La Protección Desigual: Previsión y Seguridad Social en Colombia

*Hernando Gómez Buendía**

"El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".

Simón Bolívar
Febrero 15 de 1819

A. Introducción

Apenas en diciembre de 1968 el Ministerio de Trabajo pasó a serlo también de "Seguridad Social". Sólo el Decreto 658 de 1974 creó dentro del Ministerio una División especializada en el área. El Artículo Primero del Decreto Ley 3135 de 1968 dispuso crear una comisión para el estudio de "La Caja Nacional de Previsión Social y de las demás entidades económico-asistenciales de *los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden nacional*". Aparentemente, esta comisión no fue constituida o no rindió informe, de manera que el Gobierno Nacional carece de información sistemática sobre el estado de sus propias entidades administradoras de seguridad social. Para no mencionar las decenas de organismos a cuyo cargo se encuentra la previsión social de los trabajadores particulares y empleados oficiales de orden no nacional. Al mismo tiempo, el Congreso debate un complejo "paquete laboral", uno sólo de cuyos componentes, el "Estatuto del Pensionado", podría implicar sumas aproximadamente equivalentes al ingreso nacional y varias veces en exceso del presupuesto público o de los activos totales de las sociedades anónimas en Colombia[1]. Si bien parece remota la aprobación de un proyecto tan gravoso, no es menos cierto que los procesos de desarrollo y modernización plantearán de continuo exigencias más altas al sistema de seguridad social. Las cifras del cuadro V.1 ilustran el relativo rezago de nuestra seguridad social respecto de otras naciones iberoamericanas, en términos de su cobertura y del volumen de recursos disponibles; de igual manera, los datos enseñan la sensibilidad del seguro al grado de modernidad social del país. Así pues, y a pesar de los esfuerzos de la presente administración, la

* En colaboración con Juan Francisco Samper, del Instituto SER de Investigaciones. Muchas de las ideas presentadas en el texto y en especial, los cuadros de la Sección F, fueron elaborados conjuntamente. Sin embargo, la responsabilidad por cualquier error u omisión es exclusiva del autor. Agradecemos además la asistencia de Marta Alvarez (Instituto SER) en la recolección y tabulación de datos. Juan Sebastián Betancur y Roberto Junguito aportaron valiosas sugerencias para la redacción final.

[1] Pieschacón, Camilo; *Seguridad Social y Equilibrio Económico*. Conferencia Inédita (1974).

CUADRO V – 1

COBERTURA Y COSTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ALGUNOS PAISES IBEROAMERICANOS*

	Porcentaje de la P.E.A. asegurada (1970)	Contribuciones de seguridad social como porcentaje del P. N. B. (1968-1970)
Argentina	68.0	3.6[a]
Chile	69.0	15.8[a]
Colombia	18.1	1.6[a]
México	24.7	3.2[c]
Perú	35.6	2.0[c]
Uruguay	96.0	9.6[b]

Fuente: Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay; Carmelo Mesa Lago y otros: *Social Security and Pressure Groups in Latin America* (próxima publicación); Colombia: estimativos de FEDESARROLLO y SER.

* En todos los casos, los datos se refieren a los principales organismos de seguridad social.

a 1970.

b 1969.

c 1968.

conciencia pública se encuentra corta en reconocer la urgencia y seriedad del problema.

Cualquier intento comprensivo por describir, evaluar o formular recomendaciones en materia de previsión social habría de tener en cuenta sus distintas modalidades, la multiplicidad de sus funciones y la diversidad de sus requisitos. El presente informe se confina a tarea mucho más modesta. Se trata sólo de avanzar algunos elementos *hipotéticos* para explicar la evolución histórica de las formas de previsión fundadas en las relaciones laborales ("seguridad industrial", "prestaciones patronales", "seguro social" y "seguridad social", en los términos del cuadro V.2), con énfasis peculiar en la actuación de las clases sociales y de los grupos de presión. Cumplido tal ejercicio, se procede a comparar los principales estatutos de seguridad social vigentes hoy en el país (Código Sustantivo del Trabajo, Instituto Colombiano de Seguros Sociales, régimen de empleados oficiales del orden nacional y régimen de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional). Esta comparación pone de presente la complejidad, dispersión y eventuales desigualdades expresadas y reforzadas por el sistema, apuntando a la necesidad de simplificarlo y unificarlo, como requisito hacia la protección efectiva de toda la población, hacia el crecimiento económico y hacia la modernización social.

B. Funciones y modalidades de la previsión social

Henri Bergson solía argumentar cómo la conciencia de un futuro abierto e incierto es el rasgo más distintivamente humano. Polanyi, con sin par lucidez, señaló la incertidumbre como motor, característica fundamental y al propio tiempo, dilema más profundo de Occidente a partir de la revolución industrial[2]. En efecto, la necesidad secular de

[2] Bergson, Henri; *Materia y Memoria.* Buenos Aires: Nova, 1965, entre otros. Polanyi, K.: *The Great Transformation.* Boston: Beacon, 1957.

CUADRO V – 2

DIFERENCIAS ENTRE LAS PRINCIPALES FORMAS DE PREVISION SOCIAL
(con especial referencia a Colombia)

Forma	Riesgos	Protegidos	Fundamentación jurídica del derecho subjetivo	Naturaleza de la relación carga/beneficio
Ahorro	Múltiples	Ahorradores (especialmente clase alta)	Propiedad privada	Individual/Individual
Seguro comercial	Diversos, pero específicos	Asegurados (especialmente clase alta)	Contrato de seguros	Individual/Individual aleatorio
Mutualismo	Diversos, pero específicos	Profesionales agremiados (especialmente clase alta).	Derecho de asociación	Individual/Individual o Individual aleatorio
Seguridad industrial	Accidente de trabajo, enfermedad profesional	Trabajadores, generalmente fabriles (especialmente clase obrera)	Participación laboral	Patronal/Individual aleatorio
Prestación patronal	Cierto y específico	Trabajadores (especialmente clase media y media baja)	Participación laboral	Patronal/Individual
Seguro social	Salud y, en especial, largo término (vejez, muerte . . .)	Trabajadores (especialmente clase media urbana)	Participación laboral	Obrero-Patronal/Individual aleatorio
Seguridad social	A largo término (vejez, muerte . . .) y, en especial, salud	Trabajadores (especialmente clase media y baja)	Debilidad económica laboral	Obrero-Patronal-Social/Individual aleatorio
Asistencia pública	Pobreza extrema	Clases bajas (especialmente niños y ancianos)	Derecho a la vida	Social/Individual o individual aleatorio

prever contingencias económicas, se hace más perentoria a medida que la ley del mercado aisla y desprotege diferencialmente a los individuos.

El primer cometido de la previsión social es por tanto proteger de manera eficaz y eficiente, en el presente y para el futuro, a toda la población, especialmente contra los riesgos ajenos al ejercicio de la actividad laboral. A esta función básica de seguro, se añaden otros objetivos de la previsión social, resultantes de su encuadramiento en los procesos de crecimiento económico y modernización. Puede y debe servir al *crecimiento económico* en cuanto éste depende ampliamente de inversiones en "capital humano"[3] y en cuanto los recaudos del seguro puedan constituir proporción considerable del mercado de capitales[4]. Puede y debe servir a la modernización social en la medida en la cual la previsión responde a y resulta en la incorporación económica, social y política de sectores nuevos de la población, y en cuanto ella pueda ser un mecanismo para la redistribución del ingreso[5]. Por lo demás, el cumplimiento de estas diversas funciones está sujeto a requisitos de índole actuarial y financiera, a la viabilidad política de un determinado mecanismo y a la necesidad de conservar los incentivos para el trabajo.

Las múltiples finalidades y requisitos a los cuales sirve y está sujeta la previsión social ha ocasionado el surgimiento de esquemas diversos, algunos de los cuales coexisten en un país y momento determinados, al punto de hacer vago el concepto "previsión social". Una caracterización tentativa de las variadas modalidades de previsión —aplicable especial, pero no exclusivamente a Colombia— se presenta en el cuadro V.2, donde las distintas formas son contrastadas en términos del riesgo típicamente amparado, la condición social dominante de los protegidos, la más probable fundamentación jurídica del derecho subjetivo y la naturaleza de la relación carga-beneficio. Apartándose del lenguaje habitual, ha parecido conveniente distinguir la "seguridad" del "seguro social", pues la primera tiende a tener un impacto redistributivo más claro que el primero.

C. Las bases sociales de la previsión

La evolución moderna de la seguridad social puede entenderse a la luz de tres series de procesos. El progresivo desvanecimiento de los vínculos de solidaridad familiar o comunal, los cuales cumplían la función de previsión en sociedades preindustriales; este fenómeno suele denominarse como *atomización;* sus principales manifestaciones en los países hoy desarrollados fueron la expulsión del campesino tradicional (con su consiguiente migración y proletarización), a la par impulsadora y resultante del crecimiento industrial y urbano. Un segundo proceso consiste en la organización gradual de los sectores afectados por la atomización para crear o exigir la creación de esquemas cada vez más avan-

[3] La contribución del "capital humano" al crecimiento económico ha sido argumentada y cuantificada entre otros por T. W. Schultz *et alli:* "Investment in Human Beings". *Journal of Political Economy,* 70,5, Part. 2 (1962); F. H. Harbison: *Human Resources as the Wealth of Nations.* New York: Oxford University Press, 1973.

[4] Se estima por ejemplo que los fondos de pensión de los Estados Unidos han llegado a ser el intermediario financiero de más rápido crecimiento entre 1950 y 1971, poseyendo en esta última fecha el 11% del total de las acciones inscritas en la bolsa de New York. Pieschacón, *op. cit.*

[5] Sobre este punto pueden consultarse, F. Paukert: "Social Security and Income Redistribution: Comparative Experience", en *The Role of Social Security in Economic Development.* Editado por E. M. Kassalow. Washington, 1968; Glenn, N. D.: "Social Security and Income Redistribution". *Social Forces,* 46, ó L. L. de Araújo: "Los Sistemas de Seguridad Social como Mecanismo de Redistribución del Ingreso en los Países en Desarrollo". *Revista de Seguridad Social,* 5. Buenos Aires, 1972.

zados de previsión; la historia de esta *articulación de demandas,* que va desde las revueltas campesinas y primeras protestas antimaquinistas hasta los sindicalismos politizado o "de negocios", pasando por las varias modalidades de utopismo y de cooperativismo, es bien conocida. Por último, el estado y los empleadores responden a estas demandas por medio de *decisiones regulatorias* que establecen las reglas del juego y la conformación estatutaria e institucional de formas sucesivas de previsión social. En manera por demás simplificada, el cuadro V.3 presenta las fases principales de este triple proceso de atomización, articulación de demandas y regulación, con los correspondientes modos predominantes de previsión, en las economías centrales de mercado.

