

TRABAJO DECENTE Y SEGURIDAD SOCIAL

Martha Elisa MONSALVE*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Qué se entiende por trabajo decente*. III. *Trabajo informal no regulado. Incidencia en la seguridad social*. IV. *Ley 1429 de 2010 de formalización y generación de empleo. Decretos reglamentarios 1227 y 1228 de 2011*. V. *Nuevas formas de trabajo ¿trabajo decente?*
VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Hemos asistido en las últimas tres décadas, a una nueva actividad globalizadora verdaderamente trascendental, que ha significado cambios en nuestras economías, y, sobre todo, que ha impuesto retos de competitividad muy altos, llevando a nuestros mercados laborales a flexibilizarse, buscando nuevas formas de trabajo extraídas especialmente de las normas comerciales o mercantiles, con la finalidad de deslaboralizar la relación de trabajo, tendientes a disminuir los costos de producción a consecuencia de los beneficios obtenidos a través de la actividad ejercida por las organizaciones sindicales en la negociación colectiva básicamente, amén de nuestras legislaciones garantistas.

Esos derechos y garantías resultaron conquistas benéficas cuando las economías de los países en general no habían sido afectadas por las grandes crisis generadas especialmente en el sector financiero. Reiteradas, pues la de 1930 se repite con la de los tigres asiáticos en 1997 y la de julio de 2008, sin que hasta el momento tengamos sanciones para los responsables, y sin que podamos afirmar que hemos logrado salir de ellas.

Las Naciones Unidas y el sistema internacional, en la Cumbre Mundial de 2005, y luego con más profundidad en las sesiones de muy alto nivel del

* Universidad La Gran Colombia.

Consejo Económico y Social de julio de 2006, adoptaron el objetivo “trabajo decente para todos”.¹

Ha sido preocupación constante de la Organización Internacional del Trabajo a través de las Memorias del director general a la 96a. de 2007 y 97a. de 2008 Conferencias Internacionales del Trabajo, con los temas “El trabajo decente para un desarrollo sostenible” y “Trabajo decente. Algunos retos estratégicos en perspectiva”.²

El Instituto Internacional de Estudios Laborales, otro de los organismos permanentes de la OIT que produce anualmente el informe sobre trabajo en el mundo, incentiva la investigación sobre el trabajo decente.

En 2008, la OIT otorga el premio³ a la investigación sobre trabajo decente al profesor Joseph Stiglitz por su larga contribución al conocimiento de temas de especial preocupación para la Organización Internacional del Trabajo para la comprensión del trabajo decente, y al profesor Harry Arthur, por su contribución a las ciencias socioeconómicas y la formulación de políticas para promover el trabajo decente.

Sobre estos documentos haremos algunas referencias a lo largo de este trabajo, por cuanto representan avances en la lucha por alcanzar la meta fijada, en el entendido de que solamente a través del trabajo decente será posible alcanzar los postulados de libertad, igualdad, seguridad y dignidad que lo caracterizan.

Sin embargo, el crecimiento de las tasas de informalidad nos hacen dudar de las afirmaciones sobre progresos logrados con el programa de trabajo decente al cual se refiere el director general en su informe de 2008, cuando aún no había estallado la crisis financiera conocida como la hipotecaria, que hizo metástasis en las bolsas de Wall Street en Estados Unidos.

El Pacto Global del Empleo adoptado en 2009 como resultado de muchas consultas a los países miembros dio como resultado respuestas más adecuadas para afrontar la crisis, y que fueron consignadas en este instrumento.

Entre ellas podemos destacar:

- a) Medidas de estímulo para crear empleo.
- b) Creación de empleo mediante la inversión pública en infraestructura.
- c) Programas de empleo para comunidades vulnerables.
- d) La reducción de la jornada laboral impidió la pérdida de empleos y permitió conservar a los trabajadores calificados.

¹ OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Introducción del director general de la conferencia internacional del trabajo, Ginebra, CIT, 96-2007.

² Oficina Internacional del Trabajo, Memoria del director general, Conferencia Internacional del Trabajo, 99a. reunión, Ginebra, 2010.

³ Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, 2009.

- e) La protección social amortigua la crisis, ya que protege a los trabajadores y a las familias.

Consideramos, no obstante, que muchas de estas respuestas no consultan las asimetrías existentes en los mismos países integrantes de la OIT. Por esa misma razón, vemos que no todas son de aplicación.

