

Políticas públicas en seguridad social para la protección de los trabajadores informales en Colombia*

Public policies on social security for the protection of informal workers in Colombia

Políticas públicas em segurança social para a proteção dos trabalhadores informais na Colômbia

Fecha de recepción: 09-10-12 Fecha de aceptación: 13-02-13
SICI: 1657-7027(201301)12:24<87:PPSSPT>2.0.TX;2-H

Elsa María Vásquez-Trespalcios**
Eliana Martínez-Herrera***

* Artículo de Revisión, resultado parcial de la Inspección y Análisis Documental de las políticas formuladas por las diferentes instancias gubernamentales colombianas.

** Bióloga, Magíster en Epidemiología. Investigadora Observatorio de la Salud Pública, Universidad CES. Correspondencia: evasquez@ces.edu.co. Calle 10 A N° 22-04 Facultad de Medicina, Universidad CES. Medellín, Colombia.

*** Odontóloga, Magíster en Epidemiología, Candidata a Doctora en Epidemiología. Universidad de Antioquia.

Resumen

El crecimiento de la economía informal mundial ha generado el no acceso de los trabajadores informales a los mecanismos formales de seguridad social. El objetivo de este artículo es revisar las políticas públicas en seguridad social dirigidas a proteger a los trabajadores informales en Colombia y analizarlas a la luz de la situación de otros países de América Latina. Se realizó una revisión bibliográfica con análisis documental, en el contexto del Sistema General de Seguridad Social, y se analizó comparativamente con otros países latinoamericanos. Se concluye que si bien existen políticas para proteger a los trabajadores informales, la afiliación a seguridad social sigue siendo baja y que esta situación no difiere sustancialmente de la de los demás países de América Latina. Se deben generar mecanismos alternativos de aseguramiento para esta población, con responsabilidad estatal y que promuevan formas de asociación y organización de las personas ocupadas en este sector.

Palabras clave: políticas públicas, seguridad social, trabajadores informales, salud, pensiones, riesgos laborales

Palabras clave descriptor: seguridad pública, seguridad social, legislación social, pensiones, políticas públicas de salud, riesgos laborales, trabajadores independientes

Abstract

The growth of the informal economy worldwide has generated no informal workers' access to formal social security mechanisms. The purpose of this article is to review the social security public policies aimed at protecting informal workers in Colombia and analyze them in the light of the situation of other Latin American countries. A literature review was conducted with documental analysis in the context of the Social Security System, and it was analyzed in comparison with other Latin American countries. We conclude that although there are policies to protect informal workers, the social security affiliation continues to be low, and this situation does not differ substantially from that of other countries in Latin America. Alternative assurance mechanisms must be created for this population, with state responsibility which promote forms of association and organization of people employed in this sector.

Keywords: public policy, social security, informal workers, health, pensions, labor risks

Keywords plus: public safety, social security, social legislation, pensions, health public policy, occupational risks, self employed

Resumo

O crescimento da economia informal mundial tem gerado o não acesso dos trabalhadores informais aos mecanismos formais de segurança social. O objetivo deste artigo é revisar as políticas públicas em segurança social dirigidas a proteger os trabalhadores informais na Colômbia e analisá-las à luz da situação de outros países de América Latina. Realizou-se revisão de literatura com análise documental no contexto do Sistema Geral de Segurança Social, e analisou-se comparativamente com outros países latino-americanos. Conclui-se que, embora existam políticas para proteger aos trabalhadores informais, a afiliação a segurança social continua a ser baixa e que esta situação não difere substancialmente da dos outros países de América Latina. Devem se gerar mecanismos alternativos de seguridade para esta população, com responsabilidade estatal e que promova formas de associação e organização das pessoas empregadas neste sector.

Palavras chave: políticas públicas, segurança social, trabalhadores informais, saúde, pensões, riscos laborais

Palavras chave descritores: segurança pública, segurança social, legislação social, pensões, políticas públicas de saúde, riscos ocupacionais, trabalhadores independentes



Introducción

La informalidad laboral es un fenómeno presente en todas las regiones del mundo, en las dos décadas pasadas se ha incrementado rápidamente. Las altas tasas de empleo informal son una preocupación constante de cualquier gobierno debido a su baja calidad, pobre remuneración y a su poca contribución a la superación de la pobreza en un país.

