DEBATES DE COYUNTURA ECONÓMICA

ISSN 0120-8969
Diciembre de 2008
No. 75

FEDESARROLLO

El financiamiento de la protección social en Colombia

Mauricio Santa María S.
Juan Pablo Zárate P.
Álvaro José Cobo S.
Rodrigo Lara R.

Konrad Adenauer Stiftung

ENERGIA de Bogotá

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

FEDESARROLLO

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

• • •

El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de Coyuntura asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en Coyuntura Económica y en Coyuntura Social o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por Fedesarrollo implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.

• • •

Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de Fedesarrollo deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de ***Fedesarrollo*** *aparece una opinión sin firma, como es el caso del Análisis Coyuntural en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.*

DICIEMBRE DE 2008 No. 75

DEBATES DE COYUNTURA ECONÓMICA

El financiamiento de la protección social en Colombia

Mauricio Santa María S.
Juan Pablo Zárate P.
Álvaro José Cobo S.
Rodrigo Lara R.

FEDESARROLLO
Calle 78 No. 9-91
Tels.: 325 97 77
Fax: 212 60 73
A.A.: 75074
E-mail: administrator@fedesarrollo.org.co
http: //www.fedesarrollo.org.co
Bogotá, Colombia

Tarifa Postal Reducida
Resolución No. 0078 del 1 de febrero de 1995
Permiso No. 705

Edición
Camila Pérez M.

Redacción de textos
David Forero T.

Artes y Diseño
Formas Finales Ltda. | formas.finales@gmail.com
Calle 61 No. 3A-42
Bogotá, D.C.

Impresión
La Imprenta Editores S.A.
Calle 77 No. 28-39
Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Presentación 5

Evolución reciente del mercado laboral
Mauricio Santa María S. 7

Financiamiento de protección social en Colombia
Juan Pablo Zárate P. 12

Financiamiento de protección social en Colombia
Álvaro Jose Cobo S. 22

Financiamiento de protección social en Colombia
Rodrigo Lara R. 28

Presentación

En Colombia, el sistema de la protección social, y otros servicios sociales, se financian con impuestos a la nómina (impuestos al trabajo o contribuciones sobre el salario), los cuales han crecido ininterrumpidamente desde 1994. Paralelamente, la generación de empleo en el país ha estado rezagada del último ciclo de crecimiento de la economía, al mismo tiempo que el autoempleo y el empleo de baja calidad han ido en aumento. Esto va a traer como consecuencia que en los próximos años, cuando la economía reduzca su ritmo de crecimiento, las rigideces del mercado laboral sean un obstáculo cada vez mayor para la creación de puestos de trabajo.

En este sentido, vale la pena preguntarse si las contribuciones atadas a la nómina son la manera más eficiente de financiar la seguridad social y otros servicios sociales, teniendo en cuenta que muchos de éstos son considerados bienes públicos. Con este objetivo, Fedesarrollo y la Fundación Konrad Adenauer han sumado fuerzas para promover el cuarto debate de Coyuntura Económica del año 2008, cuyo tema fue: **"El Financiamiento de la Protección Social en Colombia"**. Los temas alrededor de los cuales giró el debate fueron los siguientes:

- ¿Son los diferentes impuestos (contribuciones) atados a la nómina una restricción a la generación de empelo formal?

- ¿Cree usted que la seguridad social y otros servicios sociales se financian adecuadamente con impuestos atados a la nómina o existen alternativas más eficientes y con incentivos mejor alineados?

El panel estuvo integrado por Mauricio Santa María, director adjunto de Fedesarrollo, que examinó de forma crítica las distorsiones generadas dentro del régimen laboral por la Ley 100 de 1993 y por los actuales mecanismos de financiación de la seguridad social; Juan Pablo Zárate, viceministro de Hacienda y Crédito Público, que analizó los incentivos generados por el régimen de Protección Social y las ventajas y desventajas de los mecanismos alternativos de financiamiento; Álvaro Cobo, presidente ejecutivo de Asocajas, que defendió las fuentes de recursos

actuales del Sistema y el papel que juegan las Cajas de Compensación Familiar; y el senador Rodrigo Lara, que cuestionó el papel de la Corte Constitucional dentro de la conformación del Sistema de Seguridad Social y resaltó las ventajas de esquemas de formación técnica alternativos.

Camila Pérez M.
Editora de Coyuntura Económica

Evolución reciente del mercado laboral

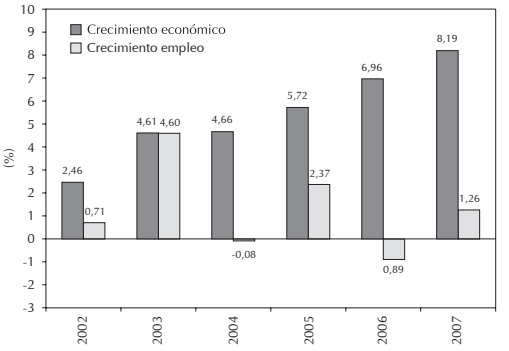
Mauricio Santa María S.[1]

El tema del desempeño del mercado laboral ha llegado a ocupar el centro del debate económico nacional durante los últimos meses. Esto se debe a que, bajo un escenario de inflación creciente y de desaceleración económica, la dinámica laboral toma una particular importancia debido a que se encuentra directamente relacionada con el bienestar de la sociedad; su deterioro se traduce en una reducción de las condiciones materiales e inmateriales, que usualmente se concentra entre la población pobre.

En efecto, aproximadamente el 75% de los ingresos de los hogares urbanos pobres y el 90% de los ingresos de los hogares rurales pobres se derivan directamente de las actividades del mercado laboral, lo cual los hace particularmente vulnerables ante las variaciones en dicho mercado (MERPD, 2007). Si se tiene en cuenta el alto crecimiento de la economía colombiana entre los años 2003 y 2007, y se compara con el comportamiento del mercado laboral en el mismo período, se puede observar cómo el dinamismo de la economía no se transfiere a la generación de empleo (Gráfico 1). Ésta es una muestra fehaciente de la existencia de un problema estructural dentro del mercado laboral colombiano, que puede verse agravado por la desaceleración de la producción nacional.

En esta medida se ha retomado la idea de generar políticas públicas que estén orientadas a fomentar

Gráfico 1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO EN COLOMBIA



Fuente: DANE.

[1] Director Adjunto de Fedesarrollo.

el desarrollo del mercado laboral. Incluso, han resurgido las presiones por parte del ejecutivo hacia el Banco Central para replantear el esquema de la política monetaria (bajar las tasas de interés para dinamizar la producción). Claro está que el emisor ha demostrado ser un ente independiente y mantiene en su mira el control de la inflación. Si bien es innegable que la desaceleración reciente se ha traducido en mayores tasas de desempleo, esta sería una política de corto plazo que dejaría expuesto al país a una mayor escalada en los precios sin solucionar el problema laboral en el largo plazo.

De esta forma, se hace fundamental tocar un tema más de fondo que afecta profundamente al mercado laboral colombiano. Aparte de las discusiones que ha originado el aumento de las cifras de desempleo, vale la pena mencionar que el modelo de política social que funciona actualmente en Colombia es un factor fundamental para explicar el comportamiento del mercado laboral. El problema reside en el hecho de que la financiación de la protección y otros servicios sociales se dé a través de la nómina. Lo anterior supone dos problemas. En primer lugar, este es un sistema excluyente por definición, dado que el hecho de que la seguridad social se encuentre atada al empleo formal deja por fuera a una gran cantidad de individuos que, como tal, son los más vulnerables. En segundo lugar, este tipo de financiación encarece la generación de empleo formal bien sea por exclusión (asociada a los costos que debe asumir el empleador) o por escape (asociado a los costos que percibe el trabajador).

De hecho, los costos no salariales (pensión, régimen contributivo de salud, cesantías, vacaciones, primas e impuestos parafiscales) representan más del 58% de los salarios según la legislación actual (Cuadro 1). De esta forma, contratar a un nuevo trabajador cuesta lo equivalente a contratar 1,6 trabajadores, o en otras palabras a un trabajador formal se le está pagando 1,6 veces por su trabajo. Esto se ha traducido en lo que se denomina el circulo vicioso de la informalidad, donde los incrementos en la cobertura del esquema de protección social se traduce en una mayor necesidad por recursos fiscales (a través de mayores impuestos a la nómina) lo que genera una reducción en la base de aportantes que a su vez genera menores recursos para el sistema. La disminución de los recursos en el sistema aumenta la necesidad de financiación lo que da inicio a una nueva etapa del proceso, completando el círculo vicioso que pone en entredicho la sostenibilidad del sistema.

En efecto, se observa que la aprobación de la Ley 100 de 1993, que como tal ha implicado un cambio

Cuadro 1. COSTOS NO SALARIALES

Costos extra salariales: los costos extra salariales a la nómina en Colombia pueden desagregarse en contribuciones a la seguridad social, aportes parafiscales, cesantías, vacaciones, bonos obligatorios y despidos sin justa causa. Se desagregan de la siguiente forma:

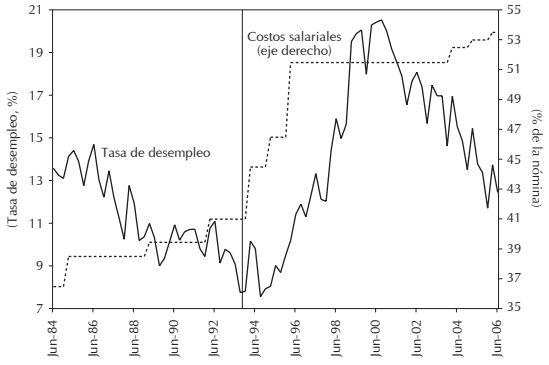
Contribución	% del salario
Pensión	16% (desde dicicembre de 2007)
Empleador	12%
Trabajador	14%
Régimen contributivo de salud	12,5% (desde diciembre de 2007)
Empleador	8,5%
Trabajador	4%
Cesantías (seguro al desempleo)	8,33% (1 mes de salario al año)
Vacaciones	4,16% (1/2 mes de salario al año)
Bonos obligatorios	4,2%
Parafiscales	9%
SENA	2%
ICBF	3%
Cajas de Compensación	4%

Fuente: Santa María (2005), Ley 1122 de 2007 y Decreto 4982 de 2007.

positivo en el sector de la salud y las pensiones, ha tenido efectos negativos sobre el mercado laboral. Al observar la evolución de los costos no salariales y el desempleo se tiene que el incremento en los costos extra salariales se encuentra directamente relacionado con el incremento en la tasa de desempleo (Gráfico 2). De esta forma, se podría afirmar que, bajo la regulación actual donde generar empleo formal resulta tan caro, la tasa de desempleo de largo plazo de la economía colombiana bien podría ubicarse alrededor del 10%.

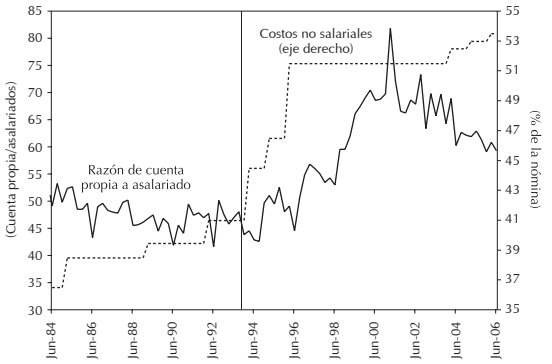
Otra consecuencia del modelo actual tiene que ver con el aumento de la ocupación denominada como cuenta propia. Como se observa en el Gráfico 3 el aumento de los costos no salariales se encuentra directamente relacionado con el incremento del cuenta propismo; la proporción de trabajadores cuenta propia sobre trabajadores asalariados se incrementó ininterrumpidamente hasta el año 2001, momento a partir del cual se observa una reducción. No obstante, el porcentaje de trabajadores cuenta propia en la actualidad se ubica aproximadamente

Gráfico 2. RELACIÓN ENTRE COSTOS NO SALARIALES Y EL DESEMPLEO



Fuente: Encuesta de Hogares del DANE.

