

Financiarización y Flexibilización Laboral en el Plan de Desarrollo 'Cambio Para Construir la Paz'

Oscar Rodríguez Salazar

Economista. Ph. D. Sociología. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Tel. 3165123. Apartado Aéreo 27398. Santafé de Bogotá.

RESUMEN

La Seguridad Social en Salud está directamente conectada con los aspectos sociales y económicos y el Plan de Desarrollo puede afectar por diferentes vías la cobertura y la eficacia del sistema de salud. La reforma de la actual legislación laboral en busca de mayor flexibilización en la contratación directa de trabajadores y de la reducción del salario mínimo, podría disminuir la afiliación al régimen contributivo y debilitarían los recursos del régimen subsidiado. De igual manera, se acrecentarían la evasión y la elusión, debilitando aún más los principios de solidaridad.

Palabras Claves: Seguridad social, salud, reforma laboral, régimen contributivo, régimen subsidiado, cobertura.

ABSTRACT

Labour flexibility in the development plan

Social security is directly related with social and economic aspects and the development plan can influence, through different mechanisms, the coverage and efficacy of the health system. The reform of the recurrent labour legislation aimed at a greater flexibility for the direct hiring of workers and the reduction if the minimum wage can affect the affiliation to the contributory regime and weaken the resources of the subsidized regimen. Evasion and elusion would increase, weakening even more the principles of solidarity.

Key Words: Social security, labour reform, contributory regime, subsidized regime, coverage.

El actual Plan de Desarrollo *Cambio para Construir la Paz*, presentado por la administración Pastrana busca atenuar el conflicto social mediante una recomposición social. Las cuatro estrategias diseñadas para tal fin son: a) profundizar la descentralización, acompañada de una mayor participación ciudadana y de la reorganización del Estado; b) fortalecer el tejido social a través de un compromiso “fundamental de la sociedad en torno a la educación, la salud y la nutrición, que se traducirá principalmente en una adecuada atención de nuestros niños y jóvenes sin exclusión alguna”; c) adelantar un proceso de negociación con aquellos sectores involucrados en la violencia; d) Reactivar la producción mediante el incremento de las exportaciones y de la competitividad regional. La prioridad que en ese documento se otorga a la política social obedece a las orientaciones que a los planes de desarrollo le impone la constitución de 1991, en la cual se estipula que el presupuesto debe contener una partida destinada a gasto público social, el cual debe ser prioritario sobre cualquier otra asignación.

El diagnóstico contenido en el Plan parte del reconocimiento de que los modelos económico y social no son viables, en tanto no se han superado las condiciones de iniquidad y de pobreza. La economía no crece al ritmo deseado, el país registra una de las tasas de homicidios y secuestros más altas del mundo y la exclusión social impide que las personas y las familias mejoren sus condiciones de vida y se realicen plenamente.

El Plan reitera que una razón para la pérdida del dinamismo en la economía es la de no haber profundizado las reformas estructurales, como hicieron los países vecinos en donde los ajustes macroeconómicos fueron exitosos porque estuvieron acompañados de esa profundización. Entre otras medidas, la tecnocracia propone dotar de mayor flexibilidad al mercado laboral, avanzar en la reforma al sistema de seguridad social, ahondar en el proceso de descentralización y consolidar el modelo de apertura mediante un incremento de la oferta productiva doméstica, de su expansión y su permanencia en el mercado internacional.

El impacto de esta política se reflejaría en una disminución de la exclusión social, que se expresa en los altos niveles de pobreza absoluta y en el incremento en la concentración del ingreso registrados en el último lustro. La búsqueda de una mayor cohesión social está al orden del día por la ausencia de solidaridad e identidad, la apatía y desentendimiento ante el conflicto armado. Uno de los objetivos del Plan es “el diseño de una acción inmediata y ambiciosa que ubique al país en una senda de crecimiento sostenible con cohesión social” (1). En este contexto el Plan busca que se amplíe la solidaridad social, pero la entiende preferencialmente en la esfera de las relaciones interpersonales.

En la sociedad contemporánea, la exclusión se origina ante todo en la falta de acceso al mercado de trabajo. Diversos autores señalan que la exclusión aparece como resultado de un quebrantamiento de los vínculos sociales y simbólicos – con significación económica, institucional e individual - que normalmente unen al individuo con la sociedad. La exclusión acarrea a la persona el riesgo de quedar privada del intercambio material y simbólico con el conjunto de la sociedad.

