

POLÍTICA Y SEGURIDAD SOCIAL: UN RETO PERMANENTE POR LA DEMOCRACIA

Juan Carlos CORTÉS GONZÁLEZ*

Constante y generalizado es el debate en torno a los ajustes sobre los sistemas de seguridad social en el mundo.

Es innegable que la política contemporánea encuentra en el ámbito del cubrimiento a los requerimientos de la protección social, un factor determinante que marcará en últimas el rumbo de la democracia.

Inclusión y legitimidad son variables y valores imbricados en el diseño de las instituciones del nuevo Estado, cuya realización está determinada por las reales posibilidades que tengan los seres humanos, mujeres y hombres, según sus realidades individuales y sus proyectos de vida, de alcanzar estándares universales de bienes primarios respecto de los cuales las diferencias que se introduzcan satisfagan el segundo principio de justicia rawlsiano, en cuanto a estructurarse en provecho de los menos aventajados.

La noción de seguridad social y de seguridad ciudadana debemos reenforzarla hacia el concepto holístico de *seguridad humana*, más comprensivo de las distintas facetas que aquella comporta.

Es cierto que se impone el compromiso mundial por combatir el terrorismo, frenar la violencia organizada, garantizar la vida en los campos y ciudades, pero además de ello, y como elemento esencial de la seguridad misma, la obligación de las colectividades de hoy se concreta en asegurar y proteger la inclusión socioeconómica de los seres humanos en el trabajo, el paro y la protección de las contingencias sociales que afectan su vida.

* Secretario general de la Caja de Compensación Familiar COMPENSAR; director de la Especialización en Seguridad Social de la Universidad Católica de Colombia.



El rostro actual de los derechos humanos es la seguridad social, ámbito desde el cual cobra realidad el principio de la igualdad material a partir del Estado social y democrático de derecho.

No es por ello gratuito que el tema de la seguridad social humana cobre la mayor trascendencia en los debates políticos y que la sociedad demande cada vez más, mayores niveles de protección, así como que surjan progresivamente mayores retos para los responsables de las políticas sociales.

El tema es de trascendental importancia tanto para el primero como para el segundo mundo, cada uno con diferentes manifestaciones, a partir de considerar uno de los postulados básicos al reflexionar sobre estos tópicos, relacionado con la relatividad de los sistemas de seguridad social y su determinación por los modelos económicos imperantes —en últimas, asociados a los esquemas políticos vigentes—.

En el contexto continental, frente a realidades similares, nuestras sociedades se encuentran en permanente debate sobre los alcances y proyecciones de sus sistemas de seguridad y protección social.

Nuevos y generosos ordenamientos se enfrentan a estrecheces financieras que colocan en entredicho la política, el Estado y en últimas la democracia, pues afectan la inclusión y con ella la legitimidad, entendida como capacidad efectiva de satisfacer necesidades humanas en sociedad.

La aplicación del nuevo derecho garantista y un mayor activismo de los jueces a partir de las teorías de la argumentación, los derechos fundamentales, la principalística jurídica y una nueva cultura de derechos que mueve a los ciudadanos corrientes a reclamar su protección, hace que los sistemas de seguridad social sean los primeros frentes del nuevo debate.

En efecto, las mujeres y hombres pretenden hacer realidad las declaraciones de derechos, ya no solamente los fundamentales y políticos, sino los denominados sociales, económicos y culturales, por lo que reclaman del Estado y, principalmente, de los jueces, la cobertura oportuna y eficaz en salud, subsidios y, en general, la respuesta desde lo público a expectativas que posibiliten una vida digna, ya no en el papel.

Democracia es efectividad en la realización de la dignidad humana y ésta es sólo viable con justicia social y promoción humana.

El reto en la contradicción es grande. Más cubrimiento e inclusión en la protección social y menos posibilidades de financiamiento, con lo que se afecta la convivencia democrática.

No sin razón Mario Ackerman sostiene que la seguridad social sobrevive por sus incumplimientos. Pero a medida que esto sea así, menos democracia estaremos construyendo.

El reto por la seguridad humana es, pues, inmenso en sus proyecciones.

Para realizarlo, las sociedades deben entender que la promoción humana y el desarrollo es inviable sin seguridad humana. Que las decisiones en ese ámbito comprometen intergeneracional y globalmente a las comunidades y que las mismas no pueden ser vistas desde una simple perspectiva particular o histórica.