Gráfico 3. RELACIÓN ENTRE COSTOS NO SALARIALES Y EL CUENTA PROPISMO

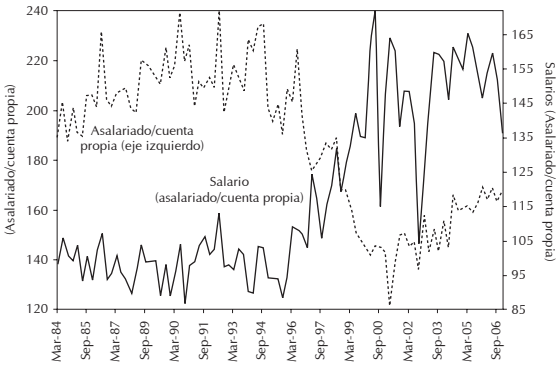


Fuente: Encuesta de Hogares del DANE.

20 puntos porcentuales por encima del valor observado a principios de la década de los noventas.

Lo anterior es una clara evidencia de segmentación del mercado laboral (definida como la movilidad de empleos asalariados a cuenta propia). A partir de 1993/94 las ocupaciones asalariada y cuenta propia dejan de ser complementarias para pasar a ser sustitutas (Gráfico 4). Es decir, antes de esta

Gráfico 4. SEGMENTACIÓN DEL MERCADO LABORAL COLOMBIANO

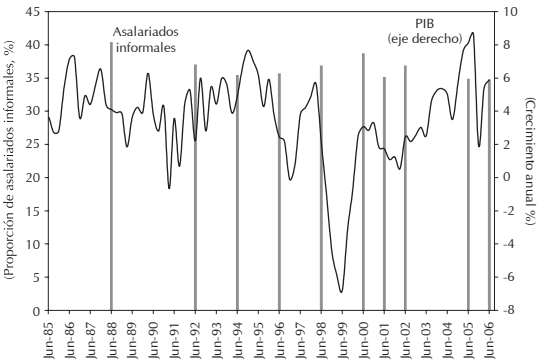


Fuente: ENH ECH-DANE. Estimaciones World Bank (2005).

fecha la decisión de pertenecer a alguno de estos dos sectores correspondía a una decisión racional donde el individuo era quien sopesaba los beneficios y costos relacionados a cada una de estas actividades y posteriormente tomaba su decisión. A partir de 1993/94, la decisión de pertenecer al sector cuenta propia parece no ser voluntaria; los individuos se ven obligados a pasar de una trabajo asalariado a uno cuenta propia debido a la escases de oportunidades y la rigidez del mercado laboral. Adicionalmente, el cuenta propismo que inician los individuos pobres, generalmente, tiene circunstancias desfavorables, y por tanto las altas tasas de esta actividad en los hogares pobres se considera involuntaria o inducida por las distorsiones del mercado laboral. En la mayoría de los casos, la migración al empleo cuenta propia está acompañada por la caída del salario, lo que sugiere que la hipótesis de salida involuntaria cobra vigencia en este caso.

Por otro lado, el mercado laboral colombiano está caracterizado por altas tasas de informalidad. La proporción de asalariados informales se ha mantenido prácticamente estable a lo largo del tiempo a pesar de las fluctuaciones del producto. El Gráfico 5 muestra los resultados de las encuestas de hogares que incluyen módulos de informalidad; la proporción de asalariados informales se ha mantenido entre 35 y 40% durante los últimos veinte años. Esto quiere decir que incluso en los momentos en los que el PIB aumenta de manera considerable, como durante los últimos años, la informalidad no disminuye principalmente debido a la rigidez del mercado laboral. Tanto las empresas como los trabajadores deciden permanecer en el sector informal para no incurrir en los costos relacionados con la actividad formal.

Gráfico 5. CRECIMIENTO ECONÓMICO E INFORMALIDAD



Fuente: Encuesta de Hogares del DANE.

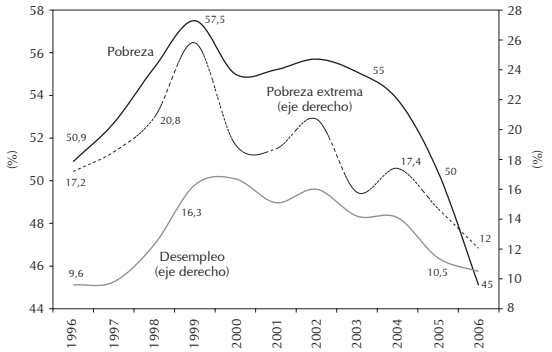
Finalmente, antes de pasar a las conclusiones vale la pena notar que el problema de la segmentación del mercado laboral se encuentra principalmente concentrado en la población más pobre. De hecho, en 1995 la proporción de asalariado sobre ocupados se ubicaba cerca del 40% mientras que en 2006 apenas superaba el 20%. Por otro lado, la proporción de trabajadores cuenta propia representaba el 50% de la población ocupada en 1995 para luego llegar a representar el 65% en 2006. Por otro lado, la población en pobreza extrema presenta los mayores niveles de informalidad (cerca del 80%) que a su vez se traduce en los menores salarios. En efecto, como se puede ver en el Gráfico 6, la evolución del empleo está muy relacionada con los índices de pobreza en el país.

A manera de conclusión, se propone cambiar el sistema de financiamiento de la Protección Social, incluyendo a los parafiscales, para flexibilizar el mercado laboral y de esta forma incentivar la generación de empleo formal. Mientras que existe alguna justificación para incluir el pago de pensiones y

demás factores como las vacaciones en la nómina (en la medida en que estos representan beneficios privados para el trabajador), los impuestos parafiscales, cuyos beneficios son menos directos, deben desligarse de la nómina para salir de una renta de destinación específica proveniente, por ejemplo, del IVA.

En cuanto a la protección social, el debate continúa abierto. Los esfuerzos que se hagan en esta dirección deben estar encaminados a medir el impacto y la costo-efectividad de los servicios que financian los impuestos parafiscales.

Gráfico 6. RELACIÓN ENTRE EL EMPLEO Y LA POBREZA



Fuente: ECH (septiembre). MERPD. Dato 2006 pobreza extrema corresponde a junio. DNP.

Financiamiento de protección social en Colombia

Juan Pablo Zárate P.[1]

I. INTRODUCCIÓN

En primera instancia quiero agradecer la invitación de Fedesarrollo y de la Fundación Konrad Adenauer, muchas gracias por invitarme a venir. Definitivamente este es un problema interesante y que tiene que ver con varios sectores institucionales, donde el Ministerio de Hacienda en Colombia no es el único eje de lo que es el diseño de la política social. Por esa razón, tengo que aclarar que las opiniones que hoy voy a expresar acá son opiniones que son personales en ese contexto y no representan la opinión formal del gobierno colombiano.

La segunda aclaración que quisiera hacer es que la invitación es sobre un conjunto de temas bastante amplio e interesante, y yo me voy a centrar sólo en una parte de ellos, los que tienen que ver con la financiación de una parte de la política social y una parte del gasto de la sociedad en temas importantes para el bienestar, como lo es el financiamiento en salud. La razón para centrarme en esto es que me parece un tema más relevante desde el punto de vista de las finanzas públicas en lo que tiene que ver con la política social y de bienestar. Este es el orden que quisiera seguir: describiré cómo es el sistema de seguridad social en salud, hablaré un poco de la sentencia reciente de la Corte Constitucional y de los esquemas alternativos de financiación que pueden ser imaginados en ese respecto, y finalmente haré unas conclusiones preliminares.

II. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

El sistema de salud en Colombia se compone de dos partes: el régimen contributivo y el subsidiado. En el primero se diferencian dos tipos de trabajadores, el del empleado dependiente en el que éste aporta el 4% de su salario y su empleador aporta el 8,5% adicional, y el de los empleados independiente y pensionado en el que estos asumen el 12,5% y el 12%, respectivamente, de la cotización para el

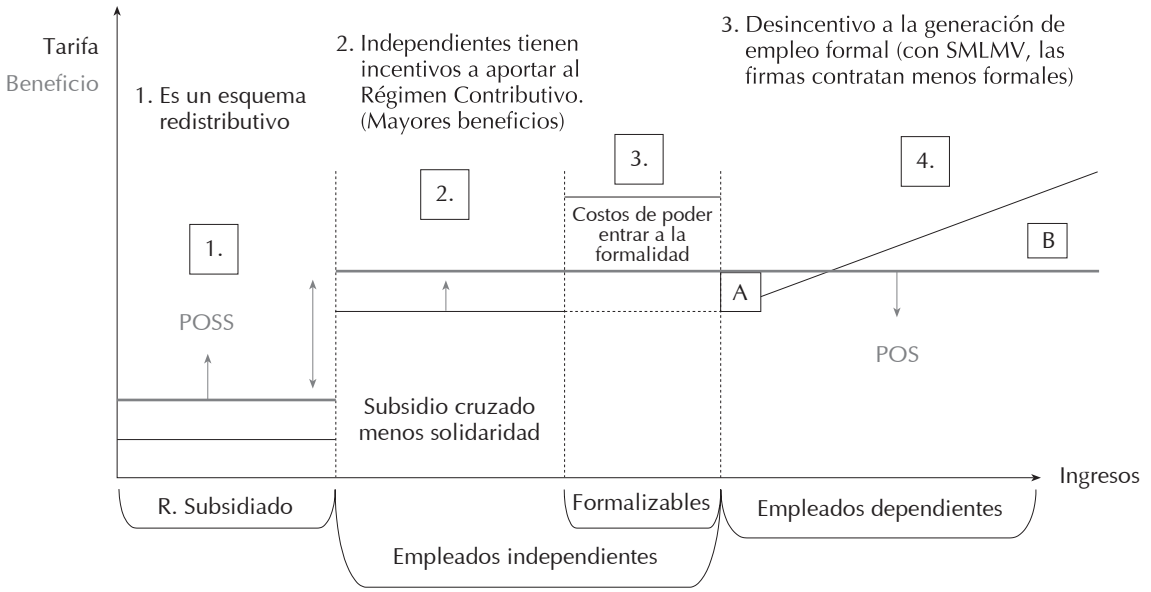
[1] Viceministro de Hacienda y Crédito Público.

régimen. El régimen subsidiado, por su parte, es financiado con el presupuesto general del Estado. La estructura del régimen, en términos de ingresos y gastos, se representa en el Gráfico 1.

En el eje x tenemos el nivel de ingresos de la población, desde la más pobre hasta la más rica, y en el eje y los beneficios y los costos que brinda el Sistema. En el primer sector (1.) tenemos la población de más bajos recursos que cotiza para el régimen subsidiado, tiene hoy un Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POS-S) y tiene que financiarlo con parte de la tributación. ¿Qué parte de la tributación tienen que hacer los más pobres de la sociedad? Inevitablemente los más pobres de la sociedad pagan una parte de los impuestos indirectos que recauda el Estado. Las líneas grises en este gráfico representan los beneficios que tiene en el sistema cada parte de la población y la línea negra representa los costos que tiene la financiación del sistema para la población. Vemos, en el caso del régimen subsidiado, que esta población paga unos impuestos a través de IVA bastante inferiores a lo que es el POS que recibe.