Para la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1), la noción de empleo informal se basa en las características del empleo, trabajo o puesto de la persona y considera que las personas con un empleo informal son aquellas que en su relación laboral no están cubiertas por las normas de protección establecidas en la legislación laboral o social, sea por razones de hecho, o sea por razones de derecho.

En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), mediante la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), realiza la medición del empleo informal en el país, y el sector informal, aunque no se mide directamente, se puede referenciar a través de la encuesta de microestablecimientos, que toma las características de las unidades de producción (empresas) en que se realizan estas actividades (2).

La definición operativa para la medición del empleo informal en Colombia comprende las siguientes características: empleados particulares y obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio, los trabajadores familiares sin remuneración, los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares, los empleados domésticos, los jornaleros o peones, trabajadores por cuenta

propia que laboran en establecimientos de hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales, los patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos. Se excluyen los obreros o empleados del Gobierno (2). Esta definición se remite a la resolución 15ª de la Organización Internacional del Trabajo de 1993 y a las recomendaciones del grupo de Delhi (3, 4).

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares, la proporción de informalidad en las 13 áreas metropolitanas incluidas se sitúa en el 50,8% para el trimestre marzo-mayo del 2011 (5).

En América Latina debido al advenimiento de la crisis internacional desde el segundo semestre del 2008, se elevó la tasa de desempleo y aumentó el peso relativo del empleo en el sector informal en cinco de trece países con información disponible: Colombia, Argentina, El Salvador, Honduras y México. Asimismo, en el 2009 se desaceleró el crecimiento económico en varios países de la región. La crisis no solo provocó un aumento del desempleo sino que también ocasionó una expansión del empleo en el sector informal, donde suele concentrarse el grueso de trabajo precario (6). En Colombia, para el año 2010, el empleo informal total superó el 59% de la ocupación total (6).

La ausencia de protección social es una característica que define a las personas ocupadas en sector informal, y a pesar de los esfuerzos de los diferentes países continúa siendo un tema de gran preocupación para los actores de los sistemas de salud, seguridad y riesgos profesionales. Por ello se realizó una revisión documental de las políticas formuladas por las diferentes instancias gubernamentales colombianas dirigidas a la protección de los trabajadores informales y su comparación con el panorama de los

demás países latinoamericanos, en caso de ser posible.

Materiales y métodos

La definición de seguridad social es cambiante en el tiempo y asume diversos significados dependiendo del país y del organismo internacional que la defina. Este documento asume la definición de seguridad social propuesta por la Organización Internacional del Trabajo, en la cual se incluyen todas las medidas relacionadas con las prestaciones encaminadas a garantizar una protección en determinados casos, como la falta de ingresos laborales, la falta de acceso a la asistencia médica, el apoyo familiar insuficiente, la pobreza generalizada y la exclusión social (7).

La estrategia de búsqueda incluyó la revisión de normatividad de organismos colombianos oficiales en las bases de datos Scielo, Latinlaws, Diario Oficial y en los sitios oficiales en Internet de los diferentes estamentos oficiales. Para la búsqueda se utilizaron como palabras claves los siguientes términos incluidos en el DeCs: políticas públicas, salud pública, trabajador informal e informalidad. Se seleccionaron las referencias de acuerdo con el tema de la protección del trabajador informal, haciendo un análisis documental y un análisis expositivo tipo prosa. Se estableció como límite de tiempo las políticas públicas formuladas en los últimos veinte años. Para algunas políticas también se revisaron documentos emitidos de manera complementaria que contribuyeron a operativizarlas o reglamentarlas. No se utilizaron términos para restringir la búsqueda bibliográfica.

Se realizó una revisión narrativa (8) desde un punto de vista teórico-contextual de las políticas públicas en seguridad social que tienen por objeto la protección de los trabajadores informales en Colombia y que

han sido adoptadas en coherencia con las disposiciones internacionales, y en caso de ser posible se realizó la comparación con el panorama de otros países de Latinoamérica.

Resultados

Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud

En 1991, la nueva Carta Constitucional definió a Colombia como un Estado Social de Derecho, lo que quiere decir que es el Estado el que debe garantizar los derechos de sus ciudadanos, a nivel individual y colectivo (9).