En el Informe I (C) de la Memoria del Director General a la 99a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2010 extractamos lo siguiente: Aumento del subempleo. Desaliento de los trabajadores, trabajo informal y Vulnerabilidad del empleo.⁴

El director general reconoce en su informe que el mercado laboral atraviesa una crisis, y a consecuencia de ella aumenta el subempleo, que no es otra cosa que trabajo informal, no regulado; es decir, “trabajo no decente”, la antítesis de todo lo que encierra el concepto de trabajo decente.

Reconoce, igualmente, el empobrecimiento de los trabajadores. Hay países, sobre todo en Latinoamérica, en donde hemos visto que desaparece un porcentaje considerable de la clase media por la pérdida del empleo o la consecución de empleo temporal, que no garantiza ninguna estabilidad y siembra la incertidumbre del futuro en el trabajador.

El empleo asalariado dependiente es cada día más escaso, y tendremos la proliferación de nuevas formas de trabajo no dependiente, a las cuales nos referiremos más adelante en este trabajo.

Si a este estado de cosas añadimos los grandes desastres que han ocasionado los fenómenos naturales en muchos países, el mío no es una excepción.

Estamos sufriendo las consecuencias de una temporada invernal nunca vista en la historia, que contabiliza más de tres millones de damnificados, que perdieron todos sus haberes, y que amenazan con convertirse en otro gran problema social de incalculables repercusiones económicas, además de las pérdidas por desaparición de ciudades, puentes, carreteras, grandes cultivos y cabezas de ganado.

El fenómeno del desempleo cobrará cifras insospechadas, que necesariamente llevarán al gobierno a dictar medidas de emergencia, especialmente en aspectos tributarios, para afrontar los gastos que implicarán la inversión en infraestructura para la recuperación del país y el reconocimiento de subsidios para quienes todo lo perdieron.

Esto conlleva a que las partidas que eran destinadas a la lucha contra los grupos alzados en armas y contra el narcotráfico, necesariamente deberán

⁴ Recuperación y crecimiento bajo el signo del trabajo decente, Oficina Internacional del Trabajo, Memoria del director general, Conferencia Internacional del Trabajo, 99a. 2010.

disminuirse para aumentar los subsidios para aliviar a los damnificados a lo que tiene que darse prelación por tratarse de una emergencia social.

Con el aumento del desempleo, los aportes a la seguridad social se disminuyen, pues es a través del sistema contributivo como se generan los recursos, ya que, como lo veremos, el flagelo de la informalidad, en aumento, no contribuye al financiamiento de la seguridad social, agravando el problema, pues la existencia de una protección social fuerte es la única vía para combatir la pobreza absoluta y luchar contra la inequidad y la mala distribución de la riqueza, factor determinante para que no tengamos la paz que anhelamos.

II. QUÉ SE ENTIENDE POR “TRABAJO DECENTE”

El objetivo principal de las normas internacionales del trabajo es el desarrollo de las personas, ante todo como seres humanos.

En 1944, la OIT, mediante la Declaración de Filadelfia, expresó: “el trabajo no es una mercancía”. No es objeto de negociación para obtener el más bajo costo, pues cuando así se procede se presenta el “*dumping* social”. Producir a bajo costo, pero desconociendo los parámetros del trabajo decente en contra del trabajador.

Un salario justo, unas condiciones dignas, respeto absoluto como ser humano, seguridad social en un medio ambiente sostenible, es lo que debe entenderse como trabajo decente.

Es hacia el logro de esas condiciones a donde deben encaminarse los esfuerzos, pues igualmente las normas internacionales del trabajo se han establecido para que el desarrollo económico siga centrándose en la mejora de la vida y la dignidad humanas, pero que vayan de la mano de la creación del trabajo decente.

Esto constituye un gran desafío, que las normas internacionales están afrontando mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos sobre comercio, finanzas, medio ambiente, derechos humanos.

Entre paréntesis resulta importante recalcar que dentro de esos instrumentos jurídicos merece especial mención el Convenio 148 de 1977,⁵ donde se llamó la atención sobre la importancia de mantener el ambiente de trabajo libre de contaminación del aire, ruido y vibraciones, y la aplicación, por parte de las empresas, de medidas técnicas.

⁵ OIT, *Las reglas del juego. Una breve introducción a las normas internacionales al trabajo*, 2005, p. 54.

