

Imprimir

Introducción.

El Estado Social de Derecho que acordamos en la Constitución política de 1991 está lejos todavía de materializarse en relación con uno de sus contenidos esenciales: la Protección Social. En Colombia, apenas el 44,2% de la población ocupada se encuentra afiliada a alguno de los subsistemas que lo componen: 46,8% al sistema de riesgos laborales (SRL), 41,4% al régimen pensional, (RP), 44,2% al régimen de salud, (RS) y 44,2% a los fondos de cesantías. El resto de la población tiene acceso a la salud a través de un régimen subsidiado en crisis por falta de financiación y por las condiciones precarias de sus trabajadoras y trabajadores. La población infantil en condición de pobreza extrema apenas recibe unos ingresos que equivale a menos de la quinta parte del valor de la línea de pobreza, los que reciben a través del programa “familias en acción”; los trabajadores cesantes y desempleados no reciben ningún ingreso que los proteja de vivir en la indigencia y de perder su autonomía, o en todo caso el que puedan recibir, como el subsidio al desempleo, es ínfimo y de muy baja cobertura; el 79% de la población adulta mayor no tiene pensión, y el programa “Colombia mayor”, de muy baja cobertura, apenas entrega un subsidio el 29,6% del valor de la línea de pobreza; los discapacitados no cuentan con ingresos, y las trabajadoras del cuidado, esenciales en la reproducción de la fuerza de trabajo y del cuidado de niños, niñas, enfermos y discapacitados, tampoco reciben ingresos que les aseguren su dignidad y autonomía.

La protección social es un componente clave para asegurar el derecho a la igualdad y a la justicia. Se trata del derecho a no ser pobres, a que todas y todos podamos acceder a las condiciones mínimas que nos permiten la dignidad como personas, a ser autónomas y contar con las condiciones para ejercer de verdad nuestra condición de ciudadanas y ciudadanos.

1. Los contenidos de un sistema de protección social propios de un Estado Social de Derecho.

El contenido mínimo de un sistema de protección social (SPS) propio de un Estado Social de Derecho como el que estableció la Constitución Política colombiana en 1991[1], está delineado muy claramente en la recomendación 202 de 2012 de la OIT, relativa a los Pisos de Protección Social. Los pisos de protección social constituyen un “conjunto de garantías

básicas de seguridad social definidos a nivel nacional, que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social”, (R. 202, numeral 2). La idea esencial es que nadie debería vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos y que todas las personas deberían tener al menos acceso a los servicios sociales básicos, los cuales “deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social, (R. 202, numeral 5):

- a. acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- b. seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c. seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y;
- d. seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

La recomendación establece, que “los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales”, (literal “b”, del numeral 8).

Respecto de la “seguridad básica del ingreso”, que para la OIT debe equivaler a “por lo menos a un nivel mínimo definido en el plano nacional”, en nuestra Constitución este nivel mínimo equivale al Mínimo Vital, que es parte de los derechos fundamentales de todas las personas según los artículos 1, 11 y 16 de la Constitución, derecho en relación con el cual la

Corte Constitucional ha sostenido en forma extendida y reiterada, que “es un derecho que se deriva de los principios de Estado Social de derecho, dignidad humana y solidaridad, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad en la modalidad de decisiones de protección especial a personas en situación de necesidad manifiesta”,(Sentencia T-426 de 1992).

El mínimo vital es el equivalente a la línea de pobreza, cuyo valor ha sido calculado por el DANE en aproximadamente \$270.000 de hoy, por mes y por persona, y representa el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes y servicios, alimentarios y no alimentarios, según esta entidad.

Las características, alcance, cobertura y calidad del sistema de protección social colombiano, se puede deducir al analizar este sistema desde la protección con que cuenta la población trabajadora colombiana, cuyo contenido y cobertura presentamos en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Las cifras de cobertura del Sistema de Protección Social.