Los tres procesos mencionados han operado también en el caso de Colombia, como en general el de Iberoamérica, si bien con diferencias fundamentales:

1. *Atomización*

Ha revestido ésta un estilo peculiar, atribuible en primer término al carácter lento, débil e inconcluso de la *industrialización.* Resulta de aquí que la *expulsión rural* no ha contribuido cabalmente a la capitalización del país (debido a la lenta modernización de la agricultura y a su productividad continuadamente baja) como ha inducido más bien poca *proletarización,* según atestiguan la proliferación del minifundio y el perezoso avance del empleo industrial, por lo demás nutrido en buena medida del artesanado urbano[6]. Por lo mismo, y para insistir en lo trillado, la emigración rural viene generando una *urbanización* mecánica y dislocada del desarrollo industrial.

[6] Véase, p.e.; CEPAL: *La Industrialización de América Latina en la Post-guerra.* Santiago, 1965.

En las circunstancias descritas, la atomización se manifiesta de manera dispareja, pues al lado del reducido sector "moderno" constituido por los trabajadores de agricultura y minería comercial, la industria mediana y grande y los servicios más avanzados, existe una extensa sociedad "tradicional" formada por peones, campesinos y mineros tradicionales, artesanos y obreros de la pequeña industria, desempleados disfrazados del sector terciario y demás marginados urbanos. Esta "heterogeneidad estructural", por decirlo con CEPAL, ha jugado y juega papel de protagonista en nuestro sistema de seguridad social. Porque la articulación de demandas ha sido con mucho, más frecuente y efectiva dentro del sector moderno, y porque el desarrollo desigual de esta última se traduce en notable fragmentación y estratificación en términos económicos, ocupacionales y regionales[7]. De aquí que "las recompensas" propias de la sociedad moderna —incluida la seguridad social— hayan venido siendo distribuidas sólo entre el pequeño sector "dinámico" de la población; pero además, la fragmentación que caracteriza a este sector ha impedido que se articulen demandas uniformes y traído por ende desigualdades en sus estatutos de previsión[8].

2. *Articulación de demandas*

A diferencia del caso clásico, ésta aparenta ser más débil, fragmentaria, legalista y falta de autonomía. *Débil* porque, según se anotó, las demandas

[7] Algunas ilustraciones se encuentran, entre otros, en C. W. Reynolds: "Social and Political Interaction in Economic Development of a Disequilibrium System: Some Latin American Samples". *Food Research Institute Studies,* 10, 1, (1971).

[8] Amplia ilustración de este hecho, en varios países del continente, se encuentra en C. Mesa L.: *Social Security Stratification and Inequality in Latin America,* 1974, (Inédito).

CUADRO V – 3

PRINCIPALES FASES DEL DESARROLLO DE LA PREVISION SOCIAL
EN ECONOMIAS DE MERCADO

	Previsión Individual (Ahorro)	Previsión Gremial (Mutualismo)	Previsión Patronal (Seguro Social)	Previsión Patrono-Estatal (Seguridad Social)	Previsión Estatal (Asistencia Pública)
Atomización:		(1800-1850)	(1848-1870)	(1870-1930)	(1930-)
	Expulsión Rural Migración Rural-Urbana	Primera Industrializacion Urbanización Proletarización del Artesanado	Gran Industria Urbanización Masiva	"Sociedad de Masas"	
Articulación de Demandas					
	(Revueltas Campesinas)	Protestas y huelgas aisladas	Defensa Corporativa	Sindicatos de protesta	Sindicatos Reivindicacionistas Institucionalizacion del movimiento obrero
Regulación					
	Liberalismo Individualista - Neoliberalismo -		Capitalismo de Estado	Estado Benefactor	

provienen casi enteramente de los pequeños grupos organizados del sector moderno y porque además el movimiento obrero ha de contemplar en su estrategia la existencia de una reserva de desempleados, que podría enrolarse en condiciones menos favorables. *Fragmentaria* por la siempre desigual condición económica de las entidades abarcadas por el movimiento obrero, por la pronunciada estratificación de la fuerza laboral, en términos educacionales, ocupacionales, de ingreso o de poder, por las divergencias de interés y orientación que en fin, han señalado nuestra historia sindical. *Legalista,* en parte por nuestra peculiar devoción al "estado de derecho", en parte porque las clases medias, al menos en un principio defensoras de la legalidad, nacieron y se incorporaron tempranamente al movimiento laboral[9] y, en parte también, quizás por el origen artesanal de muchos trabajadores, hasta donde sea cierta la actitud gradualista y algo timorata de aquellos[10]. Por último, la posible *carencia de autonomía* podría seguir a la "alianza natural" existente entre trabajadores y empleadores del sector moderno, si uno y otros afrontan obstáculos comunes fincados en la sociedad tradicional y el mercado mundial.

3. *Regulación*

Por cuanto hace a la regulación, y otra vez con referencia a las economías centrales, de mercado, no parece insensato avanzar dos hipótesis. *Dentro del sector moderno,* las conquistas laborales —incluida la seguridad social— *han sido relativamente fáciles.* Tal apreciación encuentra asidero en varios hechos El repetidamente mencionado "encarecimiento artificial de la mano de obra" en nuestro país[11]; el desarrollo industrial protegido que, al enfrenar la competencia, hace más fácil elevar la remuneración de los factores; los varios monopolios y oligopolios, tanto en el mercado de productos como en el de factores (incluido el trabajo) que operan en el mismo sentido; la orientación "política" antes que "económica" del empresario, que le hace más sensible a las presiones y medidas gubernamentales que a las demandas sindicales[12] y, por último, la concepción "prebendaria" que tiende a representar el Estado como una inmensa agencia de favores[13].

En segundo lugar, parece oportuno señalar la relativamente temprana *institucionalización y politización formal de las relaciones obrero-patronales* en el contexto colombiano. Por una parte, la industrialización protegida tiende a hacer que los conflictos laborales sean intermediados por el Estado; por otra parte, y en ciertas coyunturas "populistas" los gobiernos han intentado incorporar el movimiento obrero a la arena política, apoyándolo, organizándolo y controlándolo. En óptica comparativa, se muestran abultadas las facetas de las relaciones obrero-patronales que nuestra legislación ha normado, sustrayéndolas de la negociación entre las partes. A la institucionalización y politización constribuyen adicionalmente el peso considerable de los sindicatos formados por

[9] Por ejemplo, L. Rationoff: "The New Urban Group: The Middle Classes". En *Elites in Latin America.* Editado por S. M. Lippet y A. Solan, New York, Oxford University, 1967.

[10] Sobre la orientación de los artesanos, véase R. Sloughton: *Craftsmen and Politics; and International Perspective.* Londres, McKee Paul, 1966.

[11] Véase, p. ej., O. I. T.: *Hacia el Pleno Empleo. Un Programa de Pleno para Colombia.* Ginebra, Imprimeries Populaires, 1971.

[12] Sobre orientaciones del empresario véase, p. ej.: A. Lipman: *El Empresario Bogotano.* Bogotá, Tercer Mundo, 1964.

[13] La presencia de esta concepción en Iberoamérica se discute entre otros lugares, en D. Ribeiro: *El Dilema de América Latina.* México, Siglo XXI, 1971.

trabajadores del sector público dentro de la organización sindical[14], las esporádicas alianzas entre ésta y los partidos políticos y, el probable predominio de actitudes "urbanas" sobre actitudes "industriales" entre nuestra población, las cuales invitan a invocar la "conciencia ciudadana" antes que la "obrera" en materia política[15].

La descripción que antecede, si ineludiblemente esquemática, esboza los rasgos cardinales de nuestro sistema de previsión social. Como lo primero, su actuación efectiva se ha limitado a un pequeño segmento de la población, el sector moderno. Después, la seguridad social ha tendido a ser estratificada y desigual aún dentro de aquel sector. En tercer lugar, la relativa debilidad y heteronomia del movimiento obrero, unidas a la comparativa facilidad con lo cual ha visto satisfecha sus pretensiones, parecerían hacer de ellas concesiones mejor que conquistas. Finalmente, la institucionalización y politización formal del movimiento obrero destacan la sensibilidad de la seguridad social a las alternativas políticas y, en todo caso, su crucial dependencia del orden estatal.

D. Fases en el desarrollo de la seguridad social colombiana

1. Período prerrepublicano (hasta 1820)[16].

Bajo las civilizaciones precolombinas, en la conquista y en la colonia, las formas de seguridad social no difieren sustancialmente de la de otros países iberoamericanos.

a) En el momento indígena, la previsión social tuvo desarrollos importantes, como el *ayllú* Inca, donde la agricultura comunal proveía a los ancianos, viudas, huérfanos e inválidos.

b) En el período Austria, (1492-1750) la necesidad de estimular el avance conquistador llevó entre otras medidas, al otorgamiento de "capitulaciones" y "mercedes reales", algunos de los cuales contienen elementos de seguridad social, pues intentaban contrarrestar los riesgos inherentes a la actividad colonizadora. Pero la temprana tendencia a la dispersión del poder y la emergente necesidad de consolidar la soberanía real, llevaron a la corona a erigir diversas medidas e instituciones de seguridad, al servicio de los centros administrativos urbanos y de la población indígena (a más de los ejidos, resguardos, protectores y visitadores de variada índole). Cabe destacar las Leyes de Indias de 1680 que, aunque letra muerta, hicieron obligatorias las prestaciones por riesgo profesional y por vejez.

c) La actitud más descarnadamente "colonialista" y fiscalista del régimen Borbón (1750-1810) trajo favores especiales al funcionario español en la forma de "Montepíos", el primero de los cuales (1761) ofrecía pensiones de jubilación e invalidez a los mandos superiores del ejército y la administración pública.

2. La república señorial (1810-1920)[17]

Nuestro siglo XIX no vió desarrollos

[14] D. Pecaut, en *Política y Sindicalismo en Colombia.* Bogotá: La Carreta, 1973, p. 269, presenta cifras ilustrativas de este hecho.

[15] Ver, *p. ej.* A Touraine y D. Pecaut: "Conscience Ouvriere et Developpement Economique en Amerique Latine". *Sociologie du Travail,* 3 (1967), ó F. C. Weffort "Raices Sociais do Populismo em Sao Paulo". *Revista Civilizacao Brasilerira,* 3 (1967).

[16] Excelentes discusiones sobre la evolución y seguridad social en el período se encuentran en R. L. Moles: *Historia de la Previsión Social en Hispanoamerica,* Buenos Aires, De Palma, 1962 y en A. Lamas: *Seguridad Social en la Nueva España.* México, UNAM, 1964.