Cuántos desastres medioambientales que estamos presenciando como verdadero flagelo de la humanidad hubieran podido minimizarse con el cumplimiento de lo allí previsto.

Sin embargo, en ese gran desafío y retos que impone la competitividad, nuestros países en vía de desarrollo cayeron en la tentación y buscaron los medios para reducir las normas laborales y adoptar nuevas formas de trabajo, pensando que con ello podrían ganar ventaja competitiva en el comercio internacional.

Se perdieron de vista aspectos importantes, como lo que implica la rotación de personal y la pérdida de la capacitación, en la cual se hace una gran inversión. Los empleos estables van mejorando la calificación de los trabajadores, y por ende la calidad y la productividad.

Solo se pensó en abaratar costos, y no se generó trabajo decente como fue concebido y de conformidad con lo que veremos a lo largo de este trabajo. De manera preocupante se incrementó la tercerización mediante la externalización de los servicios, que si bien conlleva la parte positiva de entregar a manos especializadas áreas en que las empresas no son fuertes y entonces puedan dedicarse a sus verdaderos negocios, se abusó de figuras como las cooperativas de trabajo asociado, que desvirtuaron completamente su objetivo y filosofía para la cual se crearon. Las empresas de servicios temporales convirtieron en permanentes los trabajos que la ley autorizó contratar de manera puntual.

Y qué decir de la incursión en el derecho civil y mercantil para migrar el contrato de prestación de servicios completamente desregulados.

Las cooperativas tienen su propia legislación diferente a la legislación laboral. De estas formas, las únicas reglamentadas por la legislación laboral son las empresas de servicios temporales.

Entre tanto vimos crecer desmesuradamente el trabajo informal no regulado, como lo denomina la Organización Internacional del Trabajo.

Las empresas tercerizadoras, conocidas como *outsourcing*, utilizan la figura del contratista independiente. Operan como empleadores con autonomía técnica administrativa de dirección, pero se mantiene la solidaridad entre el contratante y el dueño de la obra.

Con mucha frecuencia se atribuye a las normas internacionales de trabajo que han repercutido en nuestras legislaciones al convertirse en normas nacionales por efectos de la aprobación y ratificación de las mismas representan costos altos que afectan la producción y la prestación de servicios.

Hay quienes afirman —y lo escuchamos en el reciente XXIX Congreso de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo— que en Colombia el

Estado se queda con el 50% de las utilidades de la empresa con 52 tributos que deben pagarse al fisco.

Son muchas las investigaciones llevadas a cabo que desvirtúan estas afirmaciones, haciendo consideraciones sobre el aumento de la productividad cuando se cuenta con trabajadores a los que se les ofrece un trabajo decente, mediante salarios justos, condiciones laborales y de seguridad social armónicas, protección y salud en el trabajo, estabilidad, que desarrollan un sentido de pertenencia y demuestran un nivel de satisfacción grande, lo que redundará en una mejor actitud hacia el trabajo.

Muchas empresas están tomando en cuenta esas investigaciones y están asumiendo nuevamente a los trabajadores acercándose al concepto de trabajo decente.

Antes de la crisis evidenciada en julio de 2008, de la cual no terminamos de reponernos, es demostrable el significativo progreso del cual se da cuenta en los informes del director general de la OIT a las conferencias de 2007 y 2008, que se reflejan en:

- a) Un apoyo global en aras del trabajo decente.
- b) El respaldo político que recibe la OIT, que demuestra que el trabajo decente es un programa para nuestros tiempos.
- c) Evaluación de progresos como el que se hizo en la Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente.
- d) El impacto que ha tenido el concepto de trabajo decente en las políticas.
- e) Centrar en esas políticas como prioritario, el trabajo decente.

Se había señalado el periodo que terminaría en 2015 con esta prioridad. No obstante, y con lo ocurrido, somos pesimistas en el logro de ese objetivo.

III. TRABAJO INFORMAL NO REGULADO. SU INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Uno de los aspectos importantes de la participación en estos eventos internacionales es el intercambio de experiencias, de las cuales se pueden extraer aspectos muy positivos, así como aprender de los errores que puedan cometerse para no incurrir en ellos.

Colombia ha visto con verdadera preocupación, aumentar en los últimos veinte años el fenómeno del trabajo no regulado o trabajo informal.