Enseguida están los empleados independientes, que son los números 2 y 3 del gráfico. Los primeros son los empleados independientes que no estarían sujetos de ser formalizados, ellos reciben el POS Contributivo (POS-C) y tienen que hacer dos contribuciones, una para financiar parte de su POS y otra para solidaridad para financiar parte del POS subsidiado. Aunque tiene que pagar una contribución para la cuenta de solidaridad, este tipo de trabajador recibe parte de un subsidio cruzado, porque los empleados más ricos de la sociedad tienen el mismo POS pero pagan mucho más porque es un porcentaje de su

Gráfico 1. INCENTIVOS EN EL RÉGIMEN INICIAL



Fuente: Zárate, Juan Pablo (2008).

salario. En otras palabras, ellos pagan la línea negra y reciben la línea roja, correspondiente al POS-C. En la segunda parte tenemos el grupo de independientes que podrían ser susceptibles de ser formalizados, que tienen exactamente la misma estructura que los otros independientes, pero tienen un costo adicional que es el costo de poder entrar a la formalidad. Posteriormente se verá por qué este grupo es el gran perdedor del Sistema, como está en la actualidad.

Finalmente, se encuentran los empleados dependientes, en el que hay un clásico subsidio cruzado, y que se pueden dividir en dos subgrupos. El triangulo A corresponde a los dependientes de menores salarios que reciben parte del subsidio cruzado, es decir, lo que reciben ellos y su familia es más que lo que ellos aportan al Sistema, mientras que en el triángulo B tenemos a los grandes subsidiadores, que son los empleados formales que tienen altos ingresos, en donde su aporte al Sistema para la salud de ellos y de su familia es mucho más que lo que reciben en términos del POS. Esta sería, entonces, una descripción simplificada del régimen de lo que tenemos actualmente en términos de los costos y los ingresos para cada sector de la sociedad.

Hay varias características importantes de este sistema que sería importante señalar. En primera instancia, este es un esquema redistributivo, sobre todo en el caso del régimen subsidiado. Lo que reciben las personas pertenecientes a este régimen en forma de servicios es notoriamente más significativo que lo que ellos pagan a través de la tributación general. Una segunda característica es que los independientes tienen incentivos para estar en el régimen contributivo, en la medida en que los servicios correspondientes al POS-S son mucho menores a los del POS-C. Éste es un elemento clave en la discusión actual, porque en la medida en que ese incentivo se diluya o disminuya, se reducen proporcionalmente los incentivos para estar en la formalidad. Una tercera característica es el desincentivo a la generación de empleo formal, tema que ha sido trabajado extensivamente por Fedesarrollo. Este aspecto viene del hecho de que la mayor parte de la contribución es pagada por los empresarios (8,5% del salario), y eso representa desde el punto de vista del empresario un impuesto a la contratación laboral.

Sin restricciones en el mercado laboral, digamos en un mercado neoclásico perfecto en donde la suma de todos los costos en el margen sean igual a la productividad laboral, esto no tendría ningún problema, sencillamente seria restarle 8,5% del salario nominal a cada uno de los trabajadores. Sin embargo, en la medida en que los mercados no son flexibles y especialmente cuando existen restricciones del salario mínimo, esto en realidad lo que representa es un aumento en el salario mínimo de 8,5%. Aumento que es mucho más importante y mucho más distorsionante para el mercado laboral, en virtud de que en Colombia el salario mínimo como proporción del PIB per cápita o del ingreso per cápita es mucho más alto que en nuestros pares latinoamericanos, esto encarece aun más lo que son las ineficiencias del mercado -como consecuencia del salario mínimo[2].

[2] Esta discusión tiene un argumento en contra que, si bien no acaba el problema, sí lo mitiga. Probablemente, los empresarios tienen un incentivo microeconómico a pagar parte de la salud de sus trabajadores, en la medida en que en un mercado laboral con información asimétrica es mejor tener la seguridad de que el trabajador tiene unas condiciones de salud de eficiencia mínima dadas. Este es un aspecto valdría la pena estudiar con mayor detenimiento.

Entre los estudios sobre el tema, es que uno de Kugler y Kugler que dice que un aumento de los costos no salariales del 10% reduce el empleo formal entre 4% y 5%, y uno de Roberts y Ruiz que señala que los aumentos desde los noventa, que son similares a 8 puntos básicos, aumentarían en 3% la tasa de desempleo. Es decir, a partir de estos estudios, en Colombia un aumento de los costos no salariales de 8,5%, equivalente al esquema vigente de financiación en salud, podría llegar a significar un incremento de entre 3% y 3,5% de la tasa de desempleo en equilibrio.

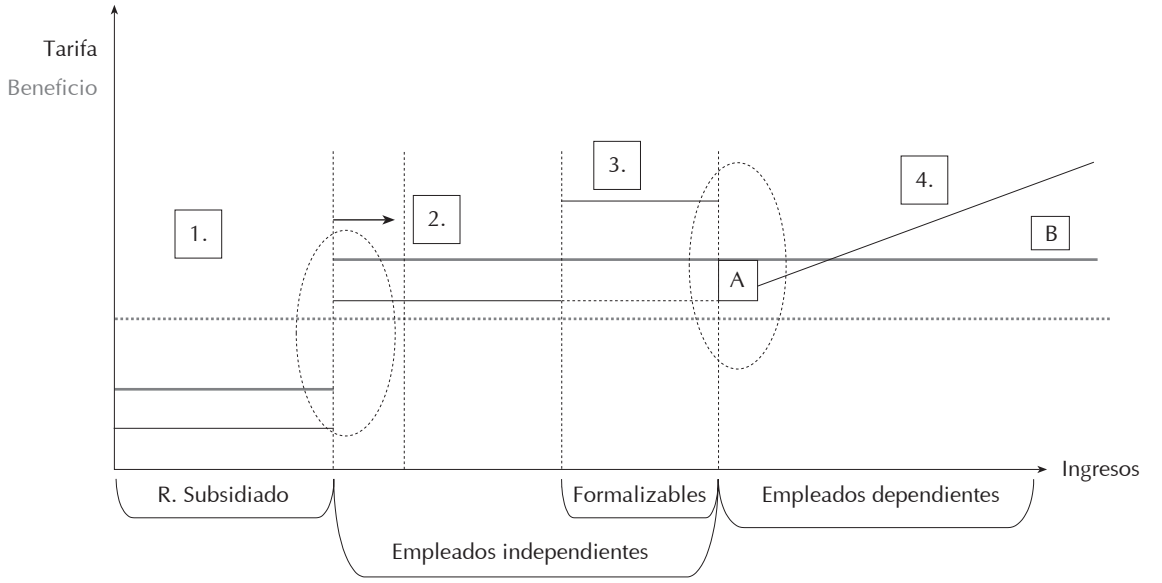
Sin embargo, es claro que el gasto en salud tiene que hacerse, por lo que es importante analizar el escenario contra factual, es decir, dado que con el mecanismo actual se están creando distorsiones, hay que evaluar también el efecto distorsionador de otros tipos de impuestos. En un estudio reciente se hizo una prueba empírica al respecto, donde se concluye que otros impuestos, como los aplicados al PIB, serían más eficientes que los impuestos a la nómina. Sin embargo, este trabajo tiene un grave problema a la hora de volverlo susceptible de ser utilizado en la política económica, en la medida de que no hay impuestos al PIB específicamente ni existe un diseño factible para implementarlos.

En otras palabras, tenemos un sistema cuya mayor cualidad es ser altamente progresivo, pero que tiene un gran defecto al ir en contra de la formalización del mercado laboral, y eso tiene un gran doliente que son los trabajadores independientes que son susceptibles de ser formalizados. En este sentido, el sistema cuenta con un ancla muy importante para que los incentivos microeconómicos funcionen, que es la gran diferencia entre el POS subsidiado y el POS contributivo. En este punto, sin embargo, es que viene a colación la sentencia de la Corte, que garantiza la convergencia inmediata de los planes de beneficios para niños del régimen contributivo y subsidiado, si bien prevé que la convergencia de los dos regímenes sea progresiva en el tiempo.

¿Qué implica esa sentencia de la Corte en términos de incentivos y en términos de recursos? En términos de recursos, si la sociedad quisiera continuar gastando lo que hoy gasta en salud, lo que implicaría esa sentencia de la Corte en el mediano plazo es que el POS-Contributivo y el POS-Subsidiado se fusionarían en un POS-Único, que pasaría a ser de $323.000 por persona, (es decir, una reducción de 75% del POS contributivo y un incremento del 133% del POS subsidiado). En el Gráfico 2 se puede apreciar los efectos que tiene esa reforma sobre nuestro esquema.

Al igualar los POS contributivo y subsidiado se eliminaría la diferencia entre las dos líneas grices, lo que nos daría una única línea intermedia, de color gris punteada. Aquí es donde podemos encontrar dos problemas fundamentales: primero, ese gran elemento que inducía a los empleados independientes a mantenerse en el régimen contributivo desaparece completamente, por lo que su incentivo para no trasladarse al régimen subsidiado se diluye. En el esquema, este efecto se ilustra mediante el traspaso de población desde la zona dos, los empleados independientes, a la zona uno, el régimen subsidiado. Adicionalmente, los empleados dependientes que ante esta igualación de los dos POS preferirían no tener que hacer sus aportes, probablemente se pasarían a la informalidad, por lo que un pedazo de la gente que está en la parte más baja de la zona

Gráfico 2. INCENTIVOS LUEGO DE LA SENTENCIA



Fuente: Zárate, Juan Pablo (2008).

cuatro, tendría todo el incentivo a pasarse a la zona uno, al régimen subsidiado.

En la actualidad, lo que tenemos son $8,8 billones que recoge el régimen contributivo que se gastan en el régimen contributivo y cerca de $1 billón que van a la cuenta de solidaridad, con lo cual se financia parte del régimen subsidiado. En términos de neutralidad este impuesto sobre la nómina que estamos pagando actualmente evidentemente tiene costos de formalización, que han sido señalados en diversos estudios (en este sentido, Mauricio Santa María ha mostrado repetidamente cómo a partir de la Ley 100 han aumentado los cuenta propia en proporción a los asalariados y el diferencial de ingresos entre el sector formal y el informal de la economía). En este sentido, hay una evidencia cada vez más fuerte de que el régimen actual sí tiene efectos perversos sobre el mercado laboral en términos de neutralidad. El principal efecto que tenemos que estudiar del fallo de la Corte, por lo tanto, es el deterioro de los incentivos a los sectores independientes y la parte más baja de los formalizados para que sigan en el régimen contributivo y eviten pasarse al régimen subsidiado, un problema que en el mediano plazo puede acabar con la sostenibilidad del Sistema.

En este contexto se comienzan a discutir esquemas alternativos de financiación, por lo que quisiera hablar de lo que sería un esquema radicalmente distinto, a manera de un escenario de contrastación, si bien sistemas intermedios pueden ser más factibles a la hora de la implementación. En el caso de que una Ley que eliminara los aportes fuera aprobada, implicaría que para restablecer el equilibrio fiscal, tendríamos que tener cerca de un aumento de más

o menos 21 puntos porcentuales en la tasa marginal de renta, pasando de 32% a 53% (al estilo de Suecia en los setenta), o un incremento en la tarifa general del IVA de 7 puntos porcentuales, pasando a 23% (como es el caso de Suiza en la actualidad). Para analizar estas alternativas, yo propondría dos ejes de discusiones sobre lo que implica ese cambio de financiación del Sistema: un eje que tiene que ver con neutralidad y eficiencia económica y otro que se refiere a la progresividad de la estructura de costos y ganancias del Sistema para la sociedad.