Tal vez una de las reformas estructurales que más desea profundizar el gobierno es la atinente al mercado laboral; se busca una mayor flexibilización, reducción de costos salariales y modificaciones a la legislación en este campo; las altas tasas de desempleo a las cuales ha llegado la economía se aducen como razón para tomar este camino. Según el Plan, con la intención de justificar la profundización de la reforma, el 30 % del desempleo se explica por problemas de tipo coyuntural o cíclico (alto déficit fiscal y aumento de la tasa de interés); el porcentaje restante estaría asociado a problemas de índole estructural, entre los más sobresalientes se podría citar la falta de articulación entre los niveles de calificación y los requerimientos de mano de obra provenientes del empresariado, por las inflexibilidades en el mercado laboral y los cambios en la composición de la producción nacional.

Si bien por efectos de la negociación política, que se tuvo que dar en el Congreso, los cambios en la legislación laboral fueron retirados del articulado del Plan, el actual Ministro de Trabajo prepara una

nueva reforma al código laboral que retomará las políticas condensadas en el documento inicial del Plan. De otra parte, el gobierno considera que una política de exportaciones tiene que ir acompañada de reducción de costos salariales.

En la perspectiva de disminuir el costo laboral, en tanto que para los burócratas de Planeación es el responsable de una porción significativa de la actual tasa de desempleo, se piensa disminuir los recargos en el trabajo dominical y festivo, reducir el salario mínimo para aquellos jóvenes que se incorporen al mercado laboral y no tengan calificación, introducir el salario integral a los jóvenes que ganen salario mínimo y explorar la posibilidad de llevar a cabo una mayor flexibilización de la normatividad laboral.

La primera versión del Plan no contemplaba que el mercado colombiano ha venido sufriendo un franco deterioro en la calidad del empleo. Dos indicadores señalan este comportamiento: el porcentaje de trabajadores en condiciones de subempleo era de 13 % en Marzo de 1994 y llegó a 20,2 % en el mismo mes de 1997. En segundo lugar, al examinar el empleo por categoría ocupacional se encuentra que entre 1994 y 1998 hay un incremento acumulado del 9.9 %; los sectores en donde se presentó el mayor crecimiento fueron: trabajador familiar sin remuneración (54,8 %), patrones o empleadores (24,7 %) y trabajador por cuenta propia (24,6 %); en el grupo de trabajadores asalariados el aumento fue apenas del 2,2 %. De acuerdo con Reyes "la mayor flexibilización en la contratación directa de trabajadores temporales después de la reforma laboral de 1990 si parece haber tenido un efecto sobre los índices de temporalidad en el empleo. La relación entre temporales y ocupados, que en septiembre de 1989 se ubicaba en 12 % pasa a 20 % en 1996" (2).

La disminución del salario mínimo haría más fuerte el descenso que se ha venido presentando en dicho salario a partir de 1990 y cuya reducción ha sido de un 4,3% en términos reales, entre 1990 y 1997. De otra parte, se aumentaría el número de trabajadores que ganan entre 1 y 2 salarios mínimos, que a finales de 1998 ascendían al 65 % del total de trabajadores asalariados. No se podría dejar de mencionar las frecuentes violaciones que hacen algunos empresarios sobre el

salario mínimo y que es muy recurrente entre las empresas que contratan menos de 10 trabajadores. En Junio de 1996 el 21,2 % de los trabajadores de estas empresas ganaban menos de un salario mínimo (3).

EFFECTOS ADVERSOS

En la actual situación de recesión económica (decrecimiento del PIB en 4,8 % durante el primer semestre de 1999 y tasa de desempleo del 19,5 %), una reforma a la actual legislación laboral, tal y como la sugiere el DNP podría tener efectos adversos sobre el conjunto del sistema de Seguridad Social; los indicadores de cobertura, de liquidez y de calidad se pueden deteriorar. El debilitamiento de la relación salarial incidiría de manera directa en el régimen contributivo y una caída en los ingresos afectaría los recursos captados por el Fondo de Solidaridad y Garantía-Fosyga; la afiliación a salud, en 1997, ascendía a 22 784 218 colombianos lo cual representaba una cobertura del 57,2 % de la población; el régimen contributivo, incluidos los de excepción, registraba el 37,5 % de la afiliación. Los cambios en la legislación laboral repercutirían en una disminución de la afiliación al régimen contributivo, pero a su vez drenaría recursos del Fosyga, con el cual se financia el régimen subsidiado (4).

En lo referente a pensiones los cotizantes al sistema de prima media ascendían a 2 430 316 en Diciembre de 1998; en esa misma fecha los afiliados al régimen de ahorro individual eran 2 908 663; con lo cual se obtiene un total de 5 338 979 de afiliados. La crisis económica ha impactado en la cobertura del sistema pensional; los llamados afiliados inactivos, es decir, aquellos que han dejado de cotizar en los últimos 6 meses, eran para este mismo período 1 392 000, o sea el 48 % de los afiliados en los fondos privados y de 2 205 013 en el ISS. De los afiliados a los fondos privados tan sólo 95 445 trabajadores son independientes, el total de los afiliados pertenecientes a esta categoría ocupacional se desconoce por cuanto el ISS no presenta información actualizada. A juzgar por la información de 1994 la cobertura de afiliación de los independientes era tan sólo del 8 %. La alta temporalidad en el empleo, que propiciaría una modificación en la

legislación laboral, haría más penosa la calidad de vida de los ancianos por cuanto no recibirían el beneficio de una pensión.