Son muchas las razones que nos han conducido a esas cifras, que hoy están por el orden de 58%, y que se reflejan en 13 millones de colombianos

en la pobreza absoluta. Estas cifras son aterradoras y absolutamente contradictorias en un país con un crecimiento porcentual alto, que se considera viable para la inversión, el cuarto en América del Sur.

He aquí temas para grandes análisis y no menores conclusiones.

Durante más de sesenta años hemos padecido el fenómeno de la violencia generado por los grupos alzados en armas, que se convirtieron en narco-terroristas, sembrando desolación, y que originó la migración de capitales y muchos cerebros a Europa, Estados Unidos, Centroamérica, entre otros.

El cierre de muchas empresas generó alzas en las tasas de desempleo, pero el colombiano, que tiene fama de creativo y “rebuscador”; es decir, que genera actividades para ganar algún dinero, hicieron que se lanzaran al trabajo informal ausente de las condiciones del trabajo decente.

Se alejaron igualmente del régimen contributivo a la seguridad social, que obviamente empezó a percibir los alcances de una situación de desfinanciación.

Por otra parte, el aumento del régimen subsidiado a través del Sisben para estratos 1, 2 y 3 de la población vulnerable amplió los niveles de protección, pero hay que recordar lo que significa el sistema de subsidio.

Nuestro país presenta cifras de crecimiento altas: 3.8%, y con posibilidades de crecimiento igualmente altas. La inversión extranjera ha crecido notablemente, pero si bien es cierto que el desempleo ha bajado al 10.8% en ciudades como Bogotá, en otras capitales se acerca al 20%, como Pereira e Ibagué.

En diciembre se presentaron cifras muy halagadoras de adquisición de bienes y servicios, y los empresarios calificaron la época decembrina como muy buena. Otro tanto sucedió en la pasada Semana Santa, que para nosotros es una semana de vacaciones. Esto nos indica que hay poder adquisitivo.

La gente está gastando porque cuenta con recursos o se está endeudando.

Pero al no disminuir el desempleo y aumentar la informalidad el régimen contributivo a la seguridad social se ve afectado, y con ello su financiación, y esto es materia de gran preocupación.

Acabamos de reformar el sistema de seguridad social en salud con la Ley 1438 de 2011, pues el sistema había colapsado. Tomamos de la reciente obra publicada por el doctor Juan Carlos Cortés González,⁶ quien hace una síntesis sobre las principales modificaciones adoptadas por la reforma, así:

⁶ Cortés González, Juan Carlos, *Reforma al sistema de salud. Comentarios a la ley 1438 de 2011*, Bogotá, Legis, 2011, p. 439.

- Procedimiento para la incorporación y aseguramiento de las personas no cubiertas denominados “vinculados”, no asegurados.
- Aplicación de la estrategia de atención primaria en salud.
- Prestación del servicio a través de redes integrales de servicios de salud.
- Creación del Observatorio Nacional de Salud, del Fonsaet y del Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud.
- Nuevo régimen de cotización para afiliados en el régimen subsidiado de salud.
- Régimen a la atención preferente y diferencial para la infancia y la adolescencia.
- Prohibición de imponer multas por incumplimiento de citas médicas.
- Adopción de la política farmacéutica.
- Otras materias.

Destacamos el artículo 103 de la ley en comento, que establece:

Art. 103. Contratación del personal misional permanente. El personal misional permanente de las instituciones públicas prestadoras de salud, no podrá estar vinculado mediante la modalidad de cooperativa de trabajo asociado que hagan intermediación laboral, o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte sus derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Consideramos este, un paso muy importante que favorece el trabajo decente y fortalece la seguridad social.

Pero frente a este avance, recientemente, como algo contradictorio, se descubrió un negocio billonario con el sistema de los medicamentos y recobros (55.403 casos de recobros duplicados)⁷ entre algunas entidades prestadoras de servicios de salud y funcionarios del Ministerio de Protección y Salud verdaderamente vergonzoso, poniendo una vez más de relieve lo que cuesta la corrupción a las entidades que la padecen, básicamente por la falta de control y supervisión permanente. “La ocasión hace al ladrón”, y acá se ha puesto de presente ese refrán popular, pues son cifras demasiado tentadoras las ingentes sumas de dinero que allí se manejan.

La Superintendencia de Salud, la cual es un organismo de control, a través del superintendente, ha dejado como mensaje que a la Supersalud “le hacen falta más dientes”, queriendo con ello significar que carece de

⁷ *El Tiempo. Primer Plano*, mayo 8 de 2011.

verdaderos mecanismos de vigilancia, control y sanción, pues las existentes no son suficientes.