	2018	Part. %	2019	Var. %	Part. %	08/2020	Var%
Población ocupada	22.457.154	100	22.287.280	-0,8	100	17.983.555	-19,3
1. Afiliados SRL	10.487.602	46,7	10.431.583	-0,5	46,8	7.688.331	-26,3
2. Afiliados cotizantes pensiones	8.438.512	37,6	9.227.554	9,4	41,4	8.508.582	-7,8
3. Afiliados régimen contributivo en salud	9.956.830	44,3	9.856.296	-1	44,2	7.698.619,00	-21,9
4. Afiliados fondos de cesantías	9.403.443	41,9	9.853.134	4,8	44,2	10.500.787	6,6
5. Pensionados mayores de 60 (90% de los pensionados)	1.339.813	21,6	1.411.791		21,7	1.448.957	2,6
Promedio trabajadores cubiertos SPS	9.571.597	42,6	9.842.142	2,8	44,2	8.599.080	
Trabajadores desempleados	2.405.939	10,7	2.615.959	8,7	11,7	4.558.875	37,1
Trabajadoras del cuidado	5.800.790	25,8	5.960.432	2,8	26,7	8.169.391	
Personas con discapacidad	3.134.036				0,0		4,6
Total Personas mayores de 60	6.216.848		6.509.912		29,2	6.808.641	2,6

Fuente: DANE, FASECOLDA, SUPERFINANCIERA.

2. Más de la mitad de la población trabajadora no cuenta con protección social.

En Colombia, apenas el 44,2% de la población ocupada se encuentra afiliada al SPS: 46,8% al sistema de riesgos laborales (SRL), 41,4% al régimen pensional, (RP), 44,2% al régimen de salud, (RS) y 44,2% a los fondos de cesantías. El resto de la población trabajadora únicamente tiene acceso al régimen de salud a través del régimen subsidiado.

2.1 Disminuye la afiliación al Sistema de Riesgos Laborales.

Al finalizar 2019, no hubo ningún progreso en materia de protección en riesgos laborales de la población trabajadora: con respecto a 2018, el total de afiliados a este sistema en vez de incrementarse disminuyó en -0,5%. La población trabajadora total afiliada a este sistema apenas fue de 10.487.602 de personas, el 46,8% de la población ocupada total, una cifra que incluye a 10.431.583 trabajadores dependientes o asalariados, con una cobertura del 92,7% respecto del total de esta categoría ocupacional, y a 776.087 trabajadores independientes o por cuenta propia, el 8,2% del total de esta categoría de trabajadores, los mismos que disminuyeron su afiliación en -9,7% con respecto a 2018.

La afiliación a este sistema es clave en la protección social y en la formalización del trabajo. En 2019 se registraron un total de 611.275 accidentes calificados de trabajo, 8.202 enfermedades laborales, y 488 muertes por accidentes de trabajo, cifras que presentan un alto subregistro, pues son las mismas empresas y las mismas aseguradoras de riesgos las que controlan este registro, y ni a las unas ni a las otras les conviene un manejo transparente de la información, pues les podría significar un mayor pago en materia de cuotas y de seguros, un subregistro agravado por el hecho de que en Colombia hay muy poco sindicalismo, por lo cual los trabajadores no cuentan con la capacidad y la autonomía necesarias para incidir de manera real en el manejo que le dan las empresas a este sistema.

Las mayores exclusiones que se presentan en relación con la afiliación a este sistema, se presentan, en primer lugar, con los trabajadores por cuenta propia, que representan el 42,4% del total de la población ocupada, y de los cuales, apenas el 8,2% está afiliado; en segundo

lugar, aparecen los trabajadores del sector agropecuario, con una afiliación del 11,2%, y las trabajadoras del comercio, hoteles y restaurantes, con una afiliación del 25,6%. Estas bajas coberturas tienen, en parte, explicación en la debilidad del Estado para ejercer su labor de inspección del trabajo, particularmente en las denominados “centros poblados rural disperso”, en los cuales, o no existen inspectores del trabajo, o estos están controlados por los poderes que controlan estas regiones.