[17] Quizá la mejor historia jurídica de la seguridad social colombiana es la obra de J. M. Rengifo: *Antecedentes y Documentos de los Seguros Sociales en Colombia.* Bogotá, Antares, 1952. Son muchos los trabajos de historia social sobre los

importantes en materia de seguridad social. En parte, porque la estructura preindustrial del país no albergaba sustanciales presiones atomizadoras; en parte, porque la eficacia de los controles señoriales –la institución de la hacienda, en particular– los mantenía a un nivel prepolítico; en parte, por la debilidad del estado nacional y del aparato administrativo, apenas en construcción y, en parte por la más bien frágil articulación de demandas laborales. Sólo los militares, dentro de los trabajadores, representaban un grupo de presión capaz de retar al gobierno; y, efectivamente, entre 1821 (Ley 11) y 1917 (Ley 72) se crearon a su favor pensiones de viudez, orfandad, vejez, invalidez, jubilación y otras varias recompensas. En paralelo a la edificación del aparato público, desde 1886 (Ley 50) se extienden algunas previsiones de seguridad a pequeños núcleos de trabajadores oficiales (Magistrados de la Corte, otros empleados de la rama jurisdiccional, educadores). Pero hasta donde llega la información disponible, sólo la rudimentaria Ley 57 de 1915 consagró prestaciones de seguridad –por accidente de trabajo– para el grueso de la población laborante. En síntesis, ni la atomización, ni la articulación de demandas, ni la capacidad regulatoria estatal parecen haber sido lo suficientemente fuertes como para inducir medidas legislativas de consideración en el ámbito de la seguridad social, si se exceptúan la presión del ejército, y en menor grado la de los trabajadores oficiales.

cuales se inspiran las interpretaciones que siguen. De particular utilidad en cuanto a la estratificación y el movimiento obrero: D. Pecaut, *op. cit.* L. Tarazona *et alli: Estructura de Clases en Colombia, 1950-1970,* T. I.; Bogotá, Universidad Nacional (mimeo); O. Fals B.: *La Subversión en Colombia.* Bogotá, Tercer Mundo, 1967; E. A. Havens y W. L. Flinn (eds.): *Internal Colonialism and Structural Change in Colombia;* E. Caicedo: *Historia de las Luchas Sindicales en Colombia.* Bogotá, Suramérica, 1974; M. Urrutia: *Historia del Sindicalismo en Colombia.* Bogotá, Universidad de los Andes, 1969.

3. La crisis del orden señorial (1920-1930)[18]

Suelen situarse los albores de la modernización económica y social del país hacia la década de los veintes. La atomización, en verdad, aparece notablemente acelerada: la urbanización, que avanzara a un modesto 1.3% entre 1905 y 1918, saltó al 5.9% entre la segunda fecha y el censo de 1938; el número de establecimientos industriales se acrecentó en 574% entre 1915 y 1929. Entre los trabajadores de "enclave" extranjero, de las empresas más modernas y de aquellos capaces de paralizar el país, se registran aguerridos brotes de "sindicalismo heróico": baste mencionar las huelgas petroleras de 1924 y 1927, las bananeras de 1927 y 1928, las fabriles de Bavaria (1928) y textiles Bello (1923), o las ferroviarias y de braceros del río Magdalena, entre 1920 y 1926. La atomización y las demandas fueron suficientes para introducir innovaciones de alguna monta en el área de seguridad social, como el sistema incipiente de pensiones de jubilación para trabajadores particulares (Ley 68 de 1922), la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Armadas (Ley 75 de 1925) o el seguro de vida colectivo (Ley 54 de 1929). Con todo, la mayoría de estas medidas parecen haberse quedado escritas, pues el régimen político, con rezago respecto de la evolución económica y social del país, y con sus bases sociales gradualmente erosionadas, acudió sobre todo a la represión del movimiento obrero, según testifica en particular la última huelga de las bananeras.

4. La república liberal (1930-1939)

Para proseguir este crudo intento de caracterización, vale registrar cómo –a diferencia de lo ocurrido en otros países

[18] Tarazona *et alli, op. cit.,* pp. 8, 17.

iberoamericanos[19] — la crisis del orden señorial no aparejó disminución sustantiva en la importancia política del sector agrario. De hecho, representantes de este sector contribuyeron al ocaso del régimen conservador, motivados entre otras razones por la presión sobre el salario rural ejercida por el *boom* en obras públicas, la política de libre importación de alimentos consignada en las "leyes de emergencia" de 1928, la inflación (que llegó a rondar el 90%) y la animada "danza de los millones". En este contexto, la "Revolución en Marcha" intentó enrumbar al país hacia un modelo de industrialización sustitutiva, con amplia intervención estatal (recuérdense las Reforma Tributaria de 1935 y Constitucional de 1936), con cierto desplazamiento del poder hacia los centros urbanos. Tal intención halló empero, cerrada resistencia entre los gremios —incluida la Asociación Patriótica Económica Nacional, que agrupara a los industriales— y en parte por ello, el gobierno buscó organizar su apoyo popular. En 1936, con patrocinio oficial y expreso compromiso de apoyo a la gestión del Presidente López Pumarejo se crea la CTC, con cerca de 100.000 afiliados[21].

Durante este período se producen algunos avances explícitos en materia de seguridad social, como la Ley 10 de 1934, primer esbozo de un Código Laboral, o la Ley 53 de 1938 sobre enfermedad no profesional y maternidad. Más importantes aunque menos obvias, fueron las implicaciones estructurales de aquel momento para el desarrollo posterior de la seguridad social. En primer término, la Reforma Constitucional de 1936 erigió en derecho la previsión social e hizo explícitas la dimensión política de las relaciones laborales, la vocación intervencionista del Estado y la responsabilidad colectiva por la seguridad. En segundo término, y tras el descalabro del "sindicalismo heróico" en la década anterior, las organizaciones obreras fueron legitimadas y reguladas (desde la Ley 83 de 1931). Por lo demás, el movimiento obrero organizado empezó a vivir en esquiva alianza con sus empleadores urbanos —por las dificultades a la industrialización— y más o menos enteramente incorporado al orden político formal, invitado que fuera por el propio gobierno. Por circunstancias diversas sin embargo, estas relaciones no habrían de desembocar en una franca coalición populista, uno de cuyos probables ingredientes hubiese sido la intensificación y masificación de la seguridad social[22].

5. Antecedentes del Frente Nacional (1940-1957)

Parálisis, polarización y clases medias parecen marcar la vida social del país durante los años de la Segunda Guerra Mundial (1940-1945) la inmediata postguerra (1946-1952) y el régimen militar (1953-1957). Parálisis en la primera fase, tanto por el receso económico dictado por la asfixia del comercio exterior, como por la incongruencia, debilidad e inestabilidad de la segunda administración López. La polarización se acentúa en años subsiguientes: en la esfera política, por el rudo carácter de la lucha partidista; en la esfera social, por el

[19] Carone, E.: *A Republica Velha: Institucoes e Classes Sociais.* Sao Paulo: Difusao Europea, 1970; Palerm; A: *Las Clases Sociales en México.* México (s. e.), 1960.

[20] En especial, D. Pecaut, *op. cit.* p. 78 ss.

[21] En especial, F. Posada: *El Fracaso de la Revolución Burguesa.* Bogotá, 1963 (inédito).

[22] Como ocurriera en otros países; R. J. Alexander: *Labor Relations in Argentina, Brazil, and Chile.* New York: MacGraw Hill, 1962; Germani, G. *et. alli: Populismo y Contradicciones de Clase en Latinoamerica.* México, Era, 1971.

recrudecimiento de la violencia y la nueva abundancia de "marginados" rurales y urbanos; en la esfera laboral, por la creación de la UTC en 1946, con complacencia y apoyo del gobierno. Las clases medias se expanden a favor de la rápida industrialización de post-guerra: por la bonanza cafetera y en consecuencia, la renacida posibilidad de importar bienes intermedios y de capital; por la gradual expansión del mercado interno, así como por el aumento de la inversión extranjera directa.

Tras el silencio legislativo sobre seguridad social durante los primeros años de este período, se produjo una verdadera proliferación de estatutos: decisiones orgánicas en mucho aún vigentes, estructuran el sistema para oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas (ley 2 de 1945, modificada al menos 7 veces antes de 1956); para trabajadores oficiales del orden nacional (Ley 6 y Decreto 2127 de 1945); para trabajadores particulares (Ley 90 de 1946, de nuevo alterada varias veces) y, bien importante, el Código Sustantivo del Trabajo (Decretos 2663 y 3743 de 1950). La proximidad cronológica de estos actos a una coyuntura de aguda competencia entre los partidos no puede menos que sugerir cierta intención de utilizar la seguridad social como —entre otras cosas— una herramienta de control político. El nexo entre política y previsión en todo caso, se muestra con mayor nitidez durante la administración Rojas: su doble esfuerzo por mejorar la seguridad social de los militares (Decretos Legislativos 3220 de 1953 y 501 de 1955) y la condición del trabajador urbano mediante la creación de SENDAS y del subsidio familiar (Decretos Legislativos 180 de 1956 y 118 de 1957), semeja obedecer al mismo estilo populista que dictaminó el establecimiento de la Unión Nacional de Trabajadores en 1953, la fórmula "Pueblo-Fuerzas Armadas", el Movimiento de Acción Nacional de 1956, o las "Tercera Fuerza" en 1957.

6. *El Frente Nacional (1958-1974)*

La baja en la actividad económica de 1957 y 1958, cuando el Producto Bruto creciera sólo cerca del 2.3% anual, prolongó sus efectos a los primeros 8 años de gobierno compartido. Así, el producto *per cápita* aumentó al 1.9% anual y el industrial total al 5%, entre 1958 y 1966, en tanto la inflación se acentuaba (llegó cerca del 30% en 1963) y el desempleo abierto podría aproximarse al 10%. En el ámbito político, de su lado, el retorno a la democracia formal también rejuveneció al movimiento obrero: la UTC pasó de agrupar 268 sindicatos en 1957 a 580 en 1959, mientras la CTC saltaba de 27 a 400[23]; las huelgas y protestas ciudadanas de vario estilo registran nuevo vigor. Si la seguridad social propiamente dicha avanza poco (excepto por el establecimiento de las Cajas de Compensación Familiar en 1962) los trabajadores aseguran en cambio varias ventajas: el salario real se duplicó entre 1955-1965[24], trayendo quizás mejora en la distribución del ingreso urbano[25]; la estabilidad en el empleo se proteje mediante la eliminación de la debatida "cláusula de reserva" y el auxilio de cesantía se hace retroactivo[26]. Aún cuando la información no ha sido sistematizada, parece también plausible que las convenciones y pactos colectivos de la época hubieran sido de peculiar beneficio a los trabajadores.