El anterior ministro de la Protección manifestó: “Me equivoqué confiando en Claudia Rojas”,⁸ alta funcionaria de ese despacho. Reconoce que fallaron los controles en asuntos tan delicados como la salud de los colombianos. Estas falencias son imperdonables.

Esta tremenda corrupción ha hecho afirmar a la fiscal general de la nación, que “La corrupción llegó a los niveles más altos de la administración”.⁹ Honda preocupación genera también el hecho de que frente a la posibilidad de un trabajo dependiente quienes se benefician del Sisben no quieran abandonarlo porque manifiestan no solo la calidad de los servicios, sino los bajos costos del copago.

Esto nos está llevando a pensar que la nuestra se ha convertido en una sociedad subsidiada, donde la salud lo es el desempleo, la falta de vivienda. Hay subsidio de alimentación y de educación.

¿Quién va a querer emplearse y pasar del subsidio a un régimen contributivo, además de tener que depender de un empleador y subordinarse cuando a través de la informalidad manejan su tiempo?

No obstante, y en algo que consideramos contradictorio frente a lo expresado anteriormente, encontramos que la seguridad social se toma como una respuesta a la crisis, aumentando las prestaciones para contrarrestar el impacto del desempleo y como instrumento político que disminuya las repercusiones sociales y económicas.

Debemos recordar que una seguridad social fuerte debe contar con altos ingresos, que generalmente provienen de la tributación. Con ello podría verse afectado el poder adquisitivo, que es uno de los motores de la economía de un país.¹⁰

Estos son asuntos que nos tienen necesariamente que llevar a profundas reflexiones y análisis para establecer si realmente vamos en un sentido correcto, y que de todo esto la afectada es la seguridad social.

No hemos tocado el tema de la seguridad social en pensiones. Si bien es cierto que el trabajador independiente puede afiliarse a la seguridad social en salud, pagando de conformidad con sus ingresos, deja a su consideración y criterio la afiliación al régimen de pensiones.

No contamos con la cultura de la seguridad social. No pensamos ni en la vejez ni en la invalidez, y menos en la muerte y la desprotección de la fa-

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

¹⁰ Trabajo de la OIT, núm. 67, diciembre de 2009.

milia. Entonces para este grupo de trabajadores la afiliación al régimen de pensiones es voluntaria.

He escuchado y leído tantas veces al eminente segurólogo, orgullo de esta nación mexicana, Ángel Guillermo Ruiz Moreno,¹¹ en sus excelentes disertaciones e innumerables obras de seguridad social, cómo tendremos que ser muy buenos abuelos para que nuestros nietos cuiden de nosotros ante la inminente desaparición de las pensiones de vejez si no tomamos conciencia de la amenaza que se cierne sobre esa prestación social que afronta tantos problemas en su estructura y está siendo objeto de tantas propuestas de reforma.

No hemos asimilado completamente sus sabias enseñanzas en la diferenciación de la protección social, su financiamiento y el nuevo ámbito de la seguridad social para referirnos en estos foros de una manera más apropiada a los conceptos académicos, que ya por fortuna uno de nuestros muy estudiosos autores, Juan Carlos Cortés González,¹² diferencia con gran propiedad gracias al maestro de maestros.

Esto es de una grave repercusión en el financiamiento del sistema, que necesariamente tendrá que colapsar. El seguro social al cual contribuyeron los trabajadores del sector privado, en este momento cuenta con más de tres millones de pensionados, y si no se fondea ¿de dónde va a sacar para pagar pensiones futuras?

Y estamos promulgando un trabajo decente con elementos, entre otros, de seguridad social. ¿Podrá existir el trabajo decente bajo estas condiciones? Categóricamente, no.

Colombia es uno de los países que más convenios de la OIT tiene ratificados (54). Como país miembro y además fundador, debiera ser ejemplar en la creación de puestos de trabajo bajo los parámetros del trabajo decente.

Esta entidad tiene más de 40 normas que tratan en particular de la seguridad y salud en el trabajo. Cerca de la mitad de los instrumentos de la OIT versan directa o indirectamente sobre salud y seguridad en el trabajo.

Resulta muy preocupante que estos trabajadores informales no regulados no participen de esta protección inherente al trabajo decente.