Siendo decisiones políticas trascendentes, no deben depender de los intereses grupistas o partidistas y, preferiblemente, con el ejemplo de España y su Pacto de Toledo, deben reflejarse en acuerdos sociales y globales constitutivos.

La seguridad y protección social definirán las *nuevas constituciones sociales de los Estados*, una vez consolidadas las Constituciones políticas.

Se demanda, asimismo, creatividad e ingenio para encarar tales retos.

Nuevas formas de financiación que comprometan a la sociedad civil, con aplicación de estímulos tributarios efectivos; medidas de intercambio entre países y sustitución de deuda por aplicación de medidas sociales; mayor intervención del Estado en donde se requiera y efectividad en la gestión privada para cumplir los cometidos del sistema de seguridad social; mayor cuidado y previsión del ciudadano en cuanto a la protección de las contingencias sociales, en fin, son algunas de las innovaciones por reflexionar frente al cambio de paradigma que se demanda.

Por todo ello, la política y la seguridad sociales son materias de constante y necesaria renovación en la democracia, la cual procedimentalmente se halla consolidada, aunque diste mucho de realizarse desde la perspectiva material.

Como testimonio de tan cambiante realidad, motivada obviamente por las dinámicas sociales —cambios demográficos, esquemas económicos, transformaciones políticas—, hemos de citar las discusiones que en Colombia se realizan en torno a los ajustes al sistema de seguridad y protección social.

Entre las principales preocupaciones podemos citar:

- 1) La garantía de viabilidad financiera para el sistema de pensiones.
- 2) La ejecución de una política efectiva en materia de vivienda de interés social.
- 3) La posibilidad de ampliar aún más y mejorar la calidad en la prestación de los servicios de salud para compatibilizar los requerimientos finan-

cieros con las exigencias en el cubrimiento de enfermedades de alto costo y medicamentos de elevado importe.

- 4) Promoción de políticas para el crecimiento del empleo y el trabajo.
- 5) Extensión de los derechos al crédito para los sectores de menores ingresos.
- 6) Protección a los desempleados.
- 7) Protección a poblaciones minoritarias o excluidas en razón de la violencia, en particular para los desplazados.

La agenda es extensa y en ocasiones no se aprecia en su integralidad.

Lo cierto es que las inquietudes del gobierno, las autoridades públicas y la ciudadanía se reflejan en últimas en procesos judiciales —en particular por la vía de la protección constitucional preferente de la tutela o recurso de amparo— o en trámites legislativos que concluyen con nuevas decisiones normativas que redefinen los contornos del sistema de seguridad social en Colombia.

Algunos de esos cambios normativos más recientes son:

- a) La creación del sistema de protección social orientado a promover el empleo y establecer derechos mínimos para los desempleados (ley 789 de 2002).
- b) La reforma al sistema de subsidio familiar —asignaciones familiares— y al régimen laboral individual para garantizar mayores condiciones de flexibilidad (ley 789 de 2002).
- c) La autorización a las cajas de compensación familiar para adelantar actividad financiera, especialmente orientada a facilitar el acceso al crédito de sectores con menores ingresos, y con destino a la financiación de vivienda (ley 920 de 2004).
- d) La adopción de medidas para el control a la elusión y la evasión en el pago de aportes destinados a la financiación del sistema de seguridad y protección social (ley 828 de 2003).
- e) La definición legal en torno al cubrimiento efectivo de los tratamientos y el suministro de medicamentos para los enfermos con patologías de alto costo, eliminando en muchos casos la necesidad de recurrir a procesos judiciales de amparo o tutela constitucional para la procedencia de los mismos, tanto para beneficiarios del régimen contributivo y subsidiado de salud como para los denominados vinculados, personas aún por fuera de dichas coberturas.

Sin duda, el ajuste normativo de mayor trascendencia tiene que ver con la actualización constitucional planteada por el gobierno en torno a la reforma al sistema de pensiones a partir del replanteamiento del artículo 48 de la Constitución Política, recientemente aprobada por el Congreso de Colombia, sobre el cual conviene realizar algunos comentarios generales.

ACTUALIZACIÓN SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PENSIONES DE 2005 EN COLOMBIA

Una revisión sobre las políticas públicas aplicadas en Colombia en materia de seguridad social y previsión pensional debe considerar la propuesta de reforma constitucional presentada por el gobierno nacional ante el Congreso de la República, luego de haber naufragado en las urnas el referendo planteado con antelación.

