

La educación y el empleo EN UN SISTEMA INTEGRAL de seguridad social*

Alfredo Puyana Silva

* Ensayo elaborado y entregado en noviembre de 2002.

La historia de la humanidad nos enseña sobre la lucha del hombre en la búsqueda de una mayor seguridad, de vencer la incertidumbre del mañana, prevenir los riesgos que afronta y responder por los daños de un siniestro. La actividad aseguradora es una muestra de la forma como el ser humano busca una protección contra las contingencias a las cuales se halla sometido. Se vive en permanente estado de necesidad pues los riesgos a los cuales se somete diariamente el individuo y su familia son cada vez mayores y los daños resultantes de un siniestro se hacen de imposible solución individualmente. Los Collegia en la Roma Imperial, las Gildas, Cofradías y los Gremios en la Edad Media son asociaciones para la protección y defensa de sus asociados, ante la ausencia de un ente superior que procure un bienestar.

Desechado el absolutismo monárquico como forma de gobierno a través de las revoluciones, inglesa de 1688 y francesa un siglo después, se establecen formas de gobierno en donde una norma fundamental ordena las funciones del