No obstante, les hemos mostrado con profunda humildad nuestras fallencias y por qué resulta tan difícil disminuir las cifras de trabajo no regulado, cuya disminución redundaría necesariamente en el fortalecimiento de la seguridad social.

¹¹ *Los delitos en materia del seguro social*, 3a. ed., México, Porrúa, 2001.

¹² *Derecho de la protección social*, Bogotá, CIES, Legis, 2009.

IV. LEY 1429 DE 2010 DE FORMALIZACIÓN
Y GENERACIÓN DE EMPLEO. DECRETOS REGLAMENTARIOS
1227 Y 1228 DE 2011

Queremos compartir con ustedes esta reciente ley que ha suscitado muchas controversias, y que deja enormes vacíos, y ¿por qué no decirlo?, grandes preocupaciones entre quienes nos hemos dedicado a analizarla en diferentes foros y reuniones.

En el objeto de la ley empezamos por reconocer que somos víctimas de la informalidad, como lo hemos afirmado a lo largo de este trabajo, pero es a través de la generación de incentivos, pero se pretende igualmente la generación de empleo, en lo que somos completamente escépticos, por muchas razones, entre las cuales mencionaremos algunas, después de mostrar a ustedes algunos temas consagrados en la ley, que resultó una reforma laboral desarticulada, como las que se han venido haciendo en nuestro país, dejando lo que coloquialmente llamamos “una colcha de retazos”, ya que estamos en presencia de la necesidad de una reforma estructural que consulte la realidad de este mundo moderno globalizado con ingentes necesidades de flexibilidad y enfrentados a una avasalladora necesidad de competitividad.

Dentro de las definiciones y con relación a los tipos de informalidad de empleo destacamos el relativo a la “informalidad por subsistencia”, que se caracteriza “Por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos por un individuo, familia, o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital”.¹³

Es esta la verdadera definición del trabajo informal o no regulado, y al cual, en una normativa que ha debido constar de pocos artículos, se convirtió en una extensa, de 65, desviando el sentido de formalización de esa actividad descrita, y como el Estado, mediante la concepción de políticas, debe generar empleo decente ante todo, en medio de la crisis, de la cual aún no terminamos de salir, y, como lo expresamos, por el contrario, para nosotros, se agrava por la tragedia invernal.

¿Por qué se convirtió en una reforma laboral? ¿Por qué modificó siete artículos del Código Sustantivo del Trabajo con la finalidad de descongestionar al Ministerio de Protección Social y Salud, que próximamente será dividido en dos, como lo era anteriormente separando el tema de salud llevándolo nuevamente a otro ministerio? ¿Que se pretendió con esa descongestión?

¹³ Trabajo decente. Algunos retos estratégicos en perspectiva. Informe del director general a la 97a. a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2008.

Que los inspectores de trabajo realmente dediquen más de su tiempo y esfuerzos en la labor preventiva de asesoría y sancionatoria, especialmente para detectar la intermediación laboral por parte de las cooperativas de trabajo asociado con evidente violación de la ley.

Para ello será necesario crear 480 nuevas plazas para inspectores, de las cuales antes de finalizar el presente año deberán estar contratados cien nuevos inspectores.

Pero hay otro aspecto de fondo. Colombia viene desde hace cuatro años luchando para que el gobierno de Estados Unidos, más específicamente el Congreso, apruebe el TLC, pero dentro de las condiciones impuestas está, entre otras, la erradicación de la actividad intermediadora de las cooperativas de trabajo asociado, por lo cual debe reforzarse la labor de inspección, quitando al Ministerio de Protección una serie de funciones y trámites que resultaban engorrosos, y perfectamente puede definirlos el empleador entre otros relacionados con el reglamento interno de trabajo, permiso para laborar horas extras, aprobación de compensación de vacaciones en dinero, pagos parciales de cesantía, préstamos y descuentos al trabajador. En este punto se han generado serias inquietudes por parte del sector empleador.

Regresando a los beneficios para lograr la formalización de las empresas y actividades, encontramos exenciones y beneficios en cuanto al impuesto sobre la renta, pagos parafiscales y otras contribuciones a nómina.

Es en este artículo donde nos vamos a detener, porque consideramos que allí se consagra un factor que atenta contra la financiación de la seguridad social por varios aspectos:

Los aportes a las cajas de subsidio familiar entre nosotros están destinadas al servicio nacional de aprendizaje, que denominamos “la Universidad de los pobres”, donde reciben formación técnica y tecnológica personas de estratos bajos; además, se dan cursos de actualización.