2.2 Además de la baja cobertura, más de la mitad de los afiliados al régimen pensional son inactivos.

Al finalizar 2019, 9.227.554 personas estaban afiliadas como cotizantes al sistema pensional, el 46,6% del total de afiliados al sistema y el 41,4% del total de la población ocupada. Esta es la población trabajadora que puede tener alguna expectativa de pensionarse al cabo de su vida laboral, pues los afiliados se clasifican en “activos”, los que realizaron alguna cotización en los últimos 6 meses, e “inactivos”, los que en el mismo período no realizaron ningún aporte. Estos últimos representan el 51,3% en los fondos privados y el 55,1% en el régimen de prima media.

El acceso efectivo al derecho a la pensión va a depender de la estabilidad laboral y de una alta fidelidad en materia de aportes. De entrada, están excluidos un poco más del 80% de los trabajadores por cuenta propia, que son informales y cuyos ingresos no les permite cotizar sobre la base de un salario mínimo. Están excluidos también, una gran proporción de trabajadores dependientes que no tienen siquiera contrato de trabajo, como el 90% de las trabajadoras domésticas; o los que no cuentan con estabilidad laboral, que entran y salen del mercado de trabajo porque son trabajadores temporales, subcontratados, o tercerizados, o porque tienen contratos de prestación de servicios; y están excluidos también los “trabajadores familiares sin remuneración”. La mayoría de estos trabajadores, o no van a cotizar nunca, o en todo caso, no van a completar las semanas mínimas de cotización, y mucho menos, el capital ahorrado en los fondos privados de pensiones que les pueda posibilitar una pensión anticipada[2].

En relación con la afiliación de hombres y mujeres, estas cuentan con una afiliación del 41% y los hombres del 59%, las mismas proporciones que se presentan en el mercado de trabajo en cuanto a población ocupada.

Finalmente, del total de la población afiliada al sistema pensional, el 71,1% de ellas lo está en los fondos privados y el 28,9% en Colpensiones.

2.3 Trabajadoras sin protección en caso de desempleo y cesantía.

Del total de las personas que no tienen empleo, el 88% son trabajadores cesantes, o que perdieron su empleo, y el resto son desempleados que buscan por primera vez un empleo. El SPS en Colombia, los únicos mecanismos de protección que contiene para proteger los ingresos perdidos por desempleo son las cesantías y el subsidio de desempleo que entregan las Cajas de Compensación Familiar.

Sobre el primer mecanismo, apenas el 44,2% del total de la población ocupada estaba afiliada en algún fondo de cesantías. En los fondos privados, 8.068.226 de personas contaban, en promedio, con un capital acumulado equivalente a \$1.579.210, cifra que en ese momento les permitía cubrir con un salario mínimo 1,8 meses de desempleo.

En cuanto al subsidio que entregan las Cajas, solo lo pueden solicitar personas que nunca han estado afiliada a las Cajas y que no hayan solicitado el subsidio durante los últimos tres años, y los afiliados que lo hayan estado por un periodo mínimo de un año durante los últimos 3 años, de manera continua o discontinua. El subsidio está determinado en un monto equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual vigente, el cual se dividirá y otorgará en seis cuotas mensuales iguales, y comprende aportes al sistema de salud, bonos alimenticios o educación, según la preferencia de cada beneficiario. Según ASOCAJAS, al 27 de agosto de 2020, se habían recibido 809.751 solicitudes para auxilio de desempleo, de las cuales se habían entregado efectivamente 215.880, el 4,7% de los trabajadores desempleados[3].

2.4 La protección social en Salud convertida en negocio.

Las trabajadoras afiliadas al régimen contributivo en salud representaban el 42,2% de la población ocupada en 2019, el resto lo hace a través del régimen subsidiado.

Aunque, según el Ministerio de Salud, el aseguramiento en salud alcanza una cobertura, 96,4% de la población total del país, este sistema se ha vuelto una fuente extraordinaria de captura de rentas por parte del sector privado, y en un dolor de cabeza para sus usuarios y para el personal que trabaja en este sistema.

En 2019, este sistema distribuyó entre las EPS \$41 billones, que es el resultado del pago por Unidad de pago por capitación (UPC), y que corresponde al valor anual que se reconoce por cada uno de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) para cubrir las prestaciones del Plan Obligatorio de Salud (POS), en los regímenes contributivo y subsidiado. En 2020 esta UPC es de \$861.059 en promedio por cada afiliado.