En el caso del impuesto de renta, además del aspecto bien documentado del costo de uso del capital, también existen factores adicionales que pueden afectar los indicadores sociales y el mercado laboral. Hay toda una literatura económica en la que se afirma que, al subir los impuestos al capital, se obtiene un menor stock de capital en equilibrio, lo que implica una menor relación entre capital por trabajador y una menor productividad marginal del trabajo, lo que en últimas determina salarios más bajos. Uno de los últimos estudios data del año 2006 y toma una muestra de 72 países, en donde se muestra que si se sube hoy en 1% el impuesto de la renta, durante los siguientes cinco años el salario baja 8% a través de este mecanismo. Sobre este debate, en Colombia se privilegia mucho el tema de exenciones al capital y los fenómenos de corto plazo por una mayor contratación de empleo, pero no se tienen en cuenta los fenómenos dinámicos, como es el hecho de que un mayor stock de capital implica una productividad del trabajo más alta y unos mejores indicadores sociales hacia el largo plazo. Por lo tanto, desde el punto de vista de cómo financiar la salud, subir el impuesto de renta de 32% a 51% terminará teniendo en el largo plazo un efecto negativo sobre los indicadores sociales y del mercado laboral. Por otra parte, en un mercado laboral rígido como el nuestro, con un salario mínimo que implicaría una reducción de la productividad marginal del trabajo, esta medida implicaría inevitablemente una mayor informalidad y un mayor crecimiento de los problemas laborales que hemos estado experimentando.

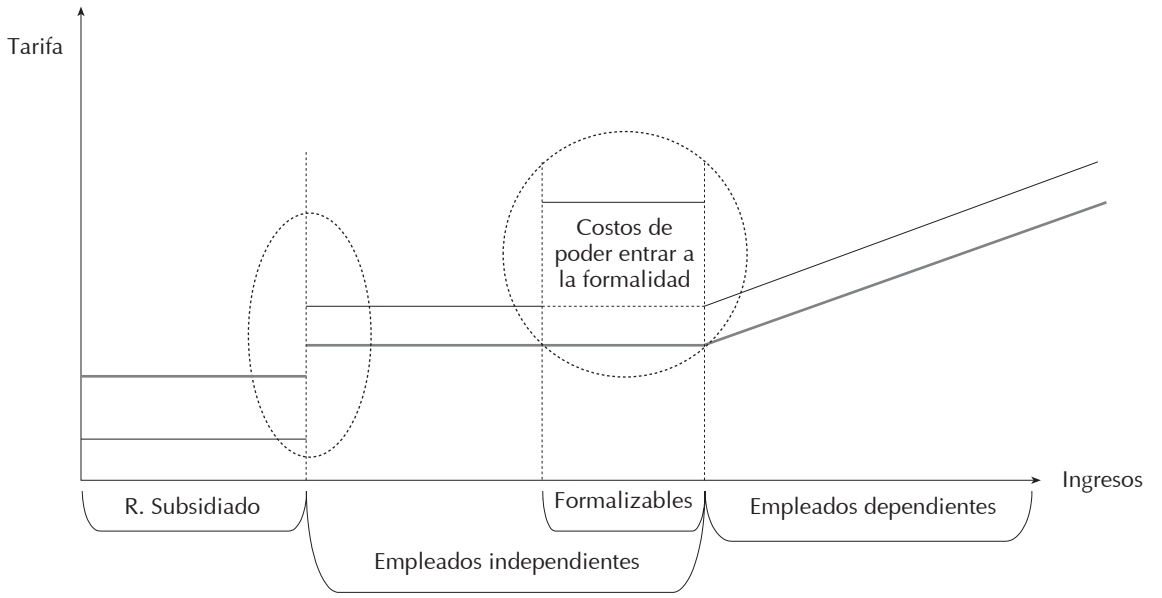
En términos de IVA, hay que reconocer que es el impuesto menos distorsionante de todos. Sin embargo, la aproximación colombiana a este tema ha sido la de contar con varias canastas y unas tarifas de IVA que se vuelven discriminantes, lo que impide que se vuelva un impuesto completamente neutral. Por otra parte, también se generan distorsiones en el consumo, en la medida en que los precios relativos se afectan por toda la estructura tributaria de IVA que tiene el país. No obstante, el IVA sigue siendo el impuesto menos distorsionante de los que tenemos en el país, tanto en términos de impuestos a la nómina como en términos de impuestos al capital.

El otro eje que yo quisiera resaltar es el eje de la progresividad. El impuesto actual definitivamente es un impuesto progresivo, en el que el régimen subsidiado recibe recursos del resto de la sociedad. Si bien hay que tener en cuenta que los empleados independientes susceptibles de ser formalizados son los perdedores de este régimen, en términos generales es un impuesto progresivo, en el sentido que los aportes de la población de más bajos recursos del régimen subsidiado pueden ser muy bajos, mientras que los aportes de un empleado asalariado con un salario alto son mucho más de lo que recibe por el régimen.

En términos de progresividad, el impuesto de la renta es un impuesto sumamente progresivo, al contar en su recaudo con un Gini de 83%. De esta manera, si el índice Gini de concentración de renta en la sociedad está en 52% (según la declaración de renta de 2003), si se quitara el impuesto de renta este índice saltaría a 58%. Por su parte, el IVA es teóricamente considerado como un impuesto regresivo, dado que, como la propensión marginal de los ricos a ahorrar es más alta que la de los pobres, si uno hiciera un impuesto homogéneo a toda la canasta de consumo, terminarían pagando más los pobres como proporción de su ingreso. En Colombia, sin embargo, al diferenciar las tarifas de IVA lo que se intenta es que la canasta de los más ricos tenga una tarifa de IVA promedio más alta que la de los pobres. Es decir, lo que es malo para la eficiencia, como lo que hemos mencionado arriba, es bueno para la progresividad.

El IVA probablemente es un impuesto que es más o menos neutral en Colombia, mientras que los otros dos esquemas de financiación son fuertemente progresivos. Sin embargo, una medida que modifique la fuente de financiación de la seguridad social, desde el 12% de las cotizaciones a un IVA general, ese cambio si sería regresivo, porque estamos partiendo de un impuesto progresivo a uno que sería más o menos neutro. En el gráfico 3 se pueden ver los efectos que tendría esta medida, en donde la línea gris es el régimen que tendríamos si pasáramos toda la financiación de impuestos sobre contribuciones a la nómina a tributación general a través de IVA. En este caso, el régimen subsidiado pagaría más porque todos los niveles que consume van a tener un nivel de IVA más alto, mientras que los formalizados de allí en adelante obtendrían un mayor beneficio por parte del sistema, dado que lo que pagarían por IVA

Gráfico 3. FINANCIACIÓN A TRAVÉS DEL IVA



Fuente: Zárate, Juan Pablo (2008).

es menor que lo que están pagando actualmente por contribuciones. En este sentido, los grandes ganadores serían los independientes que son susceptibles de ser formalizados, un grupo significativo de la sociedad, porque en la medida en que se remueve ese costo de la nómina estos trabajadores van a trasladarse a la formalidad.

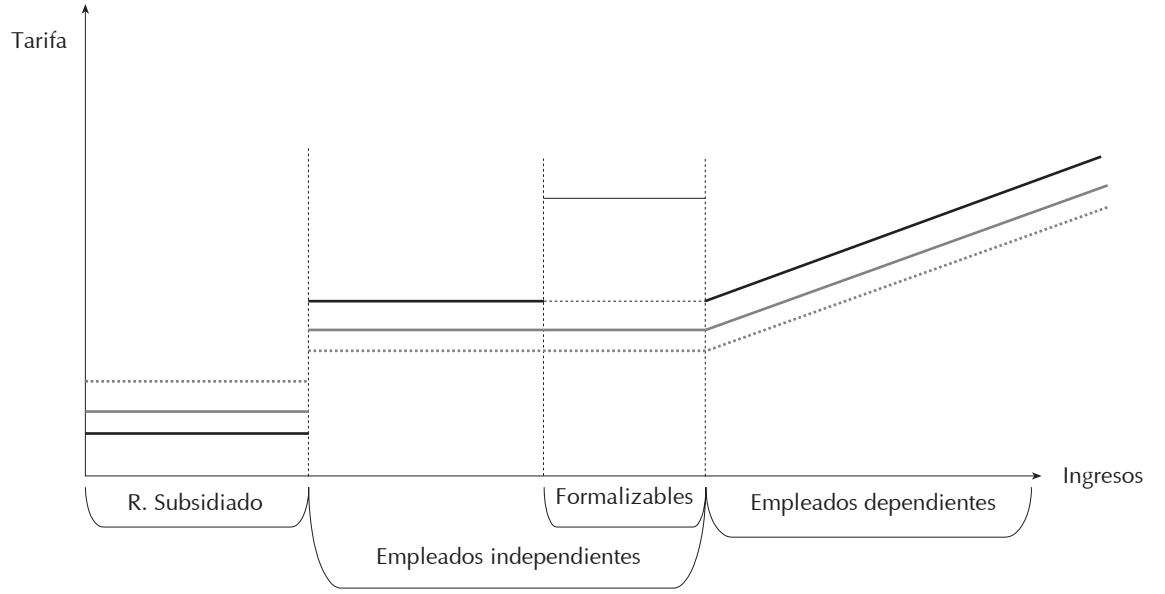
En conclusión, creo que el tema es muy relevante, dado que actualmente se tiene un impuesto que es progresivo pero que es distorsionador del mercado laboral. Sin embargo, no se cuenta con una evidencia empírica contundente de que otra forma de financiación sea estrictamente dominante en términos de neutralidad y progresividad. Un factor que habría que tener en consideración es que, si pasara una Ley en la que se cambie el método de financiación, los grandes ganadores serían los empleados, que no tendrían que pagar el 4% de su salario y probablemente tendrían un incremento del salario nominal, en la medida que los empleadores no tendrían que pagar el 8,5%. Es decir, los empleados en general, los que hoy ya son formales y los que son susceptibles de ser formalizados, serían los grandes ganadores de ese cambio.

Una alternativa que debería ser evaluada, en la medida que el esquema tributario formal puede ser más eficiente que el sistema de recolección de contribuciones y toda la legislación de retenciones en la fuente, pueda ser una tributación más efectiva y menos distorsionante. Es decir, que buena parte de este costo no sea financiado ni con IVA ni con renta empresarial, sino con renta laboral, en la forma de un aumento del impuesto de renta a las personas, a los empleados, con una mayor tasa a los empleados mejor remunerados. Este sistema tendría mucho sentido, en la medida en que estos empleados serían las personas que se verían más beneficiadas con este tipo de modificaciones, y teniendo en cuenta que el trabajo es un factor mucho menos elástico a la tributación que el capital.

