

Repensar la informalidad: el reto de la protección social

Germán Ponce Bravo, director Cámara Técnica de Riesgos Laborales
Fasecolda

La seguridad social busca proteger de manera integral los riesgos comunes y laborales a los que se exponen las personas. Este objetivo implica un equilibrio entre la necesidad de ampliar la cobertura y la sostenibilidad del sistema, pues todo proyecto de mejora trae al tiempo una tensión entre estos extremos. Los retos del sistema deben solucionarse con medidas que consideren la realidad social y económica del país.

Este artículo pretende exponer las tendencias legislativas que, con ocasión del proceso de paz, tratan de solucionar el problema más importante de la seguridad social: la informalidad.

1. Dimensión de la informalidad

La informalidad conlleva consecuencias negativas no solo para el trabajador y su familia, sino también para la empresa y la sociedad. Es importante considerar que, en la actualidad, no se conoce con exactitud el impacto de la informalidad, razón por la cual las políticas públicas y, aún más, el esfuerzo por diag-

nosticar este fenómeno, no han producido resultados considerables.

La dificultad que genera esta problemática se asocia a una idea: la informalidad implica diferentes frentes, en la medida en que el sector informal convive con el formal y no se puede limitar a un estado binario. En consecuencia, mientras no exista una segmentación en la economía entre lo formal y lo informal, las estrategias de desarrollo productivo y de reactivación económica no tendrán los resultados deseados¹. A este punto es viable agregar una reflexión más: la informalidad significa un completo aislamiento de la cadena productiva



de cualquier entorno económico, más eficiente trabajar en conjunto que hacerlo solo y sin herramientas, fuera de una economía colaborativa.

El impacto negativo de la informalidad se evidencia en la dificultad para el reconocimiento de derechos laborales, lo cual conlleva una estrecha relación con la pobreza. En este sentido, los trabajadores informales no cuentan con ninguna protección frente a los diversos riesgos sociales, como pueden ser los accidentes de trabajo, las enfermedades laborales, y el desempleo. Pero este impacto también se refleja a un nivel macro, pues afecta la equidad, la eficiencia, y la capacidad del Estado para recaudar recursos, el alcance de la seguridad social, la productividad y el crecimiento².

Este conjunto de elementos, a los que se deben sumar los compromisos adquiridos por el Estado en el acuerdo de paz frente al mercado laboral rural, han generado la conciencia de abordar este fenómeno de una manera

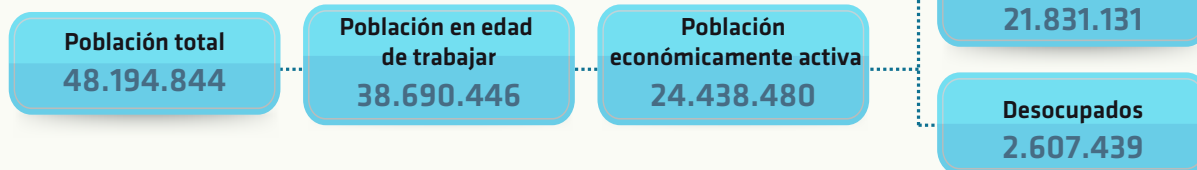
➔ El impacto negativo de la informalidad se evidencia en la dificultad para el reconocimiento de derechos laborales, lo cual conlleva una estrecha relación con la pobreza

más integral, no siempre afortunada, con el fin de diseñar políticas públicas eficaces; para el efecto, vamos a analizar dos iniciativas legislativas que actualmente cursan en el Congreso de la República, y que han demandado una intensa labor del gremio por aportar elementos conceptuales que permitan actuar contra la informalidad, preservando la sostenibilidad del sistema.

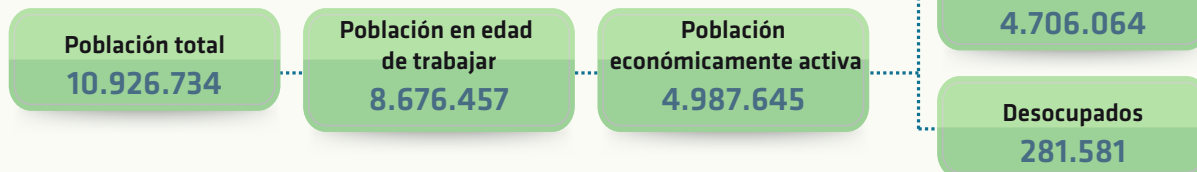
1. *Informalidad: Una nueva visión para Colombia* del Consejo Privado de Competitividad. 2017
2. Fabio Bertranou, Luis Casanova, Marianela Sarabia. *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012*. 1ra. ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2013. 43p. (Documentos de trabajo, N. 1)