Considerado el proyecto en dos legislaturas, esto es, ocho debates por las Cámaras del Congreso y en medio de una discusión que sin embargo no puede señalarse como característica de controversia pública, pues su análisis se centró en la discusión política sin que resultaran de mayor relevancia los foros abiertos o las discusiones extra Congreso sobre la materia, su trámite concluyó en junio de 2005 con una reforma a la carta constitucional, de la cual se resaltan brevemente las siguientes particularidades.

- 1) La pretensión del gobierno al presentar el proyecto se orientaba por obtener un ahorro en las finanzas públicas cercano a los 78 billones de pesos —alrededor de 300,000 millones de dólares—, con la eliminación inmediata de la mesada pensional catorce, de creación jurisprudencial por la Corte Constitucional, el freno a las convenciones colectivas y a los regímenes especiales a partir del 1o. de enero de 2008 y el señalamiento de un tope a las mesadas pensionales pagadas con cargo a recursos públicos. Los resultados finales de la iniciativa, aprobados por el Congreso, permitirán un ahorro estimado en la mitad de lo inicialmente proyectado, producto por supuesto de las conciliaciones y transacciones que tuvo que efectuar el gobierno en el trámite congresional, considerando, entre otros aspectos, que más de setenta congresistas se declararon impedidos para votar el proyecto de acto legislativo, teniendo en cuenta sus expectativas pensionales y con anticipación a la existencia posible de conflictos de intereses.

- 2) La reforma constitucional se estructuró sobre la modificación al artículo 48 de la carta política para incorporar como principio de rango constitucional que rija al sistema de seguridad social, el de la *sostenibilidad financiera*. Ello permitirá atenuar las expectativas ilimitadas en lo financiero respecto a la garantista concesión de beneficios a partir del postulado de la solidaridad, de igual rango; en particular considerando el gran activismo judicial que se ha presentado en Colombia luego de la vigencia de la Constitución de 1991.
- 3) La reforma pensional se soportó no en un ajuste a la ley de seguridad social sino en un replanteamiento constitucional, precisamente para blindar su viabilidad jurídica como norma de primer nivel jerárquico, sobre cuyo contenido, en principio, no tiene competencia de revisión la Corte Constitucional, por tratarse de un acto emanado del poder constituyente derivado o de reforma.
- 4) La reforma introduce un tope superior a las pensiones pagadas con recursos públicos del sistema, que será de veinticinco salarios mínimos legales mensuales, tope que entrará a regir dentro de cinco años, esto es, hasta pasado el 31 de julio de 2010.
- 5) En cuanto a la mesada pensional catorce —el pago a los pensionados de una mesada adicional en el mes de diciembre— se mantuvo en la reforma la posición del Senado en cuanto a proceder a su eliminación inmediata para los nuevos jubilados y pensionados con ingresos más altos, pero mantenerla hasta el 31 de julio de 2011 para aquellos que reciban ingresos pensionales equivalentes o inferiores a tres salarios mínimos legales mensuales.
- 6) La reforma implica además el desmonte de los regímenes pensionales especiales de entidades públicas, así como los reconocidos en virtud de convenciones o pactos colectivos de trabajo. Tales regímenes se mantendrán hasta el 31 de julio de 2010.

La reforma constitucional en materia de pensiones que deja el gobierno del presidente Uribe tranquiliza las preocupaciones financieras inmediatas de las autoridades presupuestales nacionales, pero en todo caso no solventa a plenitud las inquietudes que sobre el sistema previsional se mantienen en el país.

Faltará apreciar la normatividad legal que en su desarrollo se expida, así como la consideración sobre debates que en cuanto al mismo tema ocuparán

la atención pública a partir de 2006. Entre ellos, la reflexión sobre el papel de los fondos privados de administración pensional, la maduración del régimen de ahorro individual con solidaridad, la sostenibilidad de la pensión mínima, las dificultades de acceder a los beneficios pensionales por parte de amplios sectores de la población y la cobertura a desempleados, subempleados y adultos mayores sin aportes suficientes.

Como corolario podríamos afirmar que los ajustes citados constituyen pasos o manifestaciones de interés frente a particulares aspectos del sistema de seguridad social. Ojalá podamos avanzar en una genuina revisión integral e integradora de las políticas públicas orientadas por la protección y la seguridad social humana, pues solamente al apreciar en forma sistémica la materia podremos contribuir de manera definitiva a la construcción de la nueva democracia en el país y en el continente. 