Estimulado en especial por el creciente volumen de las exportaciones no tra-

[23] Caicedo, *op. cit.*, p. 103.

[24] Urrutia, *op. cit.*, p. 240.

[25] M. Urrutia y A. Berry: *Income Distribution in Colombia*, (inédito).

[26] Decreto 2361 de 1965.

dicionales y, más adelante por el auge de la construcción, el Producto Nacional gana curso ascendente durante las dos administraciones pasadas, pasando del 5% anual entre 1958 y 1966 al 6.2% entre este año y 1974. La inflación, lenta al principio (8.7%) se acelera en los últimos años (hasta acercarse al 25% en 1974), mientras el desempleo, elevado hacia 1967, decrece en modo más o menos continuo. A su paso, el frente sindical manifiesta alguna dispersión, con el abandono de las dos grandes centrales por parte de importantes unidades y el crecimiento de la CSTC; las huelgas, que llegaron a 301 entre 1963 y 1966, bajan a 211 entre 1967 y 1970, y a 158 entre 1971 y 1973[27]; la distribución del ingreso tiende más bien a empeorar y, al menos durante los últimos años, el salario real parece deteriorarse.

El fortalecimiento de la rama administrativa del poder público, su modernización y tecnificación fueron claros objetivos de las reformas constitucional y administrativa de 1968; en este contexto ganan sentido las principales medidas de seguridad social adoptadas en la época: los Decretos Ley 3971 y 3072 de 1968 normaron la carrera militar dentro del Ejército y la Policía Nacional, respectivamente; el Decreto 3135 de 1968 y el reglamentario 1848 de 1969 organizan la seguridad para empleados oficiales del orden nacional y su Caja respectiva, en tanto el Decreto Ley 3118 de 1968 constituye el Fondo Nacional del Ahorro. Apelando al grueso de los trabajadores, antes que a sus sindicatos, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales gana verdadera envergadura desde 1967, según sugiere el cuadro V.4. La expansión del ICCS continúa bajo la última administración del Frente Nacional, produciéndose además el Decreto 433 de 1971, que marca sus actuales

[27] Caicedo, *op. cit.*, p. 151 y 208.

CUADRO V – 4

EVOLUCION DE LA COBERTURA DEL ICSS
(base 1950 = 100)

	Asegurados	Protegidos
1950	100.00	100.00
1951	127.92	129.44
1952	145.02	146.73
1953	166.66	168.62
1954	186.78	188.30
1955	297.41	299.71
1956	314.65	318.99
1957	323.57	329.34
1958	330.37	337.00
1959	350.29	355.75
1960	381.38	389.86
1961	404.22	414.32
1962	430.41	438.40
1963	450.25	461.07
1964	468.94	481.17
1965	479.03	486.43
1966	532.82	542.84
1967	581.13	1.658.36
1968	687.81	1.962.77
1969	822.83	2.348.12
1970	932.45	2.660.89
1971	1.006.32	2.763.90
1972	1.116.63	
1973	1.202.87	
1974	1.259.22	

Fuentes: *Informes Estadísticos del I.C.S.S.:* J. M. Eastman: *Una Política de Seguridad Social.* Bogotá: Italgraf, 1961. Cálculos de SER y FEDESARROLLO.

actividades. Al lado de este estatuto merecen indicarse los Decretos 2337 y 2338 de 1971, actuales definiciones de la seguridad social para las fuerzas armadas; los fugaces Fondos Regionales de Capitalización Social y los sucesivos decretos para el reajuste de las pensiones, tanto particulares como oficiales. La delicada situación política planteada por las elecciones presidenciales de 1970, al lado de la inflación de los últimos años, tal vez ayudarían a entender esas decisiones, cuando menos algunas y en algún grado.

7. La perspectiva actual

Temprano aún para calificar las realizaciones de la presente administración en materia de seguridad social, cabe con todo indicar algunas tendencias. Reflejando en mucha medida el interés y la preocupación del propio gobierno, los varios temas de previsión social vuelven a ocupar lugar de bulto en la opinión pública. El primer análisis de las varias medidas y proyectos apunta al divorcio de orientaciones entre el Ejecutivo y el Congreso: la distancia que media entre la "intensificación" y la "extensión" de la seguridad. Más exactamente, el Congreso —en su Cámara Baja al menos— se inclina a aumentar los privilegios de los trabajadores ya protegidos, al paso que el gobierno busca expandir el número de beneficiarios del seguro social e impulsar con fortaleza la asistencia pública. El Congreso, más sensitivo quizás al influjo de grupos de presión (y donde toman asiento representantes de las centrales obreras tradicionales) ha tomado la iniciativa para reorganizar el procedimiento de huelga (Proyecto de Ley No. 7), mejorar tajantemente los términos que presiden las pensiones por vejez y jubilación (Proyecto No. 29), instaurar el reajuste automático de salarios y pensiones (Proyecto No. 37), y consolidar la estabilidad en el empleo (Proyecto No. 33) dentro de otras aspiraciones. La distinta actitud del Ejecutivo se trasluce en su reconocimiento de las dos nuevas centrales, CSTC y CGT, y en sus anuncios y realizaciones referentes a la extensión del seguro social al sector rural (ya en experimento en 6 departamentos), del proyecto del "médico familiar" (en curso en Barranquilla) el subsidio familiar campesino, el Sistema Nacional de Salud (Decreto 056 de 1975), o el Plan Nacional de Nutrición. A juzgar por lo aparente, mejor suerte espera a la estrategia administrativa que a la parlamentaria, en modo que el futuro traerá extensión de la previsión social, llamando directamente y sin mediación sindical a algunos grupos desfavorecidos. Quizá la orientación del Ejecutivo siga en algo al propósito de consolidar una "nueva mayoría" en la esfera política.

Inspirándose en el anterior recuento histórico —sumario y discutible como es— podrían sugerirse algunas generalizaciones, para su ulterior confrontación más detenida: 1) la atomización conduce a implementar medidas de seguridad social, sólo cuando su intensidad alcanza a amenazar la estabilidad política del país; 2) los avances en la seguridad social han respondido sobre todo al interés del grupo gobernante en mantener, consolidar y aumentar su poder; 3) la seguridad social se extiende primero y de manera más generosa a los más efectivos "grupos de presión", cuya influencia se funda en el control de las armas o del aparato gubernamental, en su posición monopolística, o en su capacidad de alterar el orden público mediante el cese de actividades. Como alguna vez ironizó Wilde, nuestra capacidad para formular leyes históricas opuestas es prueba palmaria de que ellas no existen. Pero al lado de Wilde es difícil dejar de recordar a Borges: la realidad no tiene ninguna obligación de ser simple ni de ser interesante; pero una hipótesis sí.

E. El régimen legal vigente[28]

La estructura presente de seguridad social en Colombia es bastante compleja.

[28] El subsiguiente análisis se basa, a más de la legislación pertinente, en los análisis de varios juristas. En especial, las obras pioneras de J. M. Rengifo: *La Seguridad Social en Colombia.* Bogotá, Temis, 1974; *Legislación Colombiana de los Seguros Sociales.* Bogotá, Antares, 1952, y varios artículos especializados. H. Giraldo: *Estatuto Legal de los Empleados Oficiales.* Bogotá, Derecho Colombiano, 1970; G. González: *Derecho del Trabajo.* Bogotá, Temis, 1974; E. Martínez: *Derechos y Prestaciones del Trabajador Oficial.* Bogotá, His-

En el plano institucional, para la multiplicidad de organismos —más de 200, sin incluir empresas ni cooperativas— que administran determinadas prestaciones para determinados grupos de trabajadores. En el plano normativo, por la abundancia de estatutos especializados: además de leyes, decretos y actos administrativos de variado nivel, se encuentran previsiones de seguridad en convenciones y pactos colectivos de trabajo, fallos arbitrales y reglamentos patronales. A tenor del principio de derecho laboral, estos últimos acuerdos no pueden rebajar las garantías legalmente consagradas en favor del trabajador; por ello, al limitarse el análisis al orden legal, se ignoran las posiblemente importantes diferencias introducidas en la seguridad social por vía de negociación colectiva.

Son cuatro los principales subsistemas legales de seguridad de cobertura nacional: el previsto en el Código Sustantivo del Trabajo (Decretos 2663 y 3743 de 1950), el correspondiente a oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (Decretos 3071 y 3072 de 1968 y Decretos 2337 y 2338 de 1971) y los administrados por el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (Ley 90 de 1946 y Decreto 433 de 1971) y la Caja Nacional de Previsión (Ley 6 de 1945, Decreto 3135 de 1968 y Decreto Reglamentario 1848 de 1969)[29]. Estos cuatro esquemas difieren sobre todo por la categoría de trabajadores cubierta, aun cuando aquí se da también complejidad:

pana, 1968; O. Campos: *Derecho Laboral Colombiano.* Bogotá, Temis, 1974; T. L. Caldas *et alli: Legislación Laboral.* Bogotá, Legislación Económica, periódica.

[29] Un quinto sistema nacional —el "Fondo de Bienestar Veredal", creado por la Ley 4 de 1973— no se considera aquí por su falta de especificación y por no haber iniciado aún operaciones.

— *Instituto Colombiano de los Seguros Sociales.* En principio, están sujetos al seguro social obligatorio administrado por el ICSS los siguientes grupos de trabajadores: 1) los particulares, nacionales o extranjeros, que sirvan en virtud de un contrato de trabajo o de aprendizaje; 2) los trabajadores de obras públicas nacionales, departamentales o municipales; 3) los empleados por establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta, de carácter nacional, departamental o municipal; 4) los trabajadores independientes (pocos de los cuales, y en plano experimental, se incorporaron en 1972); 5) los trabajadores que ejecutan un contrato sindical (el realizado para ejecución de obra entre un patrono y un sindicato) y, 6) "las personas que integran los demás grupos de la población económicamente activa, rural o urbana, no comprendidas en los literales anteriores, siempre que por ley no estuvieran afiliadas en forma obligatoria a otro régimen de previsión social de carácter oficial" (Art. 2o. Decreto 433 de 1971). En la práctica, sólo una fracción importante de los trabajadores particulares urbanos y de aquellos descritos en los numerales 2, 3 y 5, están amparados por el Instituto.

— *Código Sustantivo del Trabajo.* El CST gobierna en teoría la seguridad social de los trabajadores particulares no inscritos al ICSS. A la fecha, éste se ha extendido a cerca de 150 municipios en 4 "Cajas" y 15 "Oficinas Seccionales", habiendo empezado a asumir los riesgos de "largo término" sólo en 1967. En general pues, el CST regula las prestaciones para trabajadores rurales y para aquellos envueltos en actividades y empresas urbanas más tradicionales.