En el Gráfico 4 se puede observar cómo sería un escenario intermedio. En este caso continuamos con la línea negra como el régimen actual y la verde como el escenario donde se financia todo con IVA, es decir, el escenario en que buena parte de este mayor gasto que tendría que hacer la sociedad se financia con un impuesto a la renta de los asalariados. En este contexto, podríamos imponer un IVA más progresivo, con el cual obtendríamos una línea roja que estaría entre la línea negra y la verde para el régimen subsidiado y representaría un escenario intermedio para todos los demás sectores. Adicionalmente, para otro sector que también nos interesa, que es el sector independiente susceptible de formalizarse, una medida de este tipo podría ser un gran beneficio porque se remueve el elemento distorsionante para las empresas dado que buena parte se le carga a su salario directo, pero gana todos los beneficios de la formalidad.

A manera de conclusión, los estudios recientes concluyen que los impuestos a la nómina son impuestos distorsionantes del mercado laboral. Sin embargo, no es claro que otras alternativas dominen estrictamente este método de financiación en eficiencia y equidad, como se puede apreciar en el Cuadro 1. Dado que en esta ocasión hemos estado examinando opciones en cierto modo extremas (financiación sólo con el impuesto a la renta o sólo con un incremento del IVA), se puede analizar la factibilidad de la aplicación de alternativas intermedias, en las

Gráfico 4. ESCENARIO INTERMEDIO: IVA PROGRESIVO



Fuente: Zárate, Juan Pablo (2008).

Cuadro 1. ESCENARIO INTERMEDIO: IVA PROGRESIVO

	Renta	IVA	Contribución sobre nómina
Neutralidad	Ahorro e inversión (-) Mercado laboral (menos salarios)	Consumo (por tarifas diferenciales	Mercado laboral (-)
Progresividad	Progresivo	Neutro (pero más regresivo que el esquema actual)	Progresivo (?)

Nota: no existen evidencia empírica del efecto neto que tendría sobre el bienestar financiar las contribuciones al régimen de salud con otro tipo de impuestos generales como son el IVA o la renta.
Fuente: Zárate, Juan Pablo (2008).

que se combinen características de las tres. Parte de estas combinaciones debe contemplar, entonces, la posibilidad de reducir los impuestos, de reducir la contribución que hoy se hace a través de la nómina y de subir más fuertemente los impuestos directos a las rentas del trabajo.

En ese contexto, la sentencia de la Corte Constitucional deteriora de una manera muy importante los incentivos a la formalización en el mercado laboral, sobre todo los incentivos que tienen hoy los informales y la parte más baja del mercado laboral para pasarse al régimen contributivo. En ese caso, si para

solucionar ese problema es necesario reducir los aportes que hoy se hacen a través de la nómina para el sistema, creo que sería necesario aumentar otros impuestos. En cualquier caso, un tema que es fundamental y que no ha sido abordado acá es el de los precios, dado que el sistema que se adopte tiene que brindar señales de precio a todos los agentes, es decir, señales de escasez. Éste es un tema microeconómico en el cual hay que trabajar en el mediano plazo, para no comprometer la sostenibilidad del sistema. Otro punto fundamental del sistema, que tampoco fue tratado, es que el nuevo sistema que se diseñe debe garantizar y dar claridad sobre cuál es el alcance de las coberturas, en el caso de enfermedades catastróficas, y en caso de enfermedades que se podrían calificar como excéntricas (como las enfermedades que afectan el aspecto estético, por ejemplo), que han ido entrando paulatinamente dentro de la oferta de servicios que tiene que prestar el sistema.

En ese contexto, el Consejo Nacional de Salud autorizó la utilización de unos recursos para la contratación de estudios médicos, jurídicos y financieros que permitan rediseñar el sistema, porque este gobierno es plenamente consciente que tanto las imperfecciones actuales como las implicaciones de la sentencia de la Corte hacen que el sistema deba ser profundamente rediseñado.

Financiamiento de protección social en Colombia

Álvaro José Cobo S.[1]

I. INTRODUCCIÓN

Con particular entusiasmo acudo a esta convocatoria de Fedesarrollo y de la Fundación Konrad Adenauer, que responde al interés nacional por abordar el análisis sobre la sostenibilidad del sistema de protección social en el país y la mejor manera de garantizar su financiación.

En la estructuración de su sistema de provisión de bienes meritorios para el aseguramiento de su población frente a la ocurrencia de contingencias de impacto social, Colombia ha logrado como nación importantes avances, al punto de ser el primer país en Latinoamérica en definir claramente los alcances del sistema de protección social. Por supuesto, este logro implica retos de inmensa proporción. Entre ellos se encuentra el garantizar la universalidad de prestaciones en el ámbito de la salud, extender la protección en pensiones, de tan bajo impacto en la actualidad, definir esquemas de protección para la población adulta mayor pobre, garantizar la integralidad de la protección y mejorar su calidad.

Por lo tanto, son muchos los retos por abordar, especialmente bajo la dinámica que surge de los principios y mandatos de la Constitución Política de 1991. Esta Carta Magna dejó un fuerte legado en el tema de la seguridad social, favoreciendo un cambio en la cultura de los derechos de los colombianos que, junto con el concepto de tutela, ubica a la sociedad en un escenario de tensiones inusuales, con miras a realizar efectivamente el Estado Constitucional de Justicia a que estamos obligados.

En este punto, es válido resaltar que una cosa es debatir sobre un mecanismo de financiación que ha sido exitoso y recurrente en Colombia, como la parafiscalidad, y otra muy diferente es intentar una deliberación de país sobre la forma de financiar la protección social. Por esto, nos parece erróneo el enfoque que hasta ahora se le ha dado a las discusiones sobre la materia, al centrarse en un tema específico,

[1] Presidente Ejecutivo ASOCAJAS.

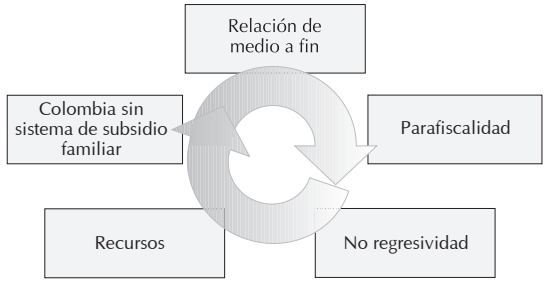
que parece ser el descubrimiento de alquimia para la eterna juventud: reducir los parafiscales traerá como consecuencia un incremento en la tasa de empleo nacional y fomentará la formalidad empresarial y laboral. Adicionalmente, al hablar de parafiscales se centra la mirada exclusivamente en la operación de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), que son, al fin y al cabo, sólo unos vehículos para la ejecución de una política pública en el tema de la seguridad social.

Precisamente, Asocajas pretende eliminar este criterio reduccionista con el que se aborda actualmente el tema de la financiación y operación del Sistema Social en Colombia. En ese sentido, toda discusión debe centrar los aspectos del debate, considerando los elementos esenciales y los contingentes. En el tema presente, a veces se confunden las causas y los alcances del debate. En el Gráfico 1, por lo tanto, intentamos condensar todos los aspectos esenciales del debate.

II. RELACIÓN DE MEDIO A FIN

Lo esencial no puede perderse de vista. El gran objetivo del sistema de protección social es propender por el bienestar de los colombianos y colombianas, a través del fortalecimiento de la seguridad social en el país. Para lograr ese fin, el sistema, conforme las decisiones político jurídicas que se adopten al amparo de cada régimen, escoge y aplica unos medios o mecanismos. En este sentido, las contribuciones parafiscales son un mecanismo de financiación, importante sí, pero apenas un medio para lograr el fin señalado, esto es, la seguridad social. El medio cede al fin: la parafiscalidad es un medio, que creemos ha sido adecuado para Colombia, pero que siempre será una alternativa para el logro de un fin, este sí, de carácter esencial.

Gráfico 1. ELEMENTOS ESENCIALES EN EL DEBATE SOBRE SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Cobo, Álvaro José (2008).

De otra parte, entiéndase que las cajas de compensación familiar son actores para el logro del aludido fin de la seguridad social. No son un fin en sí mismas. Esta argumentación sobre el tema no pretende constituirse en una vocería de personas e intereses, sino que busca orientar el debate al propósito del sistema de subsidio familiar y a la defensa del objetivo de protección que lo soporta. En el caso concreto del aporte del 4%, debatir sobre su reducción o eliminación implica obligatoriamente la discusión sobre cuánto impactaría esta medida en el bienestar de los trabajadores, la forma en que el Estado debería cubrir la prestación social y cómo se afectaría el sistema de seguridad y protección social con su desmonte. Las cajas han demostrado ser buenos actores de la seguridad social en Colombia; a la vez, se han construido voluntariamente como escenarios de democracia y participación social, evidencias de las posibilidades reales de capitalismo social, por lo tanto la discusión que se haga sobre parafiscalidad, desmonte y empleo no podrá olvidar su impacto en el sistema de subsidio familiar y en la operación de las CCF.

Abiertos al debate, si el día de mañana encontramos entre todos un modelo de operación que dé mejores resultados, que combine mejor la eficiencia de la gestión privada con el logro de intereses públicos, que aplique eficiencia y calidad y que evidencie legitimidad a partir del reconocimiento público, pues tendremos que sentarnos a evaluar la operación de las Cajas. Por ahora, partimos de considerar que aquellas han sido un buen desarrollo autóctono que debe ser defendido y fortalecido para bien del fin de la seguridad social.

III. PARAFISCALIDAD

La forma parafiscal de financiar iniciativas públicas o colectivas ha sido desarrollada primigeniamente en Colombia, desde la década de los años 20 del siglo pasado. Fue precisamente el caso del Fondo Nacional del Café el que abrió esa opción, reconocida a nivel internacional, en lo que algunos definen como los impuestos corporativos. Sin embargo, hay que tener mucho cuidado al pensar que la parafiscalidad es el aporte del 4% a las Cajas de Compensación Familiar y limitar el debate a esta dimensión.

Podemos señalar que en Colombia existen a lo menos tres grandes categorías de contribuciones parafiscales. En primer lugar, están las que corresponden en estricto sentido al concepto primigenio de parafiscalidad, esto es, las contribuciones obligatorias que pagan sectores de la economía nacional cuyos frutos financian al propio sector y se reinvierten en su desarrollo. Éste es el caso de las contribuciones en los sectores cafetero, hortifrutícola y porcícola, y de muchos otros sectores productivos, sin que sobre ellos se realice un debate en cuanto al impacto que los mismos pueden tener en la generación de empleo formal. Se asume entonces que han funcionado sin traumatismo.

El segundo grupo o categoría está representado por los aportes con los que se financia la seguridad social en el país. Colombia cuenta con un sistema de seguridad social cuyo soporte centralmente se basa en el pago de cotizaciones, bien por los empleadores, bien por los trabajadores. El Estado dejó de cotizar como inicialmente estuvo planteado (contribuciones tripartitas) y ahora financia mediante recursos parafiscales las salidas del sistema, como subsidios, pensiones y cotizaciones subsidiadas para el sistema de salud. La parafiscalidad financia la seguridad social en Colombia. Con el debate genérico planteado, ¿estamos pensando en reducir aportes a pensiones o a salud para generar más empleo formal en Colombia? Aquellos también son parafiscales y en un análisis global deben ser considerados.

Finalmente, encontramos la parafiscalidad atípica representada por los aportes de los empleadores sobre sus nóminas en el 9% con destino al sistema de subsidio familiar, al SENA y al ICBF. Podríamos señalar que esta parafiscalidad atípica financia la protección social en Colombia, en cuanto contribuye al desarrollo de las políticas de capacitación para el empleo, la atención de los niños y la protección a trabajadores de menores ingresos y a desempleados.