Mercado laboral. (Primer trimestre de 2018³)

A. Total nacional



B. Participación rural



Antes de pasar a este punto, es preciso dimensionar la población objetivo de estas iniciativas en el marco de la economía informal: el panel A nos muestra que en Colombia, con corte al primer trimestre de 2018, existe una población total de 38.6 millones de personas en edad de trabajar, de las cuales 21.8 millones están ocupadas. El panel B nos muestra la participación rural en el mercado nacional, en este segmento la población económicamente activa es de 4.9 millones de personas, de las cuales 4.7 están ocupadas, es decir, tienen una relación productiva, formal o informal. Las recientes iniciativas legislativas pretenden la formalización laboral y la protección social de esta población.

2. Tendencia legislativa de protección social. ¿Cómo enfrentar la informalidad?

En particular, son dos las iniciativas legislativas que pretenden hacerle frente a la informalidad en el campo. El objetivo es mejorar las condiciones de trabajo y, por supuesto, ampliar los mecanismos de protección social para la población rural; sin

embargo, la forma que proponen no solo no permite cumplir con este objetivo, sino que pone en riesgo la estructura del sistema, por lo que es necesario precisar su contenido. Estas son las iniciativas:

2.1 Proyecto de ley 123 de 2017.

El eje principal de la propuesta consiste en el «jornal diario integral», cuya implementación implica que las obligaciones del empleador se cumplen a través de un pago único y se activan bajo la modalidad de una relación laboral (Ver cuadro 1).

2.2 Proyecto de ley 100 de 2017. Quiero a los cafeteros.

Pretende lograr tres objetivos: a) favorecer la formalización de la labor de los pequeños productores y recolectores de café; b) incentivar el consumo interno; y c) crear el programa de donación voluntaria Quiero a los cafeteros. El elemento central que lo sustenta es la seguridad social bajo un esquema exacerbado de subsidios (Ver cuadro 2).


Cuadro 1

	Trabajadores dependientes	Trabajadores independientes
Seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> Sus obligaciones serán las previstas para el sistema contributivo, sin embargo, su costo debe ser proporcional al tiempo laborado. 	Se trata de una población objetivo que devenga menos de (1) un salario mínimo, se protegen a través de beneficios económicos periódicos (BEPS), cuyo aporte debe ser consignado por el contratante.
Prestaciones laborales: Jornal único integral	<ul style="list-style-type: none"> No puede ser inferior a un salario mínimo diario más un factor prestacional equivalente al 35%. El salario se liquidará diariamente y compensa las prestaciones legales e indemnizaciones laborales. 	No aplica el concepto de jornal único integral, pues se trata de relaciones que no se desarrollan a través de un vínculo laboral, sino independiente.

Cuadro 2

Población objetivo	Protección social	Financiación
Pequeño productor	<ul style="list-style-type: none"> Salud: subsidiada. Pensión de origen común: aporte subsidiado. BEPS: seguro inclusivo subsidiado. Riesgos laborales: aporte subsidiado. 	Salud: presupuesto nacional. Pensiones: Fondo de Solidaridad Pensional.
Recolector de café		BEPS (seguro inclusivo). Riesgos laborales: Fondo de Riesgos Laborales

Lo que explica este tipo de iniciativas es la necesidad de replantear la definición de informalidad, pues las relaciones del campo implican, particularmente, una fluctuación entre el mundo formal y el informal; en temporada de cosecha un trabajador puede devengar un salario mínimo o más, ubicándolo en el sistema contributivo, sin embargo, el resto del año sus ingresos son inferiores al salario mínimo. Esta situación muestra la necesidad de repensar la solución para la informalidad, pero esta no puede consistir en a) sobreproteger a esta población con protección social totalmente subsidiada, sin evaluar su impacto en el sistema de seguridad social,

ni considerar su finalidad, beneficiarios, focalización, temporalidad, condiciones de terminación, elementos básicos y fallas de mercado; y b) las medidas que se contemplan requieren evitar una protección simultánea cuya consecuencia sea generar selección adversa y riesgo moral. Una propuesta para ello es fortalecer los BEPS universalizando su alcance y subsidiando parcialmente el seguro inclusivo, únicamente para trabajadores independientes que devenguen menos de un salario mínimo; incluir a la población dependiente conlleva un enorme riesgo de retroceder en los avances de formalización que ha logrado el campo. 

3. DANE.