— *La Caja Nacional de Previsión Social.* Cajanal se ocupa de la mayoría de empleados oficiales de orden nacional en

la rama administrativa del poder público. La mayoría, porque existen otras varias cajas especializadas; del orden nacional, porque los empleados departamentales, municipales, intendenciales y comisariales se ciñen a reglas propias; en la rama administrativa, porque los empleados del órgano jurisdiccional y los parlamentarios gozan de tratamientos especiales, y aún no a toda la rama administrativa, porque se dan excepciones para el personal civil al servicio del ramo de la defensa nacional, los diplomáticos, trabajadores de resguardos, educadores, y músicos de la banda nacional, entre otros.

— *Las Cajas Militares.* Por último, estas administran las prestaciones correspondientes a oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

El ideal de la seguridad social, recogido por ejemplo en las Convenciones Internacionales del Trabajo Números 102 y 103, es proteger la población contra los riesgos de enfermedad y maternidad, incapacidad laboral temporal o permanente, vejez y muerte, desempleo y crecimiento familiar. En forma más o menos amplia y generosa, estas eventualidades han sido contempladas en nuestra legislación, según apunta el cuadro V.5. Conviene con todo observar cómo ninguno de los cinco mecanismos incluidos bajo el rubro "desempleo" constituye en verdad un seguro, siendo mejor protecciones a la estabilidad del trabajador o peculiares obligaciones del patrono. En cuanto al crecimiento de la familia, las dos últimas medidas mencionadas empiezan apenas a implementarse, y son asistenciales antes que de seguridad; en vista de las actividades de las Cajas de Compensación, tampoco es seguro que el subsidio beneficie al trabajador necesitado en proporción estricta al número de sus hijos, y en todo caso, este auxilio empezó a hacerse extensivo al campo hace sólo unos meses.

Con excepción del CST, los regímenes aquí considerados no se ocupan más que de los riesgos de salud y a largo término. Aún con esta restricción, sería prolijo en demasía penetrar en el detalle de sus regulaciones respectivas. En su lugar, el cuadro V.6 basado en el estudio de las normas tocantes a las catorce contingencias —contrasta apretadamente los cuatro sistemas en términos de cobertura, requisitos y contenido de las prestaciones, y sistemas de financiación. Siguen algunas precisiones:

1. Cobertura

En lo referente al *patrono,* el CST distingue entre prestaciones patronales "comunes" (accidentes de trabajo, enfermedad profesional, maternidad . . .) y "especiales" (jubilación, seguro de vida colectivo . . .), haciendo las primeras obligatorias para casi todos los patronos y las segundas exclusivas de aquellos con mayor capacidad económica. Reglas separadas existen para patrones artesanales, aquellos que emplean familiares, empresas petroleras o que operen en ciertas regiones del país. Una vez establezca el ICSS su Caja o Seccional, procede la sustitución de la carga prestacional.

En lo tocante al *trabajador,* las prestaciones correspondientes al ocasional, doméstico, familiar o artesano son excluidas o reducidas por la Ley. En cambio, considera ésta el riesgo especial de algunas ocupaciones, mediante la presunción de que ciertas enfermedades son "profesionales" (Artículo 201 CST), y otorgándoles más temprana jubilación (aviadores, operadores de radio, mineros de socavón, etc.).

En cuanto al *beneficiario,* en general, y con variante nitidez, las prestaciones

CUADRO V – 5

PRESTACIONES DE SEGUROS Y SEGURIDAD SOCIAL EXISTENTES EN COLOMBIA, SEGUN RIESGO, PARA TRABAJADORES PARTICULARES (AFILIADOS O NO AFILIADOS AL ICSS), EMPLEADOS OFICIALES, OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLICIA NACIONAL (EXCEPCIONES ANOTADAS). PRESTACIONES POR CRECIMIENTO FAMILIAR

Riegos

A. De salud

1. Accidente de trabajo
2. Enfermedad profesional
3. Enfermedad no profesional
4. Maternidad

B. A largo término

1. Incapacidad permanente e invalidez no profesional
2. Incapacidad permanente e invalidez profesional
3. Vejez (sólo empleados oficiales)
4. Jubilación
5. Jubilación restringida
6. Muerte por razón no profesional
7. Muerte por razón profesional
8. Seguro de vida colectivo (excepto oficiales y suboficiales)
9. Auxilio funerario
10. Desaparición o aprisionamiento (sólo oficiales y suboficiales)

C. Desempleo

1. Pensión - Sanción (pagadera siempre por la empresa, no por el ICSS)
2. Cesantía (su naturaleza es muy discutible)
3. Carrera administrativa (sólo ciertos empleados oficiales)
4. Estabilidad Militar (sólo oficiales y suboficiales)
5. Reglamentación del despido (trabajadores particulares)

D. Crecimiento familiar

1. Subsidio familiar (administrado principalmente por Cajas de Compensación Familiar)
2. Atención al pre-escolar (bajo administración del ICBF; servirán también a los hijos de los desempleados)
3. "Cupones nutricionales" (en proyecto; para embarazadas y lactantes, estén o no empleadas).

Fuente: análisis jurídico de FEDESARROLLO.

de viudez y orfandad son más generosas, y los servicios de salud se extienden a más miembros de la familia, entre los militares, los trabajadores oficiales, los inscritos al ICSS y los cobijados por el CST, respectivamente.

2. Requisitos para obtener la prestación

Sobre este punto, el cuadro V.6 invita a dos comentarios: mientras el ICSS contabiliza el número de semanas de cotización, según sea continuas o discontinuas, los demás sistemas miran a los años

CUADRO V – 6

PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LOS REGIMENES DE SEGURO Y SEGURIDAD SOCIAL

	ICSS	Código Sustantivo del Trabajo	Trabajadores oficiales del orden nacional	Seguridad Social. Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional
I. Cobertura				
A. Patrono				
1. Obligado	Todos, donde exista ICSS	Todos, donde no exista ICSS	Nación	Fuerzas Armadas
2. Excluido	Rurales	Con capital pequeño	Régimen especial para empleados no nacionales, judiciales y legislativos	
3. Con obligación modificada	Ninguno	Con capital pequeño	Ninguno	
B. Trabajador				
1. Protegido	Todos los cotizantes, especialmente urbanos	Todos, especialmente rurales	Todos	Oficiales y Suboficiales
2. Excluido	Ocasional	Ocasional	Ocasional	Ninguno
3. Con protección modificada	A*: Sujeto a riesgo especial. R*: Familiar, artesanal, doméstico.	Sujeto a riesgo especial Familiar, artesanal, doméstico	Sujeto a R. especial Ninguno	Sujeto a riesgo especial. Ninguno
C. Beneficiario	Cotizante, casi exclusivamente (a extenderse)	Trabajador exclusivamente	Trabajador y dependientes, parcialmente	Trabajador y dependientes
II. Requisitos				
1. Tiempo de Servicios (Jubilación)	9.6 ó 19.2 años	20 años	20 años	20 años (10 bajo estado de sitio)
2. Edad (jubilación)	Varón: 60; Mujer: 55	Varón: 55; Mujer: 50	Varón: 55; Mujer: 50	Cualquiera
3. Otros	Afiliación y ausencia de culpa	Ausencia de culpa	Afiliación y ausencia de culpa	Ausencia de culpa
III. Prestaciones				
1. En especie (médica)	Restringida - amplia	Restringida	Amplia	Muy amplia
2. En dinero (pensiones)				
a. Enfermedad profesional, accidente de trabajo	66% del salario base, hasta recuperarse	100% del salario base, hasta 6 meses	100% del salario base, hasta 6 meses	100% de haberes, hasta 12 meses
b. Enfermedad no profesional	66% del salario base, hasta 6 meses	66% del salario base por 3 meses, y 50% por otros 3	66% del salario base por 3 meses, y 50% por otros 3	100% de haberes, hasta por 12 meses
c. Maternidad	66% del salario base, por 8 semanas	100% del salario base, por 8 semanas.	100% del salario base, por 8 semanas	No aplicable
d. Invalidez profesional	Si pierde más del 50% de capacidad: 60%-80% del salario base (C, I)**	(En capital)	50%-100% del salario base (C)**	100% de "haberes" (C)**
e. Invalidez no profesional	45% del salario base (I)** perdiendo 1/3 de capacidad	50%-100% por 30 meses (C)** (perdiendo 2/3 de capacidad)	50%-100% del salario base (perdiendo 3/4 de capacidad)	100% de haberes
f. Jubilación	45% del salario base (variable)	75% del salario promedio del último año	75% del ingreso mensual total promedio del último año	50% del sueldo actual del grado
g. Vejez	No existe	No existe	No existe	20% del último salario devengado tras 3 años de servicio (I)**
h. Viudez (profesional)	25%-30% del salario base	(En capital)	Si el causante era pensionado: 50% de la pensión	100% de "haberes" si el causante tenía más de 12 años de servicio; orden sucesoral
Orfandad (profesional)	15%-25% del salario base, por cada hijo	(En capital)	Si el causante era pensionado: 50% de la pensión	100% de "haberes" si el causante tenía más de 12 años de servicio; orden sucesoral

	ICSS	Código Sustantivo del Trabajo	Trabajadores oficiales del orden nacional	Seguridad Social. Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional
j. Viudez (no profesional)	Si el causante era o podía pensionarse: 50% de la pensión	Si el causante era pensionado: 50% de la pensión	Si el causante era pensionado: 50% de la pensión	Si en servicio y tras 15 años: 100%; si en retiro: 66% de "haberes"; en orden sucesoral
h. Orfandad (no profesional)	Si el causante era o podía pensionarse: 50% de la pensión	"	"	"
3. En capital (indemnización)				
a. Invalidez profesional	Si pierde menos del 50%: dos años de pensión (D)**	Cualquier pérdida: 1 a 30 meses de salario	Incapacidad parcial: 1 a 23 meses de salario (D)**	Por servicio: 1½ a 48 meses; en acción: 2 a 72 meses de "haberes" (D)**
b. Invalidez no profesional	(En dinero)	Incapacidad parcial: 1 a 10 meses de salario (D)**	(En dinero)	En servicio: 1 a 36 meses de "haberes" (D)**
c. Viudez (profesional)	(En dinero)	24 meses de sueldo; en orden sucesorial	24 meses de sueldo; en orden sucesoral (D)**	Doble cesantía; 36 a 48 meses de "haberes"; orden sucesoral
d. Orfandad (profesional)	(En dinero)	"	"	
e. Viudez (no profesional)	(En dinero)	(En dinero)	12 meses de sueldo; en orden sucesoral (D)**	En servicio: 24 meses de "haberes"; orden sucesoral (D)**
f. Orfandad (no profesional)	(En dinero)	(En dinero)	"	"
4. Incrementos a la pensión				
a. Invalidez profesional	$ 32 por cónyuge $ 16 por hijo, sin exceder $ 96	Ninguno	Ninguno	Ascenso automático al grado superior, con más de la mitad del tiempo
b. Invalidez no profesional y c. Jubilación	14% por cónyuge 7% por hijo sobre la mínima legal; 1.2% por semana sobre 500	Ninguno	Ninguno	Ninguno
d. Vejez	No existe	No existe	2% por año en exceso de 3 de servicios	No existe
IV. Financiación				
A. Trabajador	0% del salario: enfermedad profesional, accidente de trabajo, invalidez, viudez y orfandad profesionales. 3.57% del salario: enfermedad profesional y maternidad, jubilación, invalidez y muerte no profesional	0%	5% del salario cubre todos los riesgos (inclusive cesantía)	7% del salario cubre todos los riesgos
B. Patrono	100%: enfermedad profesional, accidente de trabajo, invalidez, viudez y orfandad profesionales (según riesgo de la empresa). 7.14% del salario del trabajador: enfermedad no profesional y maternidad, jubilación, invalidez y muerte no profesional	100%		
C. Estado	Presupuestal - no inferior al 20% del costo total del seguro - sólo para riesgos de salud.	0%	Presupuestal (Cajas)	Tesoro

Fuente: Análisis jurídico de FEDESARROLLO.

