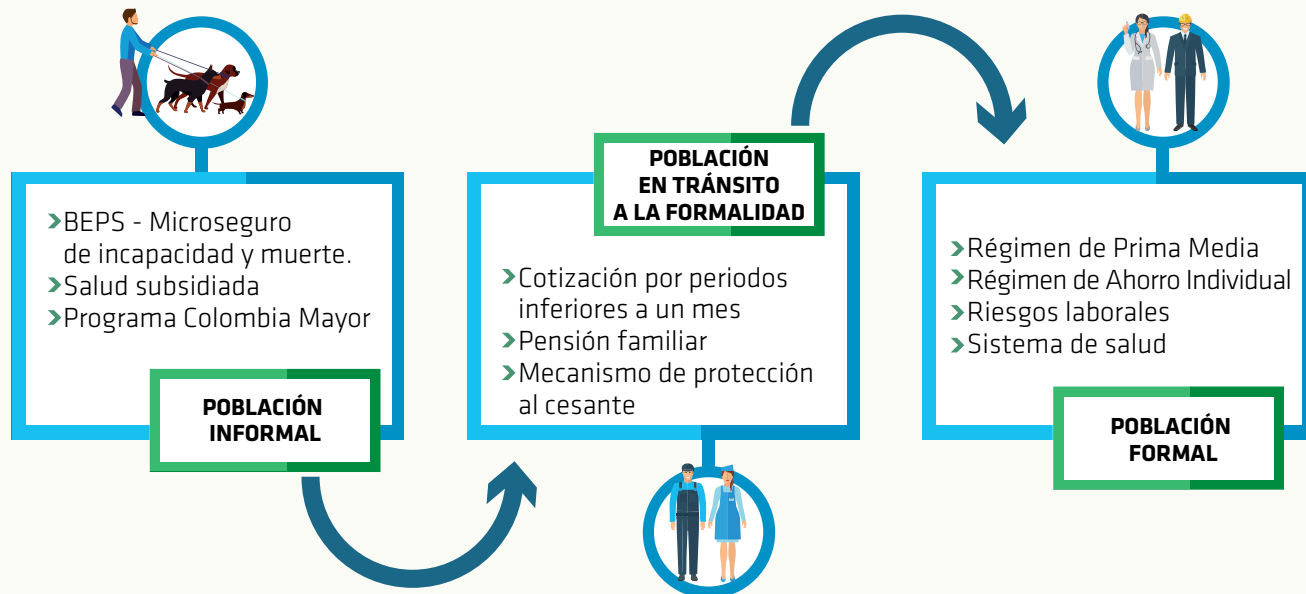
3. CEPAL / OIT. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad. Mayo de 2015 Número 12. Pág. 15-16. Publicación de las Naciones Unidas.

4. Ibidem.

5. Ley 1562 de 2012. Artículo 12: «Objeto del Fondo de Riesgos Laborales. Modifíquese el Artículo 22 de la Ley 776 de 2002, que sustituyó el Artículo 88 del Decreto-Ley 1295 de 1994, el cual quedará así: El Fondo de Riesgos Laborales tiene por objeto: (...) d) Otorgar un incentivo económico a la prima de un seguro de riesgos laborales como incentivo al ahorro de la población de la que trata el Artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 y/o la población que esté en un programa de formalización y de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo a efectos de promover e impulsar políticas en el proceso de formalización laboral.»

6. «El Gobierno Nacional diseñará un esquema financiero y operativo que posibilite la vinculación de trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente al Sistema General de Seguridad Social Integral. En materia de salud, el trabajador podrá afiliarse o permanecer en el régimen subsidiado, siempre y cuando cumpla las condiciones para pertenecer a éste. Si desea acceder a prestaciones económicas del régimen contributivo, podrá cotizar de acuerdo con su capacidad de pago, caso en el cual se le reconocerán dichas prestaciones en proporción a su aporte. Para la protección a la vejez, accederá a los beneficios económicos periódicos y para riesgos de incapacidad y muerte a un esquema de microseguros, velando en todos los casos por el equilibrio financiero del sistema». (Subrayado fuera de texto).

Gráfico 2: Ruta de protección social vigente en Colombia



Con estas reglamentaciones, el sistema de protección social puede entenderse como una ruta que persigue cobertura universal en términos contributivos, otorgando apoyo a los trabajadores informales y poblaciones de bajos recursos para que logren vincularse de manera formal.

3. Nuevo modelo de protección para la vejez

La estrategia de extensión de la protección social adoptada por la Recomendación 202 de la OIT fue adoptada por Colombia, a través del esquema denominado «nuevo modelo de protección para la vejez», en el cual... (describir, en general, el modelo, para que el lector pueda entender la pirámide, por ejemplo: se establece un piso básico de protección para los adultos mayores (Programa Colombia Mayor) que otorga subsidios a ancianos en extrema pobreza, el cual cuenta ya con cerca de millón y medio de beneficiados. En segundo lugar, están los BEPS.

➔ El sistema de protección social puede entenderse como una ruta que persigue cobertura universal en términos contributivos, otorgando apoyo a los trabajadores informales y poblaciones de bajos recursos para que logren vincularse de manera formal

Con este nuevo modelo se han logrado avances en la protección de los menos favorecidos, quienes tienen apoyo del Estado para suplir sus necesidades básicas, lo que contribuye a la reducción de la pobreza extrema.

Gráfico 3: Nuevo modelo de protección para la vejez

3. Nuevo modelo de protección para la vejez

En Colombia se han establecido tres mecanismos o instrumentos por los cuales se pretende extender la cobertura de la protección social en Colombia (Recomendación 202 de OIT, Plan Nacional de Desarrollo y acuerdo de paz), en todos ellos se incluyen los seguros; al hacer un análisis de ellos, se puede concluir que confluyen en el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos, en el que el microseguro es herramienta fundamental de apoyo.

1. Los BEPS incluyen un microseguro como mecanismo que incentive a sus afiliados a ahorrar, el cual tiene las características de un microseguro de accidentes personales (AP) y su fuente de financiación es el Fondo de Riesgos Laborales. Este

microseguro se cataloga como de accidentes personales debido a que no es posible identificar el origen de los accidentes de la población objetivo.

2. La Ley 1753 de 2015 prevé en sus artículos 79 y 98 seguros que cubran los riesgos de incapacidad y muerte para ahorradores en los BEPS y para trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo, que en términos reales se trata de la misma población, por tanto, se trata del mismo microseguro que se financia con el Fondo de Riesgos Laborales.
3. El plan de formalización rural, planteado en el nuevo acuerdo de paz, señala que la garantía de protección social se realizará mediante un subsidio de riesgos laborales proporcional a un ahorro individual acompañado de un subsidio por parte del Estado, es decir, a través de BEPS que incluyen el microseguro de accidentes personales. 