IV. NO REGRESIVIDAD

Por otra parte, quiero resaltar que la parafiscalidad que se paga al sistema de subsidio familiar financia prestaciones de la seguridad social, esto es, los subsidios por personas a cargo y los subsidios por desempleo, que en el contexto de la seguridad so-

cial corresponden a prestaciones clásicas de dicho sistema, es decir, sus tareas están amparadas por lo mandado en el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia. Cuando una Caja otorga un subsidio a uno de sus trabajadores afiliados está ejecutando por el Estado y la sociedad una prestación de la seguridad social, lo mismo que cuando atiende a un desempleado y le reconoce el subsidio por tal carácter o le brinda oportunidades de capacitación para la reinserción laboral.

Esta particularidad se pierde en el contexto general, pero debe ser considerada, en especial para atender a lo señalado por la doctrina constitucional, en virtud de la cual cualquier medida que impacte negativamente en el sistema de seguridad social y entrañe un retroceso se aprecia como inconstitucional. Es decir, hay una presunción de inconstitucionalidad por la aplicación del principio de no regresividad. En otras palabras, todo aquello que entraña echar atrás la protección social se presume inconstitucional, a excepción de que pueda demostrarse que sirve para un mayor fin y propósito y que la medida adoptada se justifique como necesaria e indispensable.

V. RECURSOS

Recortar los aportes parafiscales atípicos que se destinan a la financiación del sistema del subsidio familiar entraña una medida sobre la cual recae esa presunción de inconstitucionalidad, en cuanto afecta las prestaciones de seguridad social. Los recursos aportados por los empleadores en Colombia, correspondientes al 4%, son destinados precisamente a la financiación del Sistema de Subsidio Familiar y no para la financiación de las Cajas de Compensación. En efecto, éstas son apenas administradoras de recursos afectados a una finalidad de interés colectivo.

Retirar aportes, por lo tanto, no implica desfinanciar a las Cajas, sino que entraña afectar al sistema del subsidio familiar, descapitalizar al sector de los trabajadores y, a fines de interés e impacto colectivo, reducir en última instancia la financiación de la protección social efectiva en Colombia. De esta forma, las Cajas están obligadas a defender la fuente de financiación de su operación, no por interés propio o burocrático si no por que su rol de administradores a nombre de terceros, dado que se está confundiendo al operador, las Cajas, con el sistema como tal.

Una modificación en el origen de los recursos causaría la desnaturalización del sistema, lo que se puede demostrar más claramente si se analizan las alternativas de financiamiento. En el caso en el que los recursos fuesen públicos, es decir, se originaran en el presupuesto nacional, tendríamos varios elementos que indudablemente incidirían negativamente en la operación propia del sistema. No habría gestión privada de recursos con fin público, lo que tendría efectos perversos sobre la eficiencia y sostenibilidad del sistema. En efecto, las entidades privadas que administran un recurso público están actualmente regidas bajo la administración bipartita de los empleadores y de los trabajadores en nuestro país. Adicionalmente, estaríamos sometidos a las inflexibilidades presupuestales donde, en la medida en que la inclusión de nuevos trabajadores y el incremento de la cobertura estarían limitados por la sostenibilidad de las finanzas fiscales.

Si, por otra parte, se estableciera un esquema en el que las Cajas de Compensación se autofinanciaran,

las regiones con menores recursos se afectarían en primera instancia, dado que las Cajas que están radicadas en las grandes ciudades del país son las más sostenibles. En este caso, entonces, el modelo de descentralización echaría reversa y el mercado regularía la oferta y la demanda de los servicios de las Cajas, no precisamente basándose en la atención de los trabajadores. Por último, en el caso en el que el aporte de los recursos de los empleadores fuera voluntario, se rompería la equidad, dado que habría una gran diferenciación entre los empleados de grandes empresas y el resto.

Un elemento que debe considerarse en la discusión es que la propuesta de reducción o eliminación del aporte del 4% proviene no de sus directamente interesados, sino de voces autorizadas del sector académico, que de alguna manera han estado alejadas de la generación misma de empleo y que con el mejor de los ánimos, descifran fórmulas procurando el desarrollo económico, pero sin que las mismas tengan necesariamente un asidero en la realidad social del país. En efecto, ni los empresarios, que son los que pagan, ni los trabajadores, que son los que se benefician de la protección social del sistema, animan el debate de la eliminación o reducción del aporte del 4%. Por el contrario fueron aquellos los que de manera voluntaria impusieron el sistema en el país y son estos los que con entusiasmo defienden su operación, perteneciendo así mismo a los consejos de administración de las Cajas, al ser éstas las únicas instituciones de la seguridad social con presencia directiva de sus beneficiarios y ostentar la condición de corporaciones sin ánimo de lucro, por mandato legal.

Toda propuesta y medida que se adopte sobre el particular tendrá que consultar democráticamente los intereses y orientaciones de los sectores de empleadores y trabajadores en Colombia. Por esto, desde ahora propongo que en el evento de madurarse opciones a este respecto, las mismas sean consultadas directamente al pueblo, mediante el empleo de mecanismos de participación como el referendo o la consulta. Esto considerando el impacto que podrían tener aquellas en cuanto a la afectación al principio constitucional de no regresividad en la estructuración del sistema de seguridad social, según se ha expresado.

Poner en práctica las teorías implicaría que una parte de la población se quedaría sin acceso a educación, sin vivienda, sin recreación, sin cultura, sin subsidio monetario, sin capacitación para el empleo, sin régimen subsidiado de salud, sin crédito social, sin bibliotecas, sin subsidio al desempleo. Y no me limito exclusivamente al tema del subsidio familiar, que es uno de los elementos que tiene el sistema, sino a toda la complejidad que obviamente implica para estas instituciones la prestación de servicios básicos fundamentales para el desarrollo y bienestar de los trabajadores y sus familias.

VI. COLOMBIA SIN SISTEMA DE SUBSIDIO FAMILIAR

Hechas estas precisiones, considero pertinente de otro lado señalar la que corresponde a la mayor debilidad de las propuestas reduccionistas del aporte del 4% que se han esbozado recurrentemente en Colombia: el atribuirle un poder mágico a la medida que se adopte, en cuanto a la generación de empleo y a la formalización del mercado empresarial y laboral en el país. Es algo así como sostener mediante ecuaciones: el aporte parafiscal citado causa desem-

pleo e informalidad, por lo que reducirlo o eliminarlo genera automáticamente crecimiento en el empleo en el país y mayor formalización laboral.

No existe evidencia alguna que permita obtener esta conclusión. Por el contrario, la adopción de reformas laborales en el país en el pasado reciente nos permite concluir lo contrario: ni el empleo en ninguna economía del mundo se mueve exclusivamente por los costos laborales, ni su generación depende de reducir aquellos. La racionalidad del empresario, legítima y propia, además de ser amparada constitucionalmente en Colombia, implica que su operación procura la maximización de utilidades. Claro, con una buena gestión empresarial se contribuye al desarrollo nacional y se genera empleo, pero jamás encontraremos a un empleador empresario que cree puestos de trabajo, formales o no, para satisfacer intereses de terceros o generales. Es que la creación de empleo no es un impuesto, sino que depende de las necesidades y de las posibilidades del empleador.

La reducción de los costos laborales contribuye de manera directa e inmediata a la generación de más utilidades empresariales, pero no en la misma forma a la producción de empleos ni a su formalización. Por el contrario, la reducción de cara al aporte del 4% lo que generaría es adicionalmente un impacto en cuanto a las condiciones de trabajo decente de los trabajadores, impactando en el bienestar de la sociedad. Las Leyes 50 de 1990 y 789 de 2002 dan evidencia de ello en el país. En relación con esta última, hay que resaltar cómo por ejemplo el empleo no creció necesariamente por la reducción de costos asociados al trabajo y a los recargos y como tampoco los empleadores quisieron hacer uso de eliminaciones de aportes del 4% para la vinculación de ciertos trabajadores, precisamente para no afectarlos en cuanto al no reconocimiento del subsidio familiar.

Amables participantes, piensen por un momento en Colombia sin sistema de subsidio familiar. No recurramos al esquema tradicional de imágenes de lo que hacen las cajas de compensación a nombre del sistema, sino que por una vez demos reversa y retiremos logros y resultados. Apreciemos por un instante en el juego de los supuestos, una Colombia sin la institucionalidad de las cajas y sin sistema de subsidio familiar. En esa visión nos encontraríamos cuando menos con trabajadores y familias sin ingresos familiares que soportan sus necesidades básicas de alimentación y educación.

Pero tendríamos que apreciar así mismo, en esa visión propuesta, a millones de colombianos que no podrían acudir a centros recreativos y vacacionales. A miles que no contarían con oportunidades de educación para sus hijos y a miles también que tendrían que recurrir al mercado informal e ilegal de la usura para el disfrute de los créditos necesarios para la colocación de la plancha en sus hogares o el cubrimiento de faltantes de recursos en situaciones de excepción, o más importante aún, para satisfacer la educación de sus hijos.

Financiamiento de protección social en Colombia

Rodrigo Lara R.[1]

I. INTRODUCCIÓN

Muy buenos días. Quería agradecer a Fedesarrollo por esta invitación a conversar sobre un tema tan interesante y tan importante para el país y para el futuro de lo que será el financiamiento de la seguridad social y el futuro del mercado laboral. Antes de entrar en materia, quisiera hacer mención a los fallos recientes de la Corte, un tema sin duda bien interesante que amerita una reflexión que debe ir más allá de su mismo contenido, es decir, una discusión sobre el papel que deben cumplir no sólo los jueces sino una Corte Constitucional como la de Colombia.

En ese sentido, si bien la constitución de 1886 manejaba una concepción bastante jerárquica en su concepción de las relaciones sociales y poco democrática a la hora de interpretar las diversidades, representaba un sistema político y constitucional bastante coherente. En la Constitución del 91, con las mejores intenciones y con un espíritu democrático, intentó plasmar todos los valores más nobles, pero con la más absoluta incoherencia en el diseño institucional del Estado. Y uno de los aspectos que tal vez enmarca mejor esa incoherencia es la Corte Constitucional, que es un poco el reflejo de cierta tendencia, de cierta propensión muy marcada en los colombianos del esnobismo extranjerizante y de estar importando constantemente estas figuras jurídicas. Y esto no sólo en el derecho, sino en prácticamente todas las ciencias sociales existen figuras extranjeras que si bien son muy valiosas y nos ayudan a interpretar la realidad, no siempre se importan de la debida forma y, como todo trasplante, no siempre se adaptan a su nuevo cuerpo.

La Corte Constitucional de Colombia hace y elabora verdaderas políticas públicas, no es un simple operador jurídico, como lo era en el pasado la Corte Suprema y su sala Constitucional. Es una Corte que hace políticas públicas en el sentido literal de la palabra pero sin asumir las responsabilidades

[1] Senador de la República.

políticas propias de quien formula. Así, se importa un esquema que funciona muy bien dentro de la totalidad del esquema constitucional de otros países, como Estados Unidos, esperando que en Colombia funcione de la misma manera. En primer lugar, en Estados Unidos los jueces y las Cortes Supremas hacen políticas públicas, ellos deciden los derechos de los homosexuales, los derechos de las parejas de un mismo sexo, inciden en el matrimonio y en temas como la eutanasia, es decir, toman decisiones que en otros países, como en los esquemas europeos o en el colombiano, decide el legislador. Segundo, los jueces tienen una propensión a rechazar el tema de la voluntad general, dado que ellos siempre han partido del respeto de las pequeñas diferencias. Por último, los jueces asumen un verdadero papel legislativo porque se convierten en un árbitro social, en un árbitro en un país en donde la ley federal en sí no es superior a la ley de cada uno de los Estados. Esta cantidad de factores llevaron a que los jueces, que son elegidos democráticamente, nunca fueron interpretados como unos operadores jurídicos sino como unos verdaderos elaboradores de políticas públicas. Por eso, es de esperar que un sistema que allí responde a una historia y una tradición y es coherente, al importarlo a la fuerza a un país con una tradición normativa muy distinta no logre adaptarse plenamente, y por eso los constantes conflictos a la hora de debatir sus fallos. Ahora, ésta no es una crítica a la Corte Constitucional, dado que la Corte es un elemento de democratización, pero si es evidente que en Colombia la Corte tiene muy pocos límites al momento de establecer políticas públicas. Este tema amerita un debate profundo sobre la pertinencia y la coherencia de un sistema como el de la Corte en unas estructuras como las imperantes en Colombia.