Es absolutamente contradictorio que mientras hablamos de competitividad a través del mejoramiento de la productividad con trabajadores calificados recortemos esta posibilidad de formación sobre la cual se basa precisamente la generación de empleos decentes.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar atiende a la familia con programas de alimentación y cuidado de los niños mientras sus madres trabajan, o mediante la adopción de niños abandonados provenientes de comunidades vulnerables; es el futuro de la nación, y le quitamos recursos o posibilidades de tenerlos.

Las cajas de subsidio familiar que reciben ese 9% sobre el monto de la nómina y lo distribuyen dejando para ellas un 4% destinado a planes de vivienda, recreación, salud y programas para adulto mayor, que incluyen

capacitación y recreación con menos ingresos, podrán atender menos población, y con ello se pretende la inversión y el fomento de la generación de empleo.

En nuestro concepto, este rubro nunca debió tocarse, pues atenta contra una parte muy importante de la seguridad social.

En la parte impositiva consideramos que para incentivar la inversión y la formalización sí han podido darse beneficios, y en lo referente a disminución de trámites, pero pensando en que parte de los recursos, para reconstruir la infraestructura, arrasada por el crudo periodo de lluvias y la que estamos necesitando, pues estamos muy atrasados en atender esas obras, está basada en la parte tributaria, resulta demasiado preocupante esa concesión, que, aunque es progresiva, nos induce a pensar que finalizados los cinco años y obtenidos los beneficios, muchas de esas actividades regresen a la informalidad.

En un apretado cronograma de obligaciones que debemos cumplir durante este año, producto del convenio entre nuestro presidente Santos y el presidente Obama, con miras a que tengamos la aprobación del tan ansiado TLC (que sobre esa experiencia debiéramos preguntar a ustedes para establecer si vale la pena tanta lucha).

Es importante recalcar que de ocho convenios fundamentales, Estados Unidos solo reconoce uno, por lo cual resulta bastante paradójica la serie de requisitos que se nos han establecido.

Este compromiso de cumplir las pautas fijadas con respecto a los derechos de asociación y sindicalización, incrementar la protección a los sindicalistas, aumento de inspectores de trabajo para incrementar la labor de inspección especialmente dirigida a la intermediación laboral que las cooperativas de trabajo asociado vienen realizando, ya fueron nombrados cien inspectores para tal efecto. Incrementar las penas por violación al derecho de asociación, con lo cual debe modificarse el Código Penal, pendiente de sanción presidencial.

Con reformas laborales, como los decretos 1227 y 1228, expedidos el 12 de abril por el Ministerio de la Protección Social, se pretende reforzar la vigilancia y control de las entidades que de una manera u otra están violando los derechos de los trabajadores en el país.

El segundo de los decretos citados crea cien nuevas inspecciones de trabajo y seguridad social para hacer efectiva esa vigilancia y control.¹⁴

Esto demuestra una gran seriedad y compromiso por parte del gobierno colombiano para dar cumplimiento a las múltiples exigencias del gobierno Obama y su Congreso.

¹⁴ *Ámbito Jurídico*, Bogotá, Legis, mayo de 2011.

V. NUEVAS FORMAS DE TRABAJO ¿TRABAJO DECENTE?

Hemos mencionado a través del desarrollo de este trabajo la proliferación de nuevas formas de trabajo. Nos queda analizar cada una de ellas empezando por el *outsourcing* o externalización de servicios, denominación que debiera primar para alejarnos del anglicismo, y en donde la figura del contratista independiente no se cumplen a cabalidad los postulados del trabajo decente.

Si bien es cierto que entre el contratista independiente y el dueño de la obra existe una solidaridad frente a los trabajadores que aquel contrata para la realización de la obra se encuentran muchos casos en donde no se cubre el mínimo de derechos y garantías consagrados en la legislación laboral para los trabajadores precisamente por la falta de inspección y vigilancia, y es frecuente encontrar, especialmente en el campo de la construcción, cómo estos trabajadores carecen de adecuada protección en la salud y seguridad en el trabajo, y cómo las cotizaciones a la seguridad social no se realizan por el verdadero monto de lo devengado, con lo cual en el momento de un siniestro bastante frecuente en esa actividad, las prestaciones sociales se reconocen con base en el salario mínimo.

