

# El nuevo enfoque

## La protección de los derechos: una óptima mezcla de aseguramiento y asistencia

Diego Palacio Betancourt – Cartagena de Indias –Colombia 2007

*El cambio de óptica de este gobierno en cuanto a la efectividad de las políticas sociales de protección de derechos modificó, a su vez, la concepción que se tenía en la intervención social y la protección de los riesgos de las personas. Un giro en el enfoque que plantea nuevos y promisorios retos para el sector asegurador.*

Adaptado por:

**Paula López**

Directora Cámara Riesgos Profesionales  
FASECOLDA

En los primeros cuatro años y medio de esta administración, el objetivo fundamental del presidente Uribe fue buscar mecanismos que permitieran fortalecer el aseguramiento y, simultáneamente, los programas de asistencia social que benefician a la población más pobre y vulnerable del país.

Así surgió la idea de crear el Sistema de Protección Social en el país-idea que no era nueva pues ya se había abordado en algunos documentos de CONPES del gobierno anterior-, proyecto que inicia el Presiden-

te Uribe con la fusión de los Ministerios de Trabajo y Salud en el nuevo Ministerio de la Protección Social.

El reto, en aquel entonces, era demostrar si dicha decisión administrativa podía responder o no al plan de combinar y fortalecer los modelos de aseguramiento y asistencia social ¿Se logró?

### **Una mirada a los programas de asistencia**

Para responder esta pregunta, hay que mirar en forma retrospectiva algunos de los logros de ese primer periodo

de gobierno. El primero, es el programa “familias en acción”, que permite desarrollar esquemas de subsidios de acuerdo a actividades que impliquen creación de capital social. Este programa fue creado por el gobierno del presidente Pastrana, pero éste tomó la decisión de continuarlo y ampliarlo hasta llegar a cerca de un millón y medio de familias.

El segundo programa destacable es la atención de adultos mayores en pobreza. Se pasó de 66 mil adultos mayores de las clases más necesitadas que recibían alguna ayuda directa del Gobierno Nacional a 600 mil adultos mayores. Esto implicó la creación de 540 mil cupos adicionales. Para este año se planea ampliar este proyecto en cerca de 200 mil cupos más, lo cual permitirá llevar un subsidio económico o un programa alimenticio a cerca de 860 mil adultos mayores.

Otro programa es desarrollado y liderado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, y esta orientado a suministrar desayunos fortificados a la población menor de cinco años. Ese programa no existía y hoy se aplica a la población de las escuelas con lo cual, no sólo se distribuye un alimento que ha permitido mejorar la situación nutricional, sino que se convirtió en instrumento para prevenir la deserción escolar, sobre todo, en las poblaciones más necesitadas, que siguen asistiendo por la motivación adicional de poder recibir el programa de alimentación del bienestar familiar. Este incremento de

cobertura y el de niños no escolarizados, menores de 5 años (hoy llega a un millón y en diciembre del 2007 se aspira a un millón 300 mil) se ha realizado sin buscar recursos adicionales para el instituto, sino fortaleciendo y mejorando los mecanismos de recaudo y de administración de dicha entidad.

### **Y en los programas de aseguramiento ¿Qué se ha hecho?**

El eje del modelo de aseguramiento es la promoción del empleo y el Gobierno Nacional es consciente que el principal mecanismo para crear empleos estables y productivos es promover la inversión privada. Por eso, el programa de seguridad democrática no es sólo una forma de enfrentar a los grupos subversivos: es la forma de generar la confianza suficiente para que los inversionistas puedan invertir. Fue, ni más ni menos, que la base para pasar de una tasa cercana a 18% de desempleo en el año 2002 a una de 12% en estos momentos, a pesar de que estudios de la Contraloría General de la República en el año 2001 mostraban que hacia el año 2006 la tasa de desempleo estaría cercana a 24% o 25%. El reto ahora es llevar la tasa de desempleo hacia 8.5% en el año 2010.

El otro elemento importante para el aseguramiento es controlar la evasión y la elusión. FASECOLDA ha participado en la construcción y diseño de algunas de las medidas centrales contra este flagelo como es la planilla integrada de pagos. Gracias a este mecanismo, por más de 4 millones 700 mil trabajadores



Diego Palacio Betancourt  
Ministro de la Protección Social

» El reto con el sector asegurador es: cómo lograr mantener la tendencia de descenso de la tasa de desempleo ya que se ligan los aportes al sistema de aseguramiento con los aportes que hace el empleador



se hicieron los aportes parafiscales hasta mayo de 2007 y se recaudaron un billón y medio de pesos.

Este mecanismo de pagos ha equivalido, en la práctica, a una pequeña reforma tributaria. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar recibirá este año acerca de 180 mil millones de pesos por disminución de la evasión y la elusión. Para el empleador, las ventajas de este sistema se centran en la disminución de costos administrativos y la simplificación del proceso de pagos. Para el trabajador implica que no sólo le pagan su salud, sino que simultáneamente se le abonan sus otras coberturas: pensiones, riesgos profesionales y la afiliación a una caja de compensación familiar.