* A: Ampliada; R: Restringida.

** Los paréntesis significan que, además de la prestación descrita, el beneficiario tiene derecho a otros auxilios por el mismo concepto, en dinero (D) en capital (C) ó a incremento (I).

de servicios. Para las prestaciones por salud, invalidez y muerte, se requiere por supuesto, que el evento no se haya producido tras la intención o culpa del damnificado.

3. Prestaciones

La duración máxima de *asistencia médica* varía algo entre los cuatro regímenes; en el caso de enfermedad no profesional, por ejemplo, ella es indefinida para militares y trabajadores oficiales, de hasta 12 meses para los afiliados al ICSS, y de hasta 6 para aquellos sujetos al CST. En la opinión popular además, el paciente disfruta de más rápido y esmerado servicio en los centros militares y oficiales que en los del ICSS o los existentes en áreas rurales.

Para hacerse a una idea cabal de las desigualdades existentes en punto al *valor de las pensiones e indemnizaciones,* no basta con observar los porcentajes relatados en el cuadro V.6. En primer lugar, porque mientras el ICSS actúa sobre un promedio ponderado de los salarios devengados a lo largo de varios años, los otros sistemas se basan en general, en el último ingreso (percibido durante un período mínimo legal) o aún en el salario actual correspondiente al cargo. En segundo y más importante término, las prestaciones pueden liquidarse sobre "el salario base", el "ingreso total" (laboral) o los "haberes" del cargo o beneficiario: sin entrar en delicados cómputos actuariales ni sutiles discusiones jurídicas, el cuadro V.7 ilustra en cierta forma las implicaciones potenciales de esta distinta definición de la base para liquidar la prestación, mostrado cómo oficiales y suboficiales pueden estar mejor protegidos en este concepto.

4. Financiación

A primera vista, el valor de las cotizaciones del asegurado pone de cabeza las desigualdades hasta aquí encontradas. En efecto, la seguridad social semeja exigir mayor sacrificio del personal de las Fuerzas Armadas, seguido por los trabajadores oficiales, luego por los cotizantes al ICSS y siendo nulo para trabajadores cubiertos por el CST. Pero tal impresión no puede ser acatada sin reservas, y primero porque un costo se evalúa sólo a la luz de un beneficio.

Pero además, y en ausencia de datos, es entre expertos difundida la creencia de que las prestaciones consagradas por el CST se burlan a menudo en el mundo rural y en las empresas tradicionales, por vías más o menos ceñidas a la ley: los "arreglos amigables", la no permanencia explicable o forzada en el empleo, la desaparición o insolvencia de la empresa son citados entre otros factores. En el caso de los trabajadores oficiales, es oportuno recordar cómo sus aportes —que no alcanzan siquiera a redimir las cesantías— no siempre han encontrado suficiente contraprestación gubernamental, al punto de que sus cajas rivalizan en proximidad al colapso financiero. Que se remedie o no tal situación, es cierto que ella no se iguala a la de las cajas de seguridad para las fuerzas militares, respaldadas como están directamente en el tesoro público.

Por último, al calibrar las cotizaciones al ICSS, es preciso recordar cómo ellas fueron diseñadas para crecer paulatinamente hasta alcanzar, en 25 años, el 16.5% (cuando menos) de los salarios asegurados, la tercera parte de cuyo valor corresponde a los trabajadores. Y a pesar de textos legales, el Estado no ha llenado sus aportes al Instituto, adeudándole hoy cerca de $ 150 millones. Si el pasado sirve de barómetro, y aunque las fuentes de esta información son casi tan vagas como el rumor, de los 120.000 pensionados que hay hoy en Colombia, 20.000 corresponden al ICSS (el cual asumió estos riesgos apenas en 1967) unos

CUADRO V – 7

VALOR TIPICO[1] DE LAS "PRESTACIONES PATRONALES"[2]

	Trabajadores particulares	Empleados oficiales	Oficiales y suboficiales de las FF.AA.
I. Salario mensual básico	**100.00**	**100.00**	**100.00**
II. Prestaciones patronales			
A. En dinero			
1. Proporcionales al salario base			
a. En todo caso[3]			
Prima de servicios o Navidad	8.33	8.33	8.33
Cesantía	8.33	8.33	8.33
Prima de actividad	–	–	30-36
Subtotal	(116.67)	(116.67)	(146.67-152.67)
b. En circunstancias especiales[4]			
Subsidio familiar[a]	–	–	30-47
Primas de orden público*	–	–	16
Prima de antigüedad**	–	*****	10-20
Prima de Estado Mayor***	–	–	20
Prima de representación****	******	******	30
Trabajo dominical[5]	13.3	13.3	
Subtotal	13.3	13.3	106.0-133.0
2. No proporcionales al salario base			
Auxilio de transporte[o]	$ 50.-55	$ 50-55	Innecesario
Subsidio familiar[b][7]	4.00 y más*	4.00 y más	
B. En especie			
1. Proporcionales al salario base			
Vacaciones	15 días/año	15 días/año	15 días/año
2. No proporcionales al salario base			
Educación (SENA, ESAP,,. . .)	2-4%[8]	2-4%[8]	
Atención al pre-escolar	2%	2%	
Escuelas y otros estudios	Según número de trabajadores		
Calzado y vestido de trabajo	Tres juegos/año[9]		Según necesidad

1 Existen numerosas variaciones, según el capital de la empresa (particular) y las condiciones específicas del trabajador.
2 No corresponde al sentido legal de la palabra.
3 Salvo excepciones como poco tiempo de servicio o despido justificado.
4 Esto es:
* Cuando prestan servicio en zonas donde se desarrollan operaciones de orden público.
** Para Suboficiales, tras 10 años y Oficiales tras 15 años de servicio.
*** Para Coroneles, Capitanes de navío y Superiores con título de Oficial de Estado Mayor.
**** Para Generales en servicio activo.
***** El salario base aumenta con antigüedad por ley.
****** Algunos reciben reembolso por gastos de representación.
5 Para un trabajador a *sueldo* que laborase ocasionalmente dos domingos del mes.
6 Para salarios mensuales básicos inferiores a $ 1.500. Pagadero en especie.
7 Para trabajadores con ingresos laborales mensuales inferiores a 6 veces el mayor salario mínimo vigente en el lugar. Parcialmente pagadero en especie.
* Aproximadamente.
8 Por ciento de la nómina mensual que deben contribuir ciertos patronos a ciertas entidades.
9 Si el salario es inferior a $ 600 mensuales.

50.000 lo están bajo el CST y los 50.000 restantes fueron trabajadores oficiales o miembros de las Fuerzas Armadas[30]. Tales cifras distan claramente de la distribución ocupacional de nuestra población.

F. Otra mirada a la desigualdad: la cobertura del ICSS

Claros síntomas del relativo abandono en que ha vivido la seguridad social en Colombia, son la pobreza e inaccesibilidad de la información cuantitativa. A la espera de estadísticas comprensivas —y en particular de las referentes a trabajadores particulares no afiliados al Instituto— esta sección analiza algunos guarismos referentes a la cobertura del ICSS. Insuficientes como prueba científica, ellos al menos ilustran ciertas facetas importantes de nuestro seguro social.

En cuanto atañe a las raíces sociales de la seguridad, la Gráfica V.1 expone la evolución de la cobertura (A) al lado de dos formas de atomización —los crecimientos industriales (B) y urbano (C)— y de una medida de articulación de demandas, la tasa de sindicalización (D). En general, es visible la asociación histórica entre las 4 variables. Pero el seguro responde mejor a la industrialización que a la sindicalización, y a ambos más fielmente que a la urbanización. Controlando la industrialización, el impacto de la urbanización prácticamente se desvanece y el de la sindicalización disminuye en algo[31]. Una explicación hipotética de estos hechos sería el que la seguridad sigue mejor a las formas de atomización capaces de afectar más inmediatamente la estabilidad del sistema social, hasta donde las actitudes industriales sean más beligerantes que las meramente urbanas[32].

El efecto más bien atenuado de la sindicalización podría a su turno apuntar, ora a la escasa eficacia del movimiento obrero en materia de seguridad social, ora a que ésta, según se insinúa atrás, es una concesión y no una conquista, ora a que los sindicatos no ven con mucho agrado la afiliación de sus miembros al Instituto. El cuadro V.8 añade un poco al tema. Si los sindicatos fueran agente importante en la expansión del seguro, sería de esperar que las tasas de cobertura y de sindicalización fueran aproximadamente iguales en cada actividad económica; pero esto sólo ocurre en dos sectores (industria y servicios), lo cual inclina a pensar que el movimiento obrero organizado por alguna razón no busca el amparo del ICSS. Más interesante, los números del cuadro V.8 sugieren que en aquellas actividades económicas donde los sindicatos son en apariencia menos combativos (comercio, construcción), la afiliación al Instituto es más generalizada; lo contrario ocurre para organizaciones obreras aguerridas (en los sectores de transporte y minería). Pero todo esto no va más allá de una pura especulación, porque los datos no son del todo coherentes, porque podrían leerse en forma distinta, porque sindicalización y extensión del seguro pueden ambas obedecer a una tercera variable y, peor aún, porque la tasa de sindicalización tiende a ser afectada negativamente por la presencia de trabajadores independientes en un sector determinado.