Con respecto al trabajo, la Constitución Política le da la característica de derecho y obligación social, que debe ser protegida en todas sus formas por el Estado; sin embargo, esta condición no se encuentra unida a la función de la seguridad social y la atención a la salud, ya que a pesar de considerar que los trabajadores tienen la garantía de la seguridad social, la limita a la simple prestación de servicios públicos por parte de empresas, tanto privadas como públicas, y en donde el Estado ejerce la función reguladora de estos servicios. Por lo tanto, el goce del derecho a la salud en el trabajo se traslada a los empleadores de empresas formales mediante el aseguramiento de sus trabajadores.

La Ley 100 de 1993 (10), por la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral de Colombia, establece en su artículo 157 la calidad de los afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, dividiéndolos en dos grupos según su capacidad de pago; los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo, es decir, las personas vinculadas a través de un contrato de trabajo, y por otro lado, se encuentran las personas con poca capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al sistema; estas personas se



afilian al régimen subsidiado.

Con respecto a la relación entre informalidad y seguridad social en Colombia, resulta importante anotar que los incrementos en la proporción de población afiliada a los servicios de salud en Colombia entre 2001 y 2006 son explicados por la importante participación que ganaron los informales — cerca de veinte puntos porcentuales—. No obstante, los incrementos en la cobertura se distribuyeron en una forma poco deseable, en el sentido de que el porcentaje de afiliados informales que pertenecen al régimen contributivo se redujo de 73 a 46% y, por supuesto, la diferencia corresponde a la participación en el régimen subsidiado (11).

Debido a que es un aspecto compartido por las diferentes definiciones de trabajo informal, la ausencia de protección social es una característica común a los ocupados en este sector en América Latina; solo cuentan con acceso a las prestaciones sociales los trabajadores que cuentan con empleo formal. Teniendo en cuenta las diferencias en los sistemas de salud de Argentina, México, Chile, Nicaragua y Perú, Bertranou y colaboradores analizan la situación del acceso a un seguro de salud, haciendo notar que con excepción de Chile y Argentina, en el resto de los países la cobertura no llega al 33% (12).

Afiliación al Sistema General de Pensiones

Según datos del DANE, el 89,4% de los trabajadores informales en las trece áreas metropolitanas estudiadas tenían afiliación a Seguridad Social en Salud; sin embargo, la situación de afiliación de estos trabajadores al Sistema General de Pensiones es baja, solo el 10,3% de los trabajadores está afiliado a una administradora de fondo de pensiones (13). En el Sistema de General de Seguridad Social en Colombia es obligatorio cotizar tanto a salud como a pensión cuando el

trabajador percibe más de un salario mínimo; sin embargo, existe la posibilidad de cotizar solo a salud cuando los ingresos sean iguales a un salario mínimo.

Aun cuando existen trabajadores informales que pueden ganar más de un salario mínimo, sus condiciones sociales y económicas impiden que puedan afiliarse a un fondo de pensiones y estar amparados en caso de vejez, invalidez o muerte, ya que no pueden realizar los aportes calculados de acuerdo con el ingreso base para la cotización; por lo tanto, estos trabajadores deciden aportar únicamente al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Dada la baja participación de la población colombiana en el sistema laboral formal, las altas tasas de desempleo y la baja duración del trabajo formal que afectan la afiliación de las personas al Sistema General de Pensiones, la generación de un fondo de solidaridad pensional buscaba ofrecer opciones de subsidio para algunas poblaciones que hacen parte del grupo de trabajadores independientes pudieran acceder al Sistema General de Pensiones, para lograr cobertura en los riesgos de vejez, invalidez y muerte (14).