Además, el día que se vaya a pensionar, no tendrá que ir de empresa en empresa preguntando si le pueden dar el recibo del pago que tal vez se hizo hace 10, 15 o 20 años. Su historia laboral estará totalmen-

te sistematizada, instrumento clave para luchar contra la corrupción en las liquidaciones pensionales.

Para la puesta en marcha de ese mecanismo de pago el Ministerio reconoce y agradece la participación de FASECOLDA y del resto de sectores, pues entre todos se ha demostrado que, trabajando en forma armónica y coordinada, se construyen proyectos que llevan beneficios a la totalidad de la población colombiana, las empresas, los trabajadores, al sistema de seguridad social y al país, en general.

En el campo legislativo, vale la pena resaltar la creación por parte del Ministerio de la Protección Social de dos reformas laborales, dos reformas pensionales, un acto legislativo de pensiones (esfuerzo este último iniciado en el gobierno del Presidente Pastrana, quien recorrió el país discutiendo y creando conciencia sobre el riesgo de estabilidad financiera y de tranquilidad que, para los pensionados presentes y futuros, tenía

el sistema pensional colombiano) y las facultades especiales en el tema de alto riesgo, el cual fue técnicamente diseñado, además del sistema de oralidad en la justicia laboral. Estos avances legislativos permitirán consolidar el esquema de aseguramiento en Colombia.

Pero, además, de los cambios legislativos se necesitaban cambios institucionales: el Ministerio ha promovido la reestructuración de más de 120 hospitales en el país y ha participado en las reestructuraciones de 170 entidades del orden nacional.

Resultado del crecimiento económico, de los cambios legislativos y de las modificaciones institucionales, hoy se registra un crecimiento importante y significativo del aseguramiento del país. En el caso del régimen subsidiado, se pasó de 10 millones y medio de personas aseguradas a 20 millones. En el régimen contributivo, se pasó de 13 millones de personas a 16 millones, más un crecimiento de tres millones en los beneficiarios de este régimen.

En el sistema de pensiones se logró un crecimiento de 22% en los afiliados entre 2002 y diciembre de 2006. En riesgos profesionales, tema a cargo precisamente del sector asegurador, venía una tendencia de estancamiento permanente desde el año 94 hasta 2002, con un leve crecimiento. En el transcurso de los últimos cuatro años este sistema ha crecido cerca de un millón y medio de personas, esto es, un crecimiento cercano a 30% en la afiliación.

Este crecimiento en salud, pensiones y riesgos profesionales se refleja en el comportamiento de la afiliación a las cajas de compensación familiar, las cuales pasaron de 3 millones 400 mil afiliados a 4 millones 900 (en el mismo cuatrienio) de personas. En empresas, este incremento se evidenció al pasar de 170 mil a 230 mil empresas hoy aportando. En el SENA el crecimiento del recaudo ha sido de 62% y en el caso del Instituto de Bienestar Familiar de 57%.

Pero, tan importante como la afiliación, ha sido la percepción que el país tiene del estilo de gobierno que se refleja en la reacción a la reestructuración de 170 entidades estatales y a una paz laboral en el transcurso de estos cuatro años que no se compara con épocas anteriores. Por ejemplo, en septiembre del año 77, la sola propuesta de reestructurar el seguro social le implicó al presidente Alfonso López sortear el paro más grande en la historia del país.

Llevaba el país 20 años con el tema de las sanciones de la Organización Internacional del Trabajo –OIT– y el año pasado el país no estuvo en la lista de sancionadas de este organismo. Pasamos de un millón de dólares que tenía todo el programa de seguridad a personas amenazadas a 10 millones de dólares dirigidos única y exclusivamente a la seguridad de los sindicalistas. En el año 2001 tuvimos 205 asesinatos de personas vinculadas de una u otra forma al movimiento sindical: el año pasado fueron

» Sobre riesgos profesionales, el proyecto de ley en trámite recoge la definición de accidente de trabajo y la de enfermedad profesional.



60 (aunque siguen siendo muchas). Esto es un avance cierto en materia de impunidad.

### **Y por último: la mirada hacia el futuro**

El primero de los retos a abordar es el tema de la información, en cual ya hay avances importantes. Entre julio y agosto de este año vamos a poder poner a disposición de las instituciones el registro integrado de todos los afiliados a la seguridad social. Este mecanismo será similar en efectividad al de la planilla única de pagos.

El otro reto que tiene que ver directamente con el sector asegurador es cómo lograr mantener la tendencia de descenso de la tasa de desempleo, algo que resulta crucial debido a que en el esquema colombiano se ligan los aportes al sistema de aseguramiento con los aportes que hace el empleador.

El reto con el sector asegurador es: cómo lograr mantener la tendencia de descenso de la tasa de desempleo ya que se ligan los aportes al sistema de aseguramiento con los aportes que hace el empleador.