Con estos recursos, las EPS deben pagar los servicios que subcontratan a través de las Instituciones Prestadoras de Salud, que son entidades oficiales, mixtas, privadas, comunitarias y solidarias, organizadas para la prestación de los servicios de salud a los afiliados del Sistema. Sin embargo, solo hasta diciembre de 2018, la deuda de las EPS a los hospitales y clínicas por la prestación de servicios de salud llegó a los \$10.1 billones, según lo reportaba la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas.[4]

Mientras las EPS mantienen una deuda que ha venido creciendo, aprovechan el manejo de estos recursos para hacer negocios, entre ellos la construcción de unidades de atención a la salud, articulado verticalmente con las EPS, o en todo caso controlados por estas, para subcontratar servicios a través de sus propias IPS, como ha quedado en evidencia, primero con SALUDCOOP, y ahora con COOMEVA, mientras los usuarios padecen las consecuencias de este manejo, como se evidencia en las 207.368 tutelas que se interpusieron en 2019 para buscar amparo en servicios de salud, según un informe de la Defensoría del Pueblo, en el que expone además, que de los 1.122 municipios, en 1.080 de ellos se presentó al menos una petición en busca del amparo de la salud y el bienestar, y que los servicios más reclamados están relacionados con cirugías, tratamientos y procedimientos (98,4 %), elementos

sociosanitarios, (como pañales, pañitos, transporte y asistencia, con un 73 %) y medicamentos (72 %). (El Tiempo, 24 de julio 2020).

Y con respecto a las condiciones laborales de las trabajadoras de la salud, una encuesta presentada por la Federación Médica Colombiana (FMC) y el Colegio Médico Colombiano (CMC), que contó con el apoyo de diversas organizaciones médicas y de la sociedad civil, encontró que solo el 25% de los encuestados corresponde a personal con contrato de planta con todas las garantías laborales, el resto cuenta con otro tipo de contrato entre los que están: el contrato por obra o labor, el de orden por prestaciones de servicios (OPS), el de residente/estudiantes, el contrato sindical, entre otros.

La encuesta refleja una realidad laboral que trae consecuencias negativas para el funcionamiento de la labor médica, pues afecta la permanencia y el poder de negociación y acción de los trabajadores en las instituciones de salud. La encuesta documenta que muchos profesionales del sistema de salud dicen que se ven amenazados por la facilidad de terminación de sus contratos, así como que se presentan atrasos en los pagos hasta de 4 meses, asociados en su mayoría a la contratación por OPS (esto relacionado con los problemas financieros perversos entre las cuentas de las EPS y las IPS). Se observó que esto puede dejar totalmente desprotegido al trabajador, además de las referencias en cuanto a la carencia de elementos de protección personal adecuados y la angustia emocional que esto conlleva[5].

3. Trabajadoras del cuidado y población discapacitada sin protección social.

En Colombia había en 2019, según el DANE, aproximadamente 5.960.432 mujeres que hacían parte de la “población inactiva”, dedicadas a los denominados “oficios del hogar”, más concretamente a la Economía del Cuidado, un sector de la población que con la pandemia se incrementó en 37,1%. Además de las labores domésticas esenciales que desarrollan estas mujeres en el hogar, como la elaboración de alimentos, el aseo permanente de las viviendas y el arreglo de la ropa, ellas también se encargan del cuidado de niños y niñas y de su educación en la primera infancia, de los cuidados de personas con discapacidad

y de las personas de edad, entre otros.

Todas estas actividades son esenciales no solo para el hogar y para las familias, sino para toda la sociedad y para la economía, pues si no fuera realizadas por ellas, toda persona que trabaja tendría que realizarlas por sí misma, alargando su jornada laboral, lo cual tendría un impacto negativo directo en la productividad del trabajo, o pagar para que otras personas lo hagan, a través de trabajadoras domésticas y otros, trabajadoras que por lo menos, según la legislación laboral, tendría un costo de por lo menos \$1.325.481, por persona mes y por jornada completa.