Volviendo al tema de la financiación de la protección social, ésta es una discusión que lleva a pensar más allá de las fuentes de financiamiento del Sistema de la Seguridad en Colombia y nos lleva a reflexionar tanto en el tema del desempleo como de la flexibilidad laboral, y por lo tanto de las características del mercado laboral en Colombia. La Ley 100, muy importante, se hizo sobre un supuesto muy sencillo y es que en Colombia habría mayoritariamente personas en el régimen contributivo de salud (cerca del 80% o el 70% de los colombianos cotizando activamente en los fondos de pensiones), para que se pudiera a través de ese gran número de aportantes financiar a quienes se encuentran en el desempleo o en el sector informal. Ahora, como esos supuestos nunca se alcanzaron se generó un problema estructural, un problema de fondo en la financiación de la seguridad social. Por esto, más allá de intentar encontrar soluciones puntuales para financiar, por ejemplo, los costos que implica este fallo de la Corte Constitucional sobre la ampliación del POS, se debe pensar en cómo atacar el problema de raíz, que es el problema de las inflexibilidades del mercado laboral y los problemas estructurales que impiden la formalización del empleo en Colombia.

En este sentido, la discusión se centra en solucionar dos preguntas fundamentales: ¿son los diferentes impuestos o contribuciones atadas a la nomina una restricción al empleo formal?, y ¿son los impuestos atados a la nomina la forma adecuada de financiar la seguridad social y otros servicios sociales o existen alternativas más eficientes y con incentivos mejor alineados? Para responder a estas dos problemáticas hago una breve presentación, que se estructura en tres partes. En la primera se explora y se explica brevemente la situación del empleo formal en Co-

lombia y la situación de la seguridad social en términos de cotización en nuestro país. En una segunda parte se hace un análisis de lo que son los dos tipos de cargas parafiscales, las Cajas de Compensación Familiar y su naturaleza redistributiva. En la tercera parte, se habla de otro tipo de cartera parafiscal, la dirigida a la formación técnica profesional, el SENA, analizando el SENA desde su estructura institucional hoy en día y comparándolo brevemente con otros esquemas de formación técnica y profesional en otros países del mundo.

La situación del empleo en Colombia es crítica. La tasa de desempleo colombiana es particularmente alta, si bien ha tenido una reducción sostenida desde por lo menos el 2002. En el contexto regional, es más alta que en Argentina, Venezuela, Brasil, Chile, Perú y México, países que lograron reducir su tasa de desempleo a cifras menores a dos dígitos, mientras que en Colombia en el mejor de los momentos estuvimos en un 11,2%. Es decir, tenemos en el país una situación muy grave, dado que nunca se logró romper la barrera de 10%, lo que significa que, en una fase de fuerte expansión de la economía, la tasa natural de desempleo colombiana llegó a ubicarse entre 10% o 12%, lo que muestra que existe una inflexibilidad en el mercado laboral que es un fuerte obstáculo para incrementar el empleo.

A esto se le agrega un panorama muy preocupante en el tema de la formalidad laboral. Según cifras del 2007 del DNP, en 2002 los trabajadores formalizados llegaban al 51,3% del total de la fuerza laboral, y en 2006 la economía fue capaz de alcanzar apenas 58,5%. Es decir, si bien el tema del desempleo es preocupante, el de la informalidad es muy grave y tiene que ubicarse en el centro del debate, dado que en el contexto regional de nuevo estamos rezagados, con respecto a países como México y Chile, donde la formalidad llega al 75%.

Las cifras de seguridad social, por el contrario, han mostrado importantes avances en los últimos años. De hecho, en salud este gobierno ha logrado éxitos importantes en materia de cobertura, dado que actualmente tenemos 88% de la población cubierta con régimen subsidiado y contributivo. Sin embargo, es una cobertura que no se ha logrado con régimen contributivo, sino esencialmente con subsidiado (46% del total de la población está en este régimen) lo que implica que el régimen contributivo, si no es con ayuda de financiamiento público, no lograría por sí solo una cobertura mayor, y éste no era el supuesto inicial con el que se creó este sistema. En materia pensional, sin embargo, las cifras no son tan halagadoras, dado que actualmente hablamos de 13,82 millones de afiliados al régimen de pensiones, con sólo 6 millones 251 mil colombianos activos. Del total de afiliados, 6 millones aportan al régimen de prima media y 7 millones al régimen de capitalización, lo que muestra un problema de financiación.

Como conclusión de esta primera parte, se puede decir que no se pueden desconocer los avances del Gobierno, pues si bien no ha habido un éxito rotundo en materia de empleo, sí ha habido un progreso parcial. Es decir, pasamos de una tasa de desempleo muy alta hace 7 años (cercana al 19%), a otra moderadamente alta (de 11%), debido principalmente a los tres pilares de este gobierno: confianza inversionista, cohesión social y seguridad democrática. Sin embargo, aunque se ha logrado mejorar el ambiente económico, no ha habido

ninguna reforma de fondo en el tema del mercado laboral. Otra conclusión es que el desempleo no es culpa del Banco de la República ni de sus tasas, como el Gobierno ha querido dar a entender, sino que es consecuencia de unos frenos estructurales a la creación de empleo. En efecto, en la actualidad los tres principales componentes de las cargas parafiscales, los 4 puntos porcentuales (p.p) del salario destinados a las Cajas de Compensación Familiar y los 2 p.p destinados al sistema de formación técnica y profesional, unidos a los 3 p.p para el ICBF, son una carga importante pare el empleador y un obstáculo infranqueable para la generación de empleo.

Muchos estudios recientes han sacado una serie de conclusiones importantes: primero, el tema de los parafiscales no solamente es un freno al empleo formal sino que también afecta el valor real de los salarios, y segundo, que los costos extrasalariales a los empleadores favorecen la tercerización laboral, es decir, la creación de un subsistema laboral con menos protección y menos remuneración, lo que claramente puede identificarse como el empleo temporal. Es decir, básicamente se concluye que los costos parafiscales frenan la formalización del empleo. Por lo tanto, se hace necesario discutir en el país la pertinencia de algunos de estos impuestos parafiscales, como por ejemplo los 4 p.p destinados a las Cajas de Compensación Familiar.

Las Cajas de Compensación Familiar se crearon en los años cincuenta, en la época en que se comenzaba a generar la malla de seguridad social en Colombia, con la Caja Nacional de Previsión para las pensiones de los funcionarios públicos y el Seguro Social, que se crea bajo el influjo de unas estructuras corporativistas y cooperativistas, ciertamente paternalistas. Todas estas estructuras fueron influenciadas fuertemente por el régimen de Getulio Vargas en Brasil, de donde proviene, por ejemplo, el modelo del SENA, como forma de compensar la ausencia de una malla social para el trabajador formal. En esa época ya existía la clasificación entre trabajador formal y trabajador informal, pero sus características no diferían sustancialmente, porque el trabajador formal no tenia ni salud, ni pensiones, ni ninguno de los servicios con los que actualmente cuenta. El siguiente paso, tanto aquí como en muchos otros países, fue lograr, a través del ahorro de cada uno de los trabajadores, unos beneficios globales, mediante la creación de Cajas para compensar la salud, la vivienda y la recreación.

Un argumento importante que alegan los defensores de las Cajas es el carácter redistributivo de los cuatro puntos que se destinan al pago de estos parafiscales, sin embargo, existe evidencia empírica que nos demuestra por qué no tienen carácter ni progresivo ni redistributivo. En un estudio que hizo en 2003 Hugo López, de la Misión de Pobreza contratada por el gobierno, se mide la magnitud del gasto público y su efecto sobre la distribución del ingreso, utilizando la Curva de Lorenz y la Curva de Concentración. Básicamente lo que se hace es tomar todos los gastos de seguridad social, educación, servicios públicos y alimentación escolar, considerando la proporción que es financiada con los cuatro puntos de las Cajas Parafiscales y el SENA, midiendo el efecto en cuanto a progresividad. Así, se observa que 1,2% del total de los recursos destinados al subsidio familiar lo reciben las familias más pobres, mientras que el 35,2% de estos subsidios van para el quintil más rico. Así mismo, el SENA genera pocas oportunidades para las familias más pobres, sólo el 8,9% del total

de este parafiscal llega al primer quintil, y el quintil cinco recibe el 30,7%. De esta forma, se concluye que no hay una adecuada focalización y no hay eficacia redistributiva, que es el argumento que se utiliza para defender toda la carga parafiscal.

Colombia no se encuentra en el mejor de los mundos, donde estudios muy serios han señalado que el sistema actual de parafiscales tiene un efecto considerable sobre el mercado formal del empleo. El estudio de la Misión de Pobreza, que defiende esta carga parafiscal, dice al mismo tiempo que tiene baja eficacia redistributiva, lo que implica la necesidad de un debate nacional sobre la pertinencia, en un país como Colombia, de este tipo de cargas parafiscales, y sobre todo cuando se va a entrar en una época de menor crecimiento y de presiones negativas sobre el empleo.

Otro tema que también es importante debatir sobre las Cajas de Compensación Familiar (CCF) es que, partiendo del supuesto de que son necesarias, el hecho de que actualmente haya cincuenta CCF lleva a pensar en la posible existencia de grandes economías de escala que no son utilizadas. Adicionalmente, ciertas CCF obedecen a veces a feudos políticos de algunos departamentos, lo que puede llegar a ocasionar problemas de corrupción y clientelismo. Otro tema es el carácter redistributivo de los recursos a nivel territorial, o lo que se llama en algunos países la perecuación de los recursos que entran en las CCF, donde estas se concentran en las zonas urbanas y los centros de producción nacional y no hay una redistribución real en zonas donde el empleo formal es menor, es decir, existe una concentración de esta política social en los lugares que tienen las menores necesidades sociales.

El tema del SENA es sin duda sumamente interesante, dado que el tema de la formación técnica y profesional, y sobre todo la capacitación continuada, es tal vez una de las claves de la productividad de un país, y es por esto que países en desarrollo le apuestan tanto a este tipo de formación. En nuestro caso hay que reconocerle meritos innegables al Gobierno, el SENA hoy en día ha mejorado muchísimo, hecho que el presidente divulga constantemente en términos de número de personas formadas, empleabilidad de sus egresados y pertinencia de la formación, resultados que sin duda no pueden negarse frente a lo que existía anteriormente. Sin embargo, las preguntas que nos deben orientar en esta reflexión son las siguientes: si bien estos resultados son importantes, ¿se necesita de dos puntos de parafiscalidad para que el SENA funcione?, ¿en otros países los sistemas de formación técnica y profesional funcionan con dos puntos de la masa salarial a cargo del empleado, o se podría hacer lo mismo con menos? Estoy convencido que se puede hacer con otro tipo de financiación, con menores recursos y sobretodo con una estructura macro diferente a la que tiene hoy el SENA.