El fenómeno de la revaluación del peso, sin duda alguna, pondrá en aprietos a algunos sectores intensivos en mano de obra. Habrá que encontrar alternativas que permitan no sólo mantener los puestos de trabajo actuales, sino también ampliar la oferta y generar nuevas alternativas laborales en otros sectores del país. De otra parte, está el objetivo de universalización en

la cobertura salud. En este año se espera crecer en cerca 1 millón 700 mil personas afiliadas al régimen subsidiado, lo cual va a permitir la universalización en los últimos tres años de este Gobierno, lo que se complementa con algunas medidas adicionales tales como el nuevo decreto sobre habilitación financiera para las EPS del sector.

Un tema que genera preocupación en el gobierno es el actual estatuto laboral, pues debatir este tema en medio de un año electoral conlleva algunas dificultades y se podría retroceder en algunos de los logros de la pasada reforma laboral.

En el tema particular de riesgos profesionales, el proyecto de ley que está actualmente en trámite recoge la definición de accidente de trabajo y la de enfermedad profesional. Es claro que cualquier ampliación en tales definiciones tendrá repercusiones en la estabilidad misma del sistema de aseguramiento y requerirá, tal como se ha discutido con FASECOLDA y con varios miembros del Congreso, de toda la prudencia y la técnica.

Sobre riesgos profesionales, el proyecto de ley en trámite recoge la definición de accidente de trabajo y la de enfermedad profesional.

Además de esas definiciones, en el proyecto de ley, en forma concertada con FASECOLDA, se han propuesto mecanismos para promover y generar incentivos claros y efectivos para que las administradoras de riesgos puedan invertir más en programas de promoción y prevención, con el fin de impulsar el sistema de garantía de la calidad y para operativizar el esquema de variación en la tasas de cotización.

También, se han propuesto herramientas claras y efectivas para que las ARP puedan cobrar a los morosos. Por último, un elemento que ha generado resistencia por parte de algunos parlamentarios es el cambio propuesto a las actuales Juntas de Calificación de Invalidez con la creación del Instituto de Peritaje Médico Laboral.

Otro de los retos conjuntos entre el Ministerio y los administradores de la seguridad social es la vincula-

» En el transcurso de los últimos cuatro años el sistema de riesgos profesionales ha crecido cerca de un millón y medio de personas, esto es, un crecimiento cercano a 30% en la afiliación.

ción de los trabajadores por días, en especial, los jornaleros del campo y las empleadas domésticas. Hoy el mecanismo previsto es la coordinación entre los diferentes empleadores simultáneos de estos empleados. Pero es un mecanismo muy poco operante. El otro riesgo es peor aún, esto es, la no afiliación de estos trabajadores por el costo de cotizar sobre la base de un mes por empleado que en realidad trabaja sólo unos días a la semana.

Para esto, el Ministerio lideró una modificación en la Constitución que permita reglamentar un esquema de beneficios económicos periódicos que no constituyan pensión y en avanzar en un esquema de afiliación sobre la base de las cotizaciones diarias, en lugar de la mensual. El proyecto permitiría un esquema de ahorro programado y le permitiría al patrono de ese jornalero o esa empleada doméstica hacer sus aportes en cuentas especiales, no orientadas a dar una pensión, sino a que en el momento que la persona cumpla los 60 o 63 años, si no tiene el ahorro suficiente, se pueda comprar una renta vitalicia.

Esto le brindará a muchas personas la posibilidad de tener 200 o 300 mil pesos mensuales, que si bien es menos que un salario mínimo, es mucho más que no tener nada, lo cual le pasaría a 80% de los trabajadores colombianos actuales, que como no están haciendo aportes al sistema de pensiones, no contarán con una pensión al llegar a la edad de vejez.

Por último, el otro reto compartido con el sector asegurador es la liquidación del Seguro Social. El Gobierno está convencido de que debe garantizar el acceso a servicios de buena calidad y eficiente administración y terminar con aquellas entidades que no sean eficientes ni competitivas en la prestación de servicios. Es irónico recordar que en el gobierno de López se afirmaba que el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales requería una profunda reestructuración.

**Conclusión: avanzar juntos hacia el logro de los propósitos comunes.**

El mensaje final del Gobierno es la importancia que tiene mantener este espacio permanente de comunicación y de discusión técnica que se ha tenido con FASECOLDA, para alcanzar los ambiciosos propósitos comunes entre el Gobierno Nacional y el sector asegurador.

El conocimiento de las particularidades del mercado del aseguramiento y el trabajo conjunto entre el Gobierno y el gremio han permitido entender, discutir, identificar divergencias y lograr acuerdos para avanzar acertadamente en los muchos proyectos conjuntos. El Gobierno espera seguir contando con estos espacios de participación activa de FASECOLDA como gremio, pero también con la participación individual y comprometida de cada uno de los aseguradores en el avance de los proyectos estratégicos para la Seguridad Social.