Más firmes son las conjeturas que pueden avanzarse en punto a las desigualdades ocupacionales, geográficas y económicas en la cobertura del ICSS. El

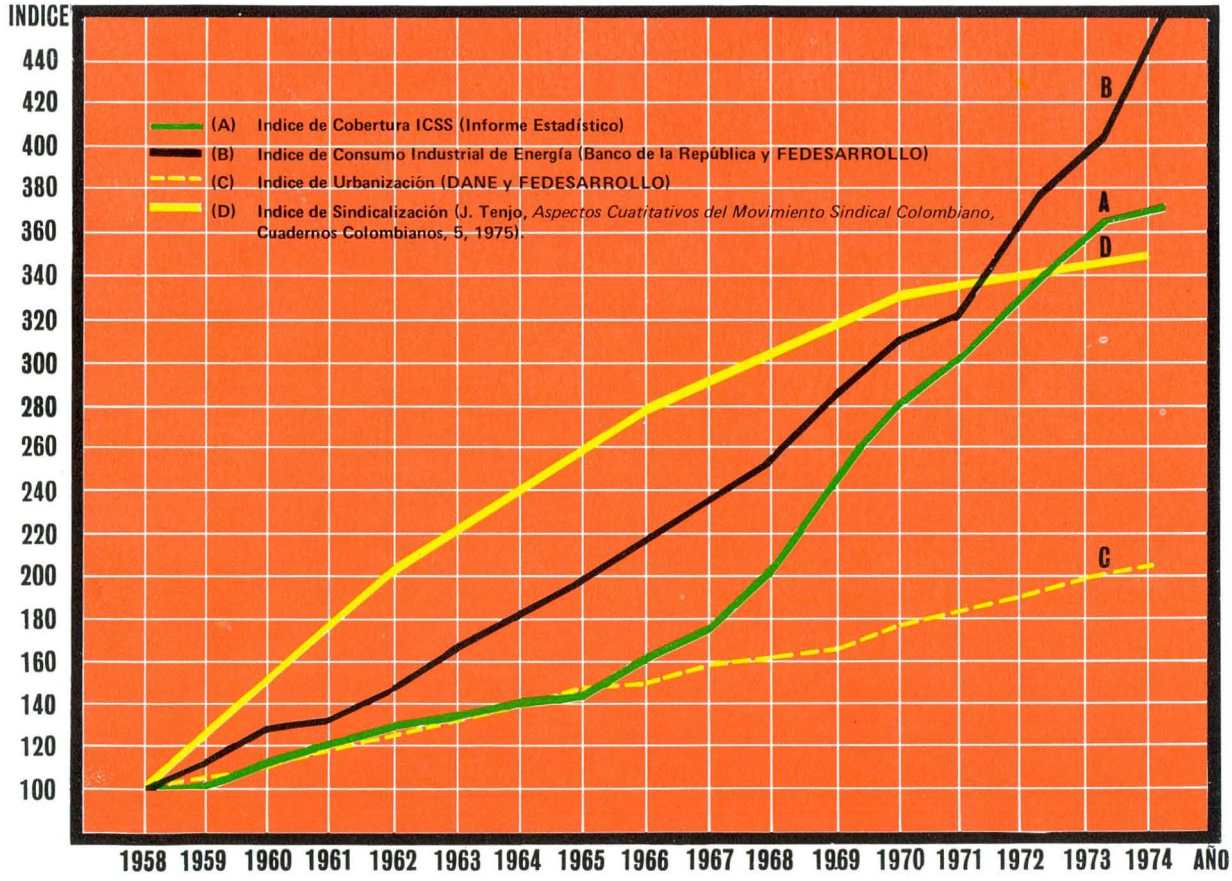
[30] Estas cifras se han mencionado aisladamente en la prensa escrita y hablada, sin que haya sido viable su verificación.

[31] Las correlaciones de orden cero son: $r_{AB} = .73$; $r_{AC} = .32$; $r_{AD} = .47$. Las correlaciones parte son: $r_{AC(B)} = .07$; $r_{AD(B)} = .21$.

[32] A. Touraine y D. Pecaut, *op. cit.*

GRAFICA V-1

COBERTURA, INDUSTRIALIZACION, URBANIZACION Y SINDICALIZACION. 1958-1974



CUADRO V – 8

RAZON ENTRE LAS TASAS DE COBERTURA POR EL ICSS (C) Y LAS TASAS DE SINDICALIZACION (S), POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA (1973)

Sector	Razón (C/S)
Agricultura, caza y pesca	0.55
Industria manufacturera	1.02
Servicios básicos (electricidad, agua, luz)	1.33
Comercio	3.58
Finanzas	0.71
Transportes	0.57
Construcción	1.99
Servicios	0.95
Minería	0.42

Fuente: Cobertura: *Informes Estadísticos del ICSS* y cálculos de SER; sindicalización: Tenjo, Jaime: "Aspectos Cuantitativos del Movimiento Sindical Colombiano". *Cuadernos colombianos,* 5, 1974.

cuadro V.9 compara la distribución porcentual por ramas de actividad de la población económicamente activa con la de los afiliados al Instituto. Si hubiese perfecta igualdad, ambas distribuciones habrían de ser idénticas; lejos de tal, la última columna del cuadro muestra cómo están sobreprotegidos en su orden, los trabajadores de industria manufacturera, comercio, transporte, electricidad y similares; en el otro extremo, los agricultores, mineros y empleados de servicios están bastante desprotegidos. La misma imagen se desprende del cuadro V.10 del cual vale destacar la escasa amplitud del Instituto (cubre apenas el 17.2% de la población ocupada), su éxito en afiliar los trabajadores de servicios básicos (70%), y relativo en la industria manufacturera (50.5%), como su fracaso en la agricultura (3.1%) y en la minería (9.1%).

Las comparaciones regionales vuelven a señalar desigualdades. Mientras el cua-

CUADRO V – 9

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION OCUPADA Y DE LOS AFILIADOS AL ICSS, POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1971

Sector económico	Ocupados (1)	Afiliados al ICSS (2)	Disimilitud (3) = (2)–(1)
Total	**100.0**	**100.0**	**38.6***
Agricultura, caza y pesca	44.3	7.9	–36.4
Industria extractiva	1.3	0.7	–0.6
Industria manufacturera	13.7	40.3	26.6
Electricidad, agua y gas	0.4	1.6	1.2
Construcción	3.9	4.9	1.0
Comercio	13.7	21.8	8.1
Transportes y comunicaciones	3.5	5.2	1.7
Servicios	19.3	17.7	–1.6

Fuente: DANE: *Boletín Mensual de Estadística,* 279, y cálculos de SER y FEDESARROLLO.

* El "índice de Disimilaridad" se define como $\Sigma \mid X_i - Y_i \mid \div 2$, donde X e Y son la afiliación y ocupación respectivamente, e *i* es la rama de actividad. Este índice es una medida general de desigualdad.

CUADRO V – 10

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y NUMERO DE AFILIADOS AL ICSS, SEGUN SECTORES ECONOMICOS
1971

Sector económico	Total de ocupados	Total de afiliados al ICSS	% Afiliados
Total	**5.902.7**	**1.014.9**	**17.2***
Agricultura, caza y pesca	2.612.2	80.6	3.1
Industria extractiva	74.1	6.7	9.1
Industria manufacturera	809.4	408.5	50.5
Electricidad, agua y gas	23.3	16.3	70.0
Construcción	230.8	49.8	21.6
Comercio	807.1	221.2	27.4
Transporte y comunicaciones	206.9	52.4	25.3
Servicios	1.138.9	179.4*	15.7

Fuentes: DANE, *op. cit.* y cálculos de SER - FEDESARROLLO.
* Incluye 23.0 en actividades no clasificadas.

dro V.11 descubre que los departamentos más avanzados (en términos de urbanización, único indicador disponible) tienen mayores fracciones de su población cubiertas por el Instituto, el cuadro V.12 indica cómo los habitantes de Cundinamarca, el Valle del Cauca y Antioquia están sobreprotegidos, al paso que los del Norte de Santander, Nariño, Bolívar y Boyacá, entre otros, son comparativamente desamparados.

La condición económica de los afiliados al ICSS es en general superior a la del grueso de la población colombiana. En el cuadro V.13 se cotejan la distribución de ingreso de los cotizantes al Instituto con aquellos de la población económicamente activa, rural, urbana y total. Para leer correctamente el sentido de las cifras, es preciso notar que mientras la distribución del ICSS se funda sobre el *salario* básico mensual del afiliado, las de población económicamente activa se refieren a ingreso *total* mensual de los *ocupados*, lo cual por supuesto carga los dados en favor del Instituto. Además, las categorías del último tienden a incluir en los primeros tramos más elementos que las otras distribuciones, un hecho que trata de eliminarse en la última columna del cuadro. En todo evento, mientras cerca del 60% de la población rural percibía en 1971 menos de $ 500, y el 27.8% de la urbana se hallaba en este nivel, sólo 23.2% de los afiliados al Instituto recibía salarios equivalentes. El grueso de los asegurados tenía salarios entre $ 500 y $ 1.000, por donde a partir de aquí la distribución de ingreso de los afiliados se acerca a la de la población urbana, pero sigue distando de la rural. En otras palabras, el Instituto amparaba sobre todo a los sectores urbanos medios bajos y bastante menos a los grupos rurales o urbanos bajos. En el otro lado, tampoco cubría al 1 ó 2% más rico de la población, donde presumiblemente figuran pocos trabajadores dependientes.

E. Implicaciones para la política de seguridad social en Colombia

Como es natural, el presente informe

CUADRO V – 11

POBLACION ASEGURADA POR CAJA O SECCIONAL
I.C.S.S.