Como es sabido, para ser afiliado al sistema de riesgos profesionales se debe tener un contrato laboral. La Ley 100 de 1993 excluye a uno de los sectores más vulnerables del mercado de trabajo, como son los informales, quienes están más propensos a la adquisición de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo. El Plan de Desarrollo no presenta ninguna política para extender la cobertura ni para que las Administradoras de Riesgos Profesionales-ARP afilien a este grupo de trabajadores.

La elusión y la evasión al sistema se pueden incrementar significativamente por estos cambios en la legislación laboral y ante la ausencia de una cultura en seguridad social se pondrían en cuestión los principios de solidaridad que debe tener el diseño de una sociedad más justa y equitativa.

Algunos estudios resaltan que la flexibilización en el mercado de trabajo y una disminución de la participación de los ingresos laborales en relación con el excedente bruto de explotación, obedece a la existencia de la financiarización, es decir, cuando se presenta una diferencia de rentabilidad entre el sector productivo y el sector financiero en favor de este último, lo cual lleva a las empresas a disminuir sus inversiones en la actividad principal para incrementar las inversiones financieras. La distribución “de los beneficios industriales entre autofinanciamiento y las inversiones financieras se traduce en un crecimiento insuficiente de las inversiones en la mayoría de las economías latinoamericanas” (5).

CIRCULO VICIOSO

Las elevadas tasas de interés y el diferencial de rentabilidad con el sector financiero tiende a ser “cada vez más importante, hechos que tienden a acentuar la financiarización mucho más cuando los déficits públicos aumentan con la disminución de los ingresos fiscales. El nuevo régimen de acumulación, caracterizado por una liberalización

fuerte de los mercados y por una participación creciente del sector externo en el crecimiento, entra entonces en un círculo cada vez más vicioso y lo financiero (que hubiese podido ser un elemento virtuoso) pasa a acentuar sus aspectos parasitarios. El círculo entre lo productivo y lo financiero se transforma por lo tanto en menos virtuoso y más vicioso. En estas condiciones una flexibilidad más elevada del trabajo se convierte en un recurso posible ante estas nuevas limitaciones” (6).

Este fenómeno de financiarización ha originado que la política económica, que en el año pasado estuvo marcada por la defensa de la banda cambiaria en materia monetaria, fuese restrictiva, lo que condujo al incremento de la tasa de interés, disminución de la demanda por empleo y aumento de la tasa de desempleo. Los cálculos que presenta el DNP muestran que en 1998 la tasa activa nominal se situó en 42,5 %, la activa real en 20 % y la diferencia de intereses correspondió a 10,1 %.

Este entorno especulativo ambientó una crisis financiera, con lo cual se justificó la declaratoria de la emergencia económica. El DNP espera que al finalizar el presente cuatrienio la tasa activa se sitúe en 26,2 %, la activa real en 15,2 % y el diferencial de intereses en 8,5 %. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Banco de la República para reducir la tasa de interés el costo del dinero sigue siendo alto por cuanto la diferencia entre las tasas de colocación y captación gira alrededor de 16 puntos. Esta ha sido también una preocupación de los organismos de crédito internacional como el FMI y el Banco Mundial, que consideran, siendo la intermediación financiera promedio en el mundo de 6 puntos, no se explica como en Colombia se tienen márgenes tan altos. Es de anotar que hay un silencio de parte de las instituciones de política monetaria frente a ese tópico, el que en la actualidad sería responsable de la recesión económica ◀

REFERENCIAS

1. Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Bases. 1998-2002. Cambio para Construir la Paz;1998.
2. Alvaro Reyes. Empleo y desempleo en los noventa. En: OIT-PNUD. Empleo un desafío para Colombia. Col 95-003. Santafé de Bogotá; 1998.
3. Lopez H, Cardona A. Seguridad social en salud y alternativas para el sector informal y la microempresa. Medellín;1998. p.16.
4. Análisis de la encuesta de calidad de vida para evaluar el impacto del nuevo sistema de seguridad social en salud en Colombia 1993-1997. DNP-Misión Social.
5. Salama P. La financiarisation excluante: leçons latinoamericaines. En: Chesnai, F. La mondialisation financière. Genèse, coût et enjeux. Edit. Syros, Paris;1996.
6. Salama P. De lo financiero a la flexibilidad en América Latina y Norte y Sureste de Asia. En: Giraldo Cesar y otros. Crisis fiscal y financiera en América Latina. Editorial Tercer Mundo y ESAP. Santafé de Bogotá;1998.