La condición de estas mujeres afecta su dignidad, en el sentido de su autonomía, pues la labor que hacen no es remunerada, no se les reconoce el descanso remunerado, no tienen vacaciones, y su vinculación al SPS se hace únicamente en salud, y eso solo cuando aparecen como “beneficiarias”.

Por su parte, las personas con discapacitada en Colombia (PcD), la única vinculación que tiene al SPS es través del régimen de salud y al de pensiones. Al derecho a la pensión acceden en caso de invalidez cuando esta tenga origen laboral y la discapacidad es de más del 50%, o cuando la discapacidad ha sido consecuencia del conflicto armado; o a la pensión especial de vejez por deficiencia, la cual está dirigida a personas de 55 años (hombres o mujeres), con 1.000 semanas cotizadas y con un 50% de deficiencia física, síquica o sensorial; y a la pensión de sobreviviente. Adicionalmente, la ley incluye el derecho a la pensión anticipada para los padres de personas invalidas, con la condición de que hayan cumplido con las semanas mínimas de cotización para acceder a este derecho.

En Colombia pueden haber por lo menos 3.040.285 de PcD de las cuales el 49% son mujeres y el 51% hombres, (el censo 2005 encontró que el 6,3% de la población tenía algún tipo de discapacidad)[6]. Un boletín reciente del DANE, informaba que del total de PcD, 1.784.372 tienen discapacidades con niveles de severidad 1 y 2 que los coloca en un alto grado de dependencia; que el 24,59% estaban incapacitadas permanentemente para trabajar y que el 23,82% estaban dedicadas a realizar oficios del hogar, una proporción que es mayor entre la

mujeres, pues el 39,6% de estas tiene los oficios del hogar como la principal actividad.[7]

La información disponible en materia pensional permite identificar un total de 115.879 PcD pensionadas, 73.112 en el régimen de prima media y 42.767 en el de ahorro individual, pero en ninguno de los casos se identifica el origen de la invalidez.

Respecto a la vinculación al trabajo por parte de las PcD, un documento del Ministerio de Salud,[8] que recoge información sobre 1.437.636 PcD con edades entre 20 y 59 años, de las cuales 153.006 se encontraban trabajando, el 10,6% del total. El 39,7% de ellas trabajaban por cuenta propia, el 21,5% eran obreros o empleados particulares, el 16,4% jornalero o peón, el 7,4% como empleado doméstico, el 4,1% como trabajador familiar sin remuneración, el 2,6% como patrón, y el 20% sin definición. No obstante, según la misma información el 81.1% de la PcD que trabaja lo hacen de manera informal, pues ni siquiera tienen contrato de trabajo.

4. El 79% de las personas mayores no tienen pensión.

Apenas el 21,2% de las personas mayores tienen protegidos sus ingresos en la vejez a través de una pensión que les asegura su dignidad como personas, las demás están excluidas y si no cuentan con una renta, van a terminar sus días viviendo sin ninguna autonomía o en la más absoluta miseria.

Con esta población el Estado tiene la obligación que se deriva de su naturaleza de Estado Social, que obliga al gobierno a implementar políticas que le aseguren a las personas mayores las condiciones materiales mínimas para puedan de verdad vivir con dignidad y ejercer su ciudadanía, tal como lo ordena el art 13 de la CP, según el cual “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad (de las personas) sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, (y entre ellos), el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”, como los adultos mayores, que por su edad y condiciones físicas no pueden trabajar, o han sido excluidos del

mercado laboral. Esta obligación nos la ha recordado reiteradamente la Corte Constitucional a través de múltiples Sentencias, en las que ha considerado que la población de la tercera edad, se encuentra comprendida dentro de la categoría de los sujetos de especial protección constitucional,^[9] obligación que se concreta en la garantía del acceso al mínimo vital.