El Decreto 1127 de 1994 (15), derogado por el artículo 39 del Decreto 3771 de 2007 (16), reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional, que es una cuenta especial de la nación, destinada a ampliar la cobertura a las cotizaciones para pensiones mediante un subsidio dirigido a grupos poblacionales que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social y que carecen de los recursos suficientes para realizar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados,

TABLA 1. COSTOS LABORALES NO SALARIALES

Costos laborales no salariales	
Pensión	16%
<i>Empleador</i>	12%
<i>Empleado</i>	4%
Salud	12,50%
<i>Empleador</i>	8,50%
<i>Empleado</i>	4%
Cesantías (un salario + intereses 1% mensual)	8,33%
Vacaciones remuneradas (quince días al año)	4,20%
Prima de servicios (medio salario por semestre)	4,20%
Contribuciones parafiscales	9%
<i>Sena</i>	2%
<i>ICBF</i>	3%
<i>Cajas de compensación</i>	4%
Riesgos profesionales	0,348-8,7%

Fuente: DANE (5), Ospino (11)

los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción.

Para ampliar la cobertura del Programa Subsidiado de Aporte a la Pensión del Fondo de Solidaridad Pensional se han presentado ocho documentos del Consejo Nacional de Política Económica y social (Conpes) (17-24) durante quince años, a partir de 1994, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 100 de 1993 (10). Estos documentos establecen los planes de cobertura de la población urbana y rural beneficiaria de los subsidios, señalando los requisitos para acceder a ellos.

Las tasas de cobertura en América Latina han permanecido por debajo del 30% y se ha observado una relación directa entre nivel de ingresos y afiliación al Sistema de Pensiones. México cuenta con mayor cobertura en pensiones para trabajadores informales no agrícolas (17%), Chile tiene coberturas para estos trabajadores entre el 10 y el 14% (25).

Varios artículos referentes al tema del empleo informal en Colombia muestran que el actual esquema de aseguramiento de protección social está generando incentivos para que la fuerza laboral se vincule al empleo informal (26-31).

En Colombia, el Código Sustantivo del Trabajo (32) regula las relaciones laborales entre empleadores y empleados acerca de los diferentes tipos de contratos, jornadas máximas de trabajo y aportes que deben realizar los empleados y empleadores sobre el valor del salario, entre los que se encuentran los aportes parafiscales, de seguridad social y de riesgos profesionales. La tabla 1 presenta los costos laborales no salariales que sobre el valor del salario deben aportar empleadores y empleados en Colombia.

Los estudios realizados por Cárdenas y Bernal (26) y Santa María, Prada y Mujica (27) han mostrado que los costos laborales no salariales se han incrementado en más



de catorce puntos porcentuales desde la vigencia de la Ley 100 de 1993.

En este sentido, las diferencias existentes entre los regímenes de afiliación y los elevados costos no salariales han sido identificados como las principales causas del aumento de la informalidad en Colombia a partir de la reforma a la seguridad social (Ley 100 de 1993) (11).

Riesgos laborales

El Ministerio de la Protección Social, a través de su Dirección General de Riesgos Profesionales, diseñó la Política de Promoción y Prevención para la protección de la salud de los trabajadores del sector formal, informal e independiente (33).

Teniendo en cuenta las responsabilidades del Ministerio de la Protección Social con la población vulnerable, se considera prioritaria la población del sector informal de la economía, especialmente los más pobres, con necesidades básicas insatisfechas, no afiliados a la seguridad social, en condiciones inadecuadas de trabajo, precariedad en lo tecnológico y en su organización laboral. Dentro de esta población priorizada, se pone especial atención a los trabajadores entre dieciséis y dieciocho años, mujeres rurales trabajadoras, adultos mayores trabajadores y trabajadores con discapacidad.

El plan de acción de esta política se contempla que debe ser desarrollado en forma progresiva, por fases. Estas abarcan la caracterización de los trabajadores informales y de sus condiciones de salud y trabajo; acciones de sensibilización social dirigidas al fomento de estilo de vida y trabajo saludable; capacitación, asesoría y asistencia técnica; y vigilancia epidemiológica y fortalecimiento de las instancias organizativas de las poblaciones laborales vulnerables. Una vez realizada la capacitación y la asistencia técnica

se promoverá el registro de patologías ocupacionales, su perfil y sus tendencias. La implementación de estas estrategias se encuentra contemplada en el Plan Nacional de Salud Ocupacional 2008-2012 (34). En otro de los objetivos específicos del Plan Nacional de Salud Ocupacional se propone el diseño de modelos especiales de aseguramiento en riesgos profesionales para la población trabajadora no cubierta por el Sistema General de Riesgos Profesionales, así como la expedición de un reglamento para la afiliación de trabajadores no cubiertos (informales e independientes) en el Sistema General de Riesgos Profesionales.