Las empresas de servicios temporales, no obstante tener como objeto único el suministro de trabajadores en misión y estar tan reguladas y vigiladas por el Ministerio de Protección, se convirtió en una desviación de su objeto, dando paso a cooperativas de trabajo asociado y empresas contratistas, participando de esa evasión y elusión de garantías laborales.

Cooperativas de trabajo asociado. Es en esta modalidad donde verdaderamente se han cometido una serie de abusos, y en donde su proliferación encendió las luces de la duda sobre sus reales actividades.

En 2000 existían 550 cooperativas, y para 2005 su número creció a más de cinco mil, lo que hizo que la Superintendencia de Economía Solidaria, que tiene a cargo su vigilancia, empezara a investigar, y detectó que efectivamente se dedicaban a suministrar trabajadores temporales sin la debida protección a la seguridad social ni el pago a la parafiscalidad.

Normas dictadas en 2007 las obligaron a los pagos a la seguridad social para los cooperados, y de conformidad con los compromisos contraídos con el gobierno de Estados Unidos para fines de este año las cooperativas que se dedican a suministrar trabajadores misionales deberán terminar actividades bajo la pena de no firmarse el TLC con Colombia.

El teletrabajo. Si bien responde a la flexibilidad de la jornada laboral y en cierta parte a la autonomía, no ha tenido mucho desarrollo por la regla-

mentación que se le dio, y que quita posibilidades de manejo flexible de esa forma de trabajo.

Son muchas las formas atípicas de relación laboral que tenemos y sobre las cuales una regulación es bastante difícil, precisamente porque quienes la celebran no tienen ningún interés en buscar una reglamentación.

Al examinarlas, no participan de los requisitos para recibir la denominación de “trabajo decente”, y la razón la expresamos anteriormente. La nuestra es una sociedad subsidiada, y los beneficiarios difícilmente querrán salir de esa condición, porque les es muy benéfica. Preocupante, sí, y mucho, pues estamos generando una cultura de ocio y de conformismo, porque difícilmente saldrán de la condición de “pobres”, donde están cómodamente recibiendo toda clase de subsidio, pero construyendo igualmente una sociedad conformista, que difícilmente va a crecer fijándose objetivos y metas.

VI. CONCLUSIONES

1. Será preciso una lucha frontal contra la corrupción, principal karma que ha rondado a la seguridad social, no solamente con medidas muy fuertes de vigilancia y control, sino mediante sanciones verdaderamente ejemplarizantes.
2. Crear una verdadera cultura de la seguridad social para contrarrestar esa infinidad de normas, que permiten que la afiliación a los sistemas de seguridad social en pensiones sea voluntaria y que una gran mayoría de trabajadores independientes no gocen de la protección por riesgos profesionales.
3. Intensificar las labores de inspección por parte de los entes encargados de la vigilancia y control del Ministerio de Protección y las superintendencias en los diferentes riesgos para erradicar el flagelo de las cotizaciones por debajo de los ingresos reales. Si bien es cierto que a través de la Planilla Única de Aportes PILA se ha logrado un gran avance, consideramos que en esto falta mucho.
4. Es importante la institucionalización en nuestras universidades de la cátedra obligatoria de seguridad social en la malla curricular en donde se trabaje en la importancia de contar con una seguridad social fuerte y con una cobertura más amplia.
5. Recordemos que la seguridad social recibe el apoyo de los economistas, quienes nos alertan sobre la sostenibilidad de los riesgos protegidos y quienes nos alertan a través de estudios actuariales y con la debida anticipación, de los riesgos inminentes provenientes de los cambios tan frecuentes como profundos en el mundo.

6. Cada vez seremos más pobres en la medida en que no contemos con una sólida, universal y verdaderamente seguridad social solidaria.
7. Son estas generaciones de conductores de la humanidad que estamos formando en las aulas universitarias las que afrontarán esos grandes retos y las que tendrán igualmente que responder a las venideras de si aprendieron de los errores que cometimos quienes por falta de una verdadera posición de exigencia permitimos semejantes desatinos, como los que se han observado en historias recientes, que no deben repetirse jamás.
8. Con la ley 1395 de 2011, que pretende descongestionar los despachos judiciales y el establecimiento de los jueces de la salud, esperamos que verdaderamente la administración de justicia sea pronta y cumplida para tener una verdadera paz social, anhelo de los ciudadanos del mundo.