Esta exclusión es consecuencia de un sistema pensional que fue diseñado para que sólo se pensionen personas que trabajen en el sector formal de la economía, con una alta estabilidad laboral, que posean altos niveles educativos y que trabajen preferiblemente en las zonas urbanas. Este resultado lo constatan todos los días las personas que cumplen la edad y pasan a reclamar su pensión. Según un estudio de la Contraloría General de la República, “el RAIS, al igual que Colpensiones, produce más devoluciones de saldos de vejez que pensiones para las personas en edad de retiro laboral”. El dato concreto que trae el estudio, es que por cada 4 personas que cumplen la edad y reclaman su pensión en los fondos privados, sólo a una le reconocen su derecho, y en Colpensiones a una de cada dos. [10]

Ante este hecho absolutamente inconstitucional, la única respuesta del Gobierno ha sido la implementación de un programa asistencialista, focalizado en los más pobres, consistente en un auxilio que apenas representa el 29,6% del valor de la línea de pobreza o mínimo vital. Así lo informaba la Oficina de Comunicaciones del Departamento de la Prosperidad Social[11] en un boletín del 30 de julio de este año: “A partir del jueves 30 julio y hasta el 13 de agosto de 2020 estará disponible la transferencia monetaria de 80.000 pesos correspondiente al mes de julio de 2020 para cerca de 1 millón 700 mil beneficiarios del programa Colombia Mayor”. Además de la precariedad del auxilio, al que se accede, no con la cédula, sino a través de los directorios de los partidos políticos que sustentan el Gobierno, la cobertura del programa alcanza apenas al 31,7% de las personas mayores sin pensión.

5. La pandemia del Covid 19 ha empeorado la desprotección social.

La información recogida en el cuadro 1 muestra cómo la precaria protección social que tenemos empeoró con el confinamiento y la crisis económica que generó: la tasa de desempleo pasó del 12,2% que había en febrero antes que se decretara el confinamiento, al

20,2% del mes de julio, una tasa que es realmente del 28,8% si sumamos los nuevos “inactivos” que se incrementaron en 2.716,935, personas que perdieron el empleo y sus ingresos y que, como era obvio en medio de la pandemia, dejaron de buscar empleo y por esta razón dejaron de pertenecer a la población económicamente activa.

En medio de la pandemia disminuyeron los afiliados al SRL en -26,3%; los cotizantes a pensiones en -7,8%; los afiliados del régimen contributivo en salud en -21,9%, y lo más grave, 7.275.810 personas se quedaron sin ingresos: 4.559.875 desempleados más 2.719.935 nuevos “inactivos”, a los que hay que sumar 636.215 trabajadores familiares sin remuneración y 5.359.684. En total, 13.271.709 personas no han tenido ingresos por causa del confinamiento obligado por la pandemia, aproximadamente, 6,6 millones de hogares, (según el DANE, los hogares en Colombia cuentan en promedio con 2 perceptores de ingresos).

La pandemia provocó un colapso en el sistema público de atención a la salud, con una red hospitalaria pública debilitada por la situación financiera, y una política de salud centrada en la enfermedad y no en su prevención. El propio Ministerio de Salud había identificado en ese momento al menos 165 hospitales públicos con riesgo financiero alto o medio en 2019, y en muchas zonas del país, especialmente en municipios pequeños, la oferta pública es la única disponible. Adicionalmente, estaba el problema de la falta de unidades de cuidados intensivos (UCI), un problema crítico en los hospitales públicos de Amazonas, Casanare, Cauca, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Norte de Santander, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada, un problema que se presentaba incluso en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, como quedó en evidencia desde el principio.[12] La evidente deficiencia de este sistema se agravó por las precarias condiciones de los trabajadores de la salud, pues, como es de conocimiento público, muchos hospitales y centros de salud del sector público les adeudan meses de salario, o están vinculados por contratos de prestación de servicios, lo cual implica que no tienen vacaciones ni horarios laborales dignos[13].

La pérdida de empleo y de ingresos provocó una caída de la economía, que en el segundo

trimestre de este año se contrajo en -15,5%, caída explicada principalmente por la disminución del -12,8% en el consumo de los hogares, (-13,6% con respecto al primer trimestre de este año), que es el factor que más incidencia tiene en el PIB, 70,3% en el primer semestre de este año, 68,4% en el PIB de 2019.