Existe una gran participación de la mujer en la economía informal. Con los datos disponibles de diez países latinoamericanos y cuatro del este asiático se puede observar que la mitad o más de la fuerza laboral femenina no dedicada a labores agrícolas se encuentra en el sector informal (35), y cuando se analiza la fuerza de trabajo agrícola se puede ver que en algunos países como Benín, Chad y Mali, las mujeres tienen una participación del 95%.

Colombia al ser un país eminentemente agrícola observa una tendencia similar; gran parte de las personas ocupadas en labores agrícolas son mujeres. Debido a esto y a la suma de factores que aumentan su vulnerabilidad, se ha querido apoyar a estas trabajadoras con diferentes mecanismos establecidos en La Ley 731 de 2002 (36), mediante la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos, en su mayoría ocupadas en el sector informal, estableciendo la afiliación de las mujeres rurales sin vínculos laborales al Sistema General de Riesgos Profesionales. El Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social es el ente encargado de crear los mecanismos de esta afiliación para que las trabajadoras rurales puedan acceder a todas las prestaciones asistenciales en

caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional. Estas prestaciones consisten en: (a) asistencia médica, quirúrgica, terapéutica y farmacéutica; (b) servicio de hospitalización; (c) servicio odontológico; (d) suministro de medicamentos; (e) servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento; (f) prótesis y órtesis, su reparación y reposición en casos de deterioro o desadaptación; (g) rehabilitación; y (h) gastos de traslado.

Los servicios de salud demandados por las mujeres rurales, derivados del accidente de trabajo o enfermedad profesional, serán prestados a través de la entidad prestadora de servicios de salud a la cual se encuentren afiliadas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, con la salvedad de que los procedimientos de rehabilitación pueden ser prestados por entidades administradoras de riesgos profesionales (37).

La Ley 1562 de 2012 (38), por medio de la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales en Colombia, decreta la posibilidad de que los trabajadores informales puedan afiliarse al Sistema General de Riesgos Laborales de forma voluntaria, siempre y cuando coticen también al régimen contributivo de salud; sin embargo, los montos de las cotizaciones no se han establecido aún. Esta ley abre la posibilidad de que los trabajadores informales estén amparados en caso de enfermedad o accidente con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan; no obstante, el requerimiento de cotizar al régimen subsidiado de salud es poco realista, dado que según lo reportado por el DANE, para el trimestre abril-junio de 2012, de los ocupados informales que reportaron estar afiliados a seguridad social en salud, el 50,8% pertenecían al régimen contributivo, el 47,3% al régimen subsidiado y el 1,9% a régimen especial (39); por lo tanto, cerca del 48% de los trabajadores informales no podrán afiliarse al Sistema de Riesgos Laborales.

Incentivos para la formalización

En diciembre de 2010 se expidió la Ley 1429 de formalización y generación de empleo, (40) que tiene por objeto generar incentivos para la formalización en las etapas iniciales de creación de las empresas, intentando lograr una disminución de los costos y un aumento de los beneficios de las empresas y los trabajadores.

Los beneficios abordados por esta ley se dirigen exclusivamente a las pequeñas empresas; definidas estas como aquellas cuyo personal no exceda los cincuenta trabajadores y cuyos activos totales no superen los cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Entre los incentivos contemplados por esta ley se encuentran la focalización de los programas de desarrollo empresarial; la simplificación de los trámites y el incremento de las garantías financieras; programas de formación, capacitación y asistencia técnica; y la progresividad en el pago de impuestos y contribuciones. El esquema de progresividad contemplado en esta ley se describe en la tabla 2.

Los beneficios de progresividad establecidos en la ley en mención se entienden sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones de las pequeñas empresas beneficiarias en materia de presentación de declaraciones tributarias, obligaciones laborales y de sus obligaciones comerciales (40).

También se contemplan incentivos para la generación de empleo en grupos vulnerables; los empleadores que vinculen laboralmente a trabajadores menores de veintiocho años, personas o poblaciones en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en condición de discapacidad, mujeres mayores de cuarenta años y que durante los últimos doce meses hayan estado sin contrato de trabajo, y personas de bajos ingresos.