Como ya mencioné, el SENA se creó en los años cincuenta bajo la misma influencia con la que se crearon las Cajas de Compensación Familiar, que era el modelo corporativista brasilero. En efecto, nuestro SENA es copia del SENA brasilero de Getulio Vargas, pero se generó con un enfoque muy puntual. El SENA se creó con la idea de dar una formación inicial al trabajador, donde se entendía que, debido al modelo de producción fordista, esa era la necesidad de las empresas. Se buscaba una formación inicial y en masa como forma de impulsar el proceso de industrialización nacional. Por otra parte, en esa

época la gente contaba con un empleo más estable, generalmente de toda la vida, contrario a la situación actual. Bajo este marco, los objetivos impuestos exigían una gran estructura estatal que le diera un impulso al sistema. No obstante, los tiempos han cambiado, y la estructura económica fordista, de producción en masa, de escasas aptitudes técnicas y de escasa exigencia de adaptación constante, ya no existe en la actualidad. Hoy en día los esquemas de formación han variado y, por lo tanto, las estructuras que permitían tales esquemas están obligadas a adaptarse, que es lo que no ha pasado en Colombia, donde se tiene exactamente la misma estructura del SENA de los años cincuenta.

Mirando el panorama global, las recomendaciones que ha dado la OECD a sus países miembros y la evolución que han tomado algunos de estos países, muestran que este esquema actual del SENA está llamado a evolucionar. Así, por ejemplo, Francia y España eliminaron y sustituyeron su sistema de formación técnica, que era muy parecido a nuestro SENA de los años cincuenta, una estructura básica que daba formación inicial. Básicamente lo que se hizo fue dividir el sistema de capacitación en tres grandes tipos de formación. La primera, la formación inicial, muy ligada al aprendizaje y a la educación de colegio; la segunda, la formación para el trabajador, dado que se supone que, por su especificidad, debe estar diferenciada, y la tercera, la formación continuada, estructurada bajo Fondos Sectoriales o por ramas de producción.

Actualmente, la formación continuada es la niña de los ojos bonitos de todos estos países en materia de capacitación profesional, donde se ha entendido que, si bien la formación inicial es importante, lo fundamental para combatir el problema crónico de desempleo y garantizar mayor productividad y adaptabilidad de la masa salarial es la formación continuada, la formación a lo largo de la vida del trabajador. Este tipo de capacitación le permite, a través de aptitudes que se van certificando, pasar de un empleo a otro, mejorar su productividad y adaptarse a las necesidades constantes de una economía abierta.

Al mismo tiempo que se separan estas tres estructuras, se hace necesario cambiar la forma de financiación de las estructuras de formación técnica y profesional, dado que se generan economías de escala al integrar la educación de bachillerato con la educación especializada, permitiéndole al Estado financiar la formación básica a través del presupuesto. También permite entregarle la formación para el desempleo al mismo presupuesto público a través del Ministerio de la Protección Social, dejando un margen de maniobra al fisco a la hora de financiar la formación continuada. En materia de formación continuada tres grandes modelos están funcionando hoy en día: la mutualización de los recursos que pagan los empleadores para su formación continuada, la formación en el sitio de trabajo, y la formación a lo largo de la vida de los trabajadores que se lleva a cabo a través de organismos sectoriales. Así, por ejemplo, el sector agroalimentario tendría un organismo que recolecta los recursos de todos los productores agroalimentarios, destinándola a proveer formación continuada a los trabajadores de esa actividad productiva.

En Francia, por ejemplo, en el tema de parafiscalidad, a las empresas de más de 10 trabajadores se les cobra el 1,5% del salario, destinándolo a la formación continuada (que en es brindada por las

mismas empresas). Adicionalmente, existe una diferenciación de la tarifa, ya que para las empresas de menos de diez trabajadores se les cobra solamente el 0,25% del salario. El sistema español, más directivo, tiene como base un Fondo, que recibe aportes de los trabajadores, los mutualiza y a través de mesas paritarias termina proveyendo formación profesional en el lugar de trabajo de las empresas, estableciendo planes de formación muy estrictos para las pequeñas y medianas empresas. Los resultados españoles son muy favorables.

Sin embargo, el sistema que está marcando la pauta es el usado en los países escandinavos, el Sistema de las Cuentas Individuales de Formación, en donde se busca fomentar la protección social en detrimento de la protección laboral. Así, a través de sistemas cruzados de financiación entre trabajadores, empleadores y Estado, se están abriendo cuentas individuales de formación administradas por una institución tipo Skandia en Suecia o HSBC en Inglaterra (que ha adoptado este sistema recientemente). Se entiende, por lo tanto, que la formación continuada no debe recaer sobre un organismo o estructura estatal, como el esquema colombiano, sino que, dependiendo de los niveles de ingreso y las necesidades de capacitación del trabajador, éste va abonando a su cuenta recursos para que a lo largo de su vida laboral se vaya adaptando y vaya mejorando su formación.

Para resumir, el esquema bajo el que funciona el SENA parece bastante atípico, si lo comparamos con la experiencia internacional, principalmente por intentar proveer los tres tipos de formación: la inicial, la formación para el trabajo y la formación continuada. En todo el mundo se han separado estos tres tipos de formación, dado que la primera le corresponde más al nivel educativo tradicional, la segunda debe asignarse a tipo de ministerios y la tercera se debe ver como una obligación y un interés real para las empresas. La formación continuada, por su parte, se puede estructurar bajo tres esquemas: a través de un organismo rector en la forma de un Fondo, que recoge estos recursos y que no exige mayor estructura ni mayor burocracia, a través de organismos sectoriales, o a través de el sistema de cuentas individuales de formación. Ciertamente, la formación que está proveyendo el SENA, y todos los resultados que tanto muestra el gobierno, podría financiarse con menos recursos o de forma diferente. Por otra parte, en la actualidad los empleadores de grandes empresas hacen una inversión considerable en formación, más allá de la obligación legal de transferir dos puntos de los parafiscales. Si el Estado creara algún mecanismo para mutualizar esos recursos, de tal forma que se pudiera entregarle a las empresas la libertad de escoger quién va a formar a sus trabajadores, y sobre todo la posibilidad de una formación más específica que represente formación de capital humano relevante, se podrían encontrar economías de escala que alivien en gran parte los costos que actualmente representa la financiación por medio de impuestos a la nómina.

A manera de conclusión, sin duda la reflexión más importante, más que pensar en reformas puntuales para financiar la seguridad social, es atacar el tema estructural para la creación de empleo formal. A mi parecer, el primer paso es debatir los cuatro puntos de parafiscalidad que van para las Cajas de Compensación Familiar, y en segundo lugar la estructura misma del SENA. En la campaña del Presidente Uribe en 2002, él propuso que el SENA había que transformarlo mediante la creación de un Fondo, y yo creo

que la idea que él tenía era exactamente la idea del sistema español, donde un gran fondo recoge todas las cotizaciones que se le giran a las empresas para que sean ellas mismas las que decidan el mecanismo de capacitación. Esto permitiría una gran terciarización de la formación, y al mismo tiempo su orientación a cargo del empleador. Hoy, por las exigencias de la economía, más importante que la formación inicial es la formación del trabajador durante todo su desarrollo profesional, porque esa es una forma de irse adaptando a las necesidades, de ir mejorando sus aptitudes profesionales y sobre todo de adaptarse a la realidad, en la que un empleo vitalicio ya no existe desde hace mucho tiempo.



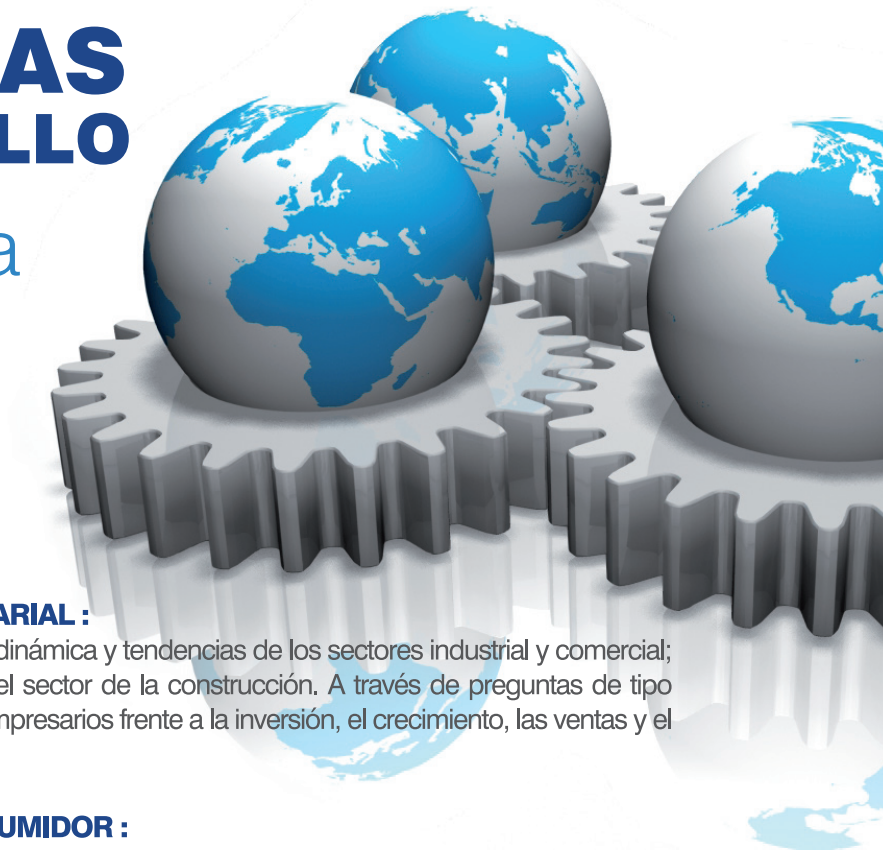
ENERGIA
de Bogotá

GRUPO ENERGÍA DE BOGOTÁ

VIGILADA POR LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS No. UNICO DE REGISTRO 2-11001004-4

ENCUESTAS FEDESARROLLO

La mejor forma de seguirle el pulso a la Economía



ENCUESTA DE OPINIÓN EMPRESARIAL :
Permite hacer seguimiento mensual a la dinámica y tendencias de los sectores industrial y comercial; y trimestralmente presenta datos sobre el sector de la construcción. A través de preguntas de tipo cualitativo mide las expectativas de los empresarios frente a la inversión, el crecimiento, las ventas y el empleo.

ENCUESTA DE OPINIÓN AL CONSUMIDOR :
Compila mensualmente las percepciones y perspectivas de los hogares en las 4 principales ciudades del país, frente al consumo de bienes durables, situación económica del hogar y condición económica del país. La información se puede desagregar por ciudad y nivel socioeconómico.

ENCUESTA DE OPINIÓN FINANCIERA :
Recoge información mensual acerca de inversión y expectativas macroeconómicas de los principales agentes financieros que representan el 80% de los activos del sector. La información se puede desagregar por corporaciones financieras, aseguradoras, fondos de pensiones y cesantías; y fiduciarias.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Suscripción a Encuestas Fedesarrollo
Tel. (571) 3259777 Ext. 340
e-mail:comercial@fedesarrollo.org.co
Calle 78 N° 9-91 / Bogotá D.C. - Colombia
www.fedesarrollo.org.co