Caja seccional	Población por caja (1973) (1)	Población asegurada (1974) (2)	Porcentaje de población asegurada (3)	Porcentaje de población urbana en el departamento (4)
Atlántico	661.920	67.741	10.23	93.89
Cundinamarca	3.130.605	403.444	12.89	77.88
Valle	1.871.144	213.100	11.39	77.27
Quindío	304.612	22.676	7.44	70.56
Antioquia	1.619.208	229.541	14.18	67.00
Risaralda	419.655	41.653	9.93	65.48
Bolívar	313.305	24.299	7.76	64.62
Meta	157.033	6.281	4.00	55.55
Caldas	479.325	35.119	7.33	55.35
Santander	462.559	38.716	8.87	53.68
Cesar	165.816	8.851	5.34	53.09
N. de Santander	349.806	12.856	3.68	52.14
Santa Marta	307.658	16.050	5.22	50.15
Tolima	316.526	20.615	6.49	49.14
Huila	304.288	13.448	4.42	48.99
Guajira	67.560	1.592	2.23	41.94
Nariño	291.809	11.565	3.96	35.48
Boyacá	342.001	20.820	6.09	30.87
Cauca	189.459	16.717	8.82	29.94
Chocó	49.556	7.08	1.43	28.61
Total	**11.803.895**	**1.205.792**		**100%**

Fuentes: (1) *4o. Censo Nacional de Población,* resultados provisionales. DANE, *Boletín Mensual de Estadística,* 279.
(2) *Revista de Seguridad Social* No. 2 (marzo) 1975. *Régimen Laboral Colombiano,* T. L. Caldas y otros. *Informes Estadísticos del I.C.S.S.*
(3) y (4) Cálculos de SER y FEDESARROLLO.

se ha ocupado sólo de ciertos aspectos de la evolución histórica, estructura y situación actual de la seguridad social en Colombia. Al limitante de esta perspectiva especializada se añade la falta de conocimiento sistemático sobre algunas facetas importantes de la seguridad, facetas que bien merecen intenso estudio en el futuro. Procedería en especial el análisis sobre el estado efectivo de la protección para trabajadores particulares no afiliados al ICSS (en su mayoría rurales y tradicionales) y sobre las variedades de derechos introducidas mediante convenios colectivos de trabajo. Igualmente indicado sería evaluar la operación administrativa de cuando menos algunas entidades gestoras de seguridad, con énfasis en su panorama financiero, su eficacia y eficiencia, y sus relaciones cotidianas con el beneficiario, entre otras áreas de interés. Desde el ángulo social,

CUADRO V – 12

DISTRIBUCIONES PORCENTUALES DE LA POBLACION TOTAL Y DE LA POBLACION ASEGURADA POR EL ICSS, SEGUN DEPARTAMENTOS (CAJAS O SECCIONALES) (1973)

	Porcentaje del total los asegurados (1)	Porcentaje del total la población (2)	Indice de disimilitud (3) = (2) – (1)
Atlántico	55.62	55.61	–0.01
Cundinamarca	33.46	26.52	6.94
Valle	17.67	15.85	1.82
Quindío	1.88	2.58	–0.70
Antioquia	19.04	13.72	5.32
Risaralda	3.45	3.56	–0.11
Bolívar	2.02	2.65	–0.63
Meta	0.52	1.33	–0.81
Caldas	2.91	4.06	–1.15
Santander	3.27	3.92	–0.71
Cesar	0.75	1.40	–0.67
N. de Santander	1.07	2.96	–1.89
Santa Marta	1.33	2.61	–1.28
Tolima	1.71	2.68	–0.97
Huila	1.12	2.58	–1.46
Guajira	0.13	0.57	–0.44
Nariño	0.96	2.47	–1.51
Boyacá	1.73	2.90	–1.17
Cauca	,1.39	1.61	–0.22
Chocó	0.06	0.42	–0.36
Total	**100.00%**		**14.09***

Fuente: Cuadro V.11 y cálculos SER y FEDESARROLLO.
* Véase la explicación de este índice en el cuadro 9.

valdría efectuar un "análisis de contenido" de la legislación y convenios de trabajo pertinentes a lo largo de la historia. El impacto de dispares valores e intereses, clases sociales y grupos de presión, resistencias a la alteración del sistema, procesos de argumentación, movilización y negociación en la génesis de la seguridad, serían también capítulos necesarios para mejor entenderla y proyectarla. FEDESARROLLO aspira a contribuir en algo a esta tarea.

No obstante su carácter provisional, las razones y datos presentados hasta aquí sugieren algunas directrices generales para el mejoramiento de la seguridad social. Como ya se indicó, ésta debe ante todo perseguir la protección eficaz y eficiente de toda la población contra los distintos riesgos económico-laborales; al lado de este objetivo, es reconocida la importancia de la previsión social como instrumento de desarrollo económico y de redistribución del ingreso. Pero en el diseño de estrategias operan por supuesto dos series de restricciones: económicas –o de escasez de recursos– y políticas –o de compromiso de fuerzas sociales–. Así, sin desatender ningún fren-

CUADRO V – 13

DISTRIBUCIONES DE INGRESO PARA LA POBLACION COLOMBIANA Y PARA COTIZANTES DEL ICSS, 1970

Ingreso mensual ó Salario ICSS $	Población económicamente activa						Trabajadores afiliados al ICSS			
	Rural[1]		Urbana[2]		Total[3]				(Corregido)*	
	%	Acumulado	%	Acumulado	%	Acumulado	%	Acumulado	%	Acumulado
Menos de $ 500	59.7	59.7	27.8	27.8	40.0	40.0	23.30	23.20	21.73	21.73
$ 501 a $ 1.000	29.8	89.5	33.3	61.1	32.0	72.0	38.42	61.72	38.54	60.27
$ 1.001 a $ 1.500	6.2	95.7	16.1	77.2	12.3	84.3	13.72	75.44	15.77	75.44
$ 1.501 a $ 2.000	2.0	97.7	8.2	85.4	5.8	90.1	11.16	86.60	10.41	85.85
$ 2.001 a $ 2.500	0.9	98.6	2.3	89.7	3.0	93.1	–	86.60	6.13	91.98
$ 2.501 a $ 3.000	0.2	98.8	2.2	91.9	1.4	94.5	–	86.60	3.18	95.16
$ 3.001 a $ 4.000	0.3	99.1	2.8	94.7	0.8	96.3	–	86.60		95.16
$ 4.001 a $ 5.000	0.2	99.3	1.6	96.3	1.1	97.4	10.70	97.30	1.59	96.75
$ 5.001 a $ 6.000	0.2	99.5	1.0	97.3	0.7	98.1	2.70	100.00	3.19	99.94
$ 6.001 a $ 7.000	0.1	99.6	0.5	97.8	0.4	98.5	–		–	99.94
$ 7.001 a $10.000	0.2	99.8	1.1	98.8	0.7	99.2			–	99.94
$10.000 a $15.000	0.1	99.9	0.7	99.5	0.5	99.7			–	99.94
$15.000 a $20.000	0.1	100.0	0.2	99.7	0.1	99.8			–	99.94
$20.000 y más	0.0	100.0	0.3	100	0.2	100			–	100

Fuentes: (1), (2), (3): Polibio Córdova *et alli:* "La Distribución de Ingresos en Colombia". DANE: *Boletín mensual de estadística*, 237 (abril): 57-91, cuadro 18, 1971 (basado en la encuesta Nacional de Hogares, 1970). (4): ICSS: Resumen y comentarios del informe estadístico, 1974, p.11. (5): Cálculos SER-FEDESARROLLO.

* Puesto que las categorías de salario mensual del ICSS no corresponden exactamente a los intervalos de la tabla, se hizo el ajuste suponiendo que la densidad de trabajadores en el tramo superior excedente de los intervalos de ICSS sobre los de la tabla es la mitad de la densidad en el resto del tramo. Por ejemplo, la primera categoría del ICSS va hasta $ 539.99 e incluye el 23.30% de los trabajadores; para ajustarla al intervalo de $ 0 a $ 500, se divide 539.99 por 39.99 (el excedente) y el resultado se divide por 2 (media densidad). Esta cifra (6.75%) se aplica al porcentaje de trabajadores en la categoría: (.0675) X (.2330) = 1.57%, que se sustrae del porcentaje inicial = (23.30) – (1.57) = 21.73. El residuo (1.57%) se acumula a la categoría siguiente, y así sucesivamente.

te, es preciso asignar prioridad a aquellas opciones que maximicen la eficacia de la seguridad, en cuanto sean económica y políticamente viables.

Situados frente al dilema, parece más atinado intentar extender la previsión a nuevos grupos, antes que mejorar las prestaciones de la población ya cubierta; y no porque la condición de los segundos sea satisfactoria, sino porque la de los primeros es bastante peor. Claro está que algunas formas de seguridad –más propiamente, de "seguro social" en la nomenclatura del cuadro V.2– deben revertir al asegurado en proporción al valor de su aporte. Pero las contribuciones patronales –en tanto en cuanto son trasladadas al consumidor en forma de precios más elevados, o al fisco, por vía de deducción tributaria–, y aún más, los aportes del gobierno pueden y deben utilizarse con arreglo a la exigencia de solidaridad social. En breve, extender más que intensificar la previsión, acortando primero la distancia entre la minoría cubierta y la mayoría desprotegida.

Existen muchas diferencias de índole prestacional y financiera, en teoría y en hecho, no sólo entre los cuatro regímenes aquí reseñados, sino también con toda probabilidad, entre los múltiples de cobertura especializada y origen contractual o legal. Razones jurídicas, –el derecho adquirido– tanto como políticas, impiden la unificación del sistema en el corto plazo. Pero al menos, y mientras se sostiene el empuje hacia la extensión de la cobertura, las disparidades existentes entre la minoría protegida pueden ser congeladas, haciendo en principio oídos sordos a propuestas con denominación específica. Si bien hay mucho que decir sobre el punto, también parece recomen-

dable acercarse al principio de unidad de gestión, para racionalizar y consolidar el sistema de seguridad, limando además las inequidades en prestación y finanzas.

La seguridad social puede ser instrumental al crecimiento económico en dos respectos principales: suministrando recursos al mercado de capitales y mejorando la calidad del "capital humano". Porque los recaudos del seguro social (para riesgos a largo término sobre todo) como algunas prestaciones patronales (la cesantía y el subsidio familiar) representan sumas considerables y eventualmente disponibles para proyectos de capitalización, es importante seguir estudiando fórmulas para la adecuada moviliżación de tales recursos; pero cualesquiera sean los mecanismos adoptados, ellos deben en primer y principal lugar asegurar la solvencia del sistema, para que no se frustre el propósito primario del seguro y de las prestaciones. Como cuestión de grado además, la cobertura de riesgos de salud tal vez haya de ser mejor estimulada que la de contingencias de largo término: no sólo porque tales programas sean de efecto más inmediato, ni porque probablemente, sean más eficaces para la redistribución del ingreso, sino también porque —como cada vez se documenta mejor en la literatura— la inversión en capital humano es una de las más eficaces para el desarrollo.

La extensión, en vez de la intensificación de la seguridad; la unificación de prestaciones o de gestión; la progresividad reforzada en el sistema, o la prelación a programas de salud, son apenas lineamientos generales, necesitados de amplia elaboración, y con los cuales se puede estar o no en acuerdo. Pero resulta difícil apartarse de otros puntos: la seguridad social —o su ausencia— tocan en lo hondo la suerte de muchos colombianos y, a juzgar por todo indicio, su importancia económica, social y política crecerá con rapidez inmediata. La reflexión y el debate son pues obligados.