La situación exigía de una amplia y profunda intervención del Estado, primero, para garantizarle a las personas y hogares que se quedaron sin ingresos el derecho al mínimo vital, y segundo, para evitar que la caída de la economía fuera menor y garantizar así una recuperación de la economía más rápida. Desde el principio había que establecer una Renta Básica de emergencia, como lo propusieron 56 miembros del Congreso de la República, y centrar la ayuda a las empresas del segmento de las Mypimes, que según cifras del DANE, “representan más de 90% del sector productivo nacional, generan el 35% del PIB y el 80% del empleo de toda Colombia” (Portafolio, septiembre 26 de 2019), las cuales solicitaban una política concreta de subsidios para el pago de las nóminas, una política que para la presidenta de ACOPI, “representaba apenas el 0,7% del PIB, lo que implica un impacto relativamente bajo que salvaría de la quiebra a miles de empresas”, (Dinero, 4/11/20).

Pero ni lo uno, ni lo otro hizo el gobierno del partido Centro Democrático. Las ayudas a las empresas se concentraron principalmente en los bancos, (a los que el gobierno les entregó el manejo de los recursos), y en las grandes empresas, que aprovecharon su influencia en el gobierno para quedarse con la mayor parte de los recursos, como lo identificó la Contraloría General de la Nación al examinar la línea especial de crédito “Colombia Agro Produce”, que lanzó el gobierno para atender la emergencia. La Contraloría encontró que la mayor parte de las colocaciones quedaron en manos de grandes agroindustriales y comercializadores: “De los \$226.000 millones colocados hasta el 8 de abril, \$213.566 millones (94.4%) han ido a grandes comercializadores y agroindustriales. \$8.300 millones para medianos y sólo \$4.200 millones para pequeños productores”. (Semana, 4/6/20).

Y en relación con población que se quedó sin ingresos por causa de la pandemia, es necesario evaluar en qué medida el gobierno ha estado cumpliendo con el mandato constitucional de proteger de manera efectiva sus derechos. La respuesta la hayamos en el

boletín de información del 30 de julio de este año por parte de la Oficina de Comunicaciones del Departamento de la Prosperidad Social^[14], la entidad que administra los programas “Familias en Acción”, “Ingreso Solidario”, “Jóvenes en Acción”, “Colombia Mayor” y “Devolución de IVA”:

- Familias en Acción “De las 2.6 millones de familias beneficiarias del tercer pago de incentivos que finalizará el 8 de agosto y en el que se invierten más de 543.000 millones de pesos, se han dispersado incentivos a 2.5 millones de familias (97 %). A hoy han cobrado 2.2 millones de familias (83,6%) incentivos por valor de 439.000 millones de peso”. Esto da una suma de \$199.545 por hogar, o \$49.886 por persona, que representa el 18.5% del valor de la línea de pobreza, (subrayados nuestros).
- Ingreso Solidario. “La directora general de la entidad, Susana Correa Borrero, anunció que a partir de este 31 de julio se estará entregando el cuarto pago del programa por un valor de 160.000 pesos a 1.700.000 beneficiarios. Además, se realizará una búsqueda activa de cerca de 400 mil beneficiarios que no han cobrado el incentivo”. Este aporte equivale a \$40.000 por persona, el 14.8% del valor de la línea de pobreza.
- Devolución del IVA. “Desde el 17 de julio inició de manera escalonada la tercera entrega de la Devolución del IVA. A hoy han cobrado 223 mil familias (32%), incentivos por valor de 000 millones de pesos”. Según esta información, el cobro efectivo de esta devolución asciende a \$76.233 por hogar, \$19.058 por persona y por mes.
- Adulto Mayor. “A partir del jueves 30 julio y hasta el 13 de agosto de 2020 estará disponible la transferencia monetaria de 80.000 pesos correspondiente al mes de julio de 2020 para cerca de 1 millón 700 mil beneficiarios del programa Colombia Mayor”. Este aporte equivale al 29.6% del valor de la línea de pobreza.

La suma de estos programas da \$864.000 millones por mes, lo que representa apenas el 0.97% del PIB, y los hogares beneficiados de manera efectiva ascienden 3.5 millones, la mitad de los hogares que se quedaron sin ingresos. Sin embargo, con la excepción del programa “Ingreso Solidario”, el aporte nuevo del gobierno para atender la pandemia y asegurarles el derecho al mínimo vital a los hogares y a las personas que se quedaron sin ingresos por causa de la pandemia, es menor. Esto lo muestra el comportamiento del PIB en el segundo trimestre del año, que, desde el punto de vista de la demanda, tiene como uno de

sus componentes el “Gasto del consumo final del gobierno”: según el DANE, en el segundo trimestre este factor presentó un incremento del 2,7%, un incremento que equivale a \$1,1 billones.

Queda claro que en materia de protección de derechos el gobierno obra completamente por fuera de la Constitución: primero, porque los auxilios que está entregando no cubren a todos los hogares que se quedaron sin ingresos, pues sumados todos los programas la cobertura es sólo del 53% de los hogares que se quedaron sin ingresos; y segundo, por la cuantía de los auxilios, que si los sumamos todos, (\$864.000 millones), y los dividimos por el número de hogares que efectivamente se están beneficiando, (3.5 millones), y por el número de personas que en promedio conforman este tipo de hogares, (4 personas por hogar), la suma sería de \$61.714 por persona, una suma que apenas representa el 22.8% del valor de la línea de pobreza, o del mínimo vital que las personas necesitan para cubrir sus necesidades básicas. Esta suma ni siquiera cubre el valor de la línea de indigencia establecida por el DANE, que a pesos de hoy cuesta \$122.074 por persona y por mes y que apenas cubriría el mínimo necesario para adquirir únicamente una canasta de bienes alimentarios.

[1] ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, (...), fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

[2] A pesos de hoy, cotizando 1.300 semanas, un trabajador de salario mínimo ahorraría en un fondo privado 51 millones, y el capital mínimo requerido hoy para una pensión anticipada es de 240 millones

[3]

<https://www.asocajas.org.co/mas-de-215-mil-colombianos-han-recibido-subsidio-al-desempleo-por-parte-de-las-cajas-de-compensacion/>

[4]

<https://achc.org.co/siguen-aumentando-deudas-a-hospitales-y-clinicas-por-prestacion-de-servicios-de-salud-y-a-superan-los-10-billones-de-pesos/>

[5] Entre las fallas estructurales del sistema de salud y la preocupante atención a la pandemia: más que aplausos para los trabajadores. ENS. Agencia de Información Laboral, 2020.

<https://ail.ens.org.co/opinion/entre-las-fallas-estructurales-del-sistema-de-salud-y-la-preocupante-atencion-a-la-pandemia-mas-que-aplausos-para-los-trabajadores/>

[6] file:///C:/Users/Hector/Downloads/Sala-situacional-discapacidad-Nacional-agosto-2015.pdf

[7] DANE, PERSONAS CON DISCAPACIDAD, retos diferenciales en el marco del Covid 19. 28 de mayo de 2020.

[8] Sala situacional de personas con discapacidad. Ministerio de Salud y Protección Social. Agosto de 2015.

[9] La Corte, Sentencia C-1037 de 2003, ha manifestado que el derecho al mínimo vital de las personas adultas mayores adquiere una protección reforzada, porque sin la posibilidad de tener ingresos se ocasionarían perjuicios irremediables a esta población, al afectarse otros de sus derechos fundamentales.

[10] Rodríguez Pantoja, José Luis. Análisis de algunas inequidades verticales y horizontales del sistema de pensiones y sus efectos. Contraloría General de la República. Revista Economía Colombiana, edición 352, Pág 110, abril _ junio de 2018

[11] <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/prosperidad-social-inicia-entrega-del-cuarto-pago-de-ingreso-solidario-a-25-millones-de-familias/>

[12] Ministerio de Salud y Protección Social, resolución 0001342 de 2019.

[13]

<https://razonpublica.com/covid-19-tan-preparado-esta-sistema-salud-colombiano-enfrentarlo/>

[14]<https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/prosperidad-social-inicia-entrega-del-cuarto-pago-de-ingreso-solidario-a-25-millones-de-familias/>

Héctor Vásquez Fernández, Escuela Nacional Sindical.

Foto tomada de: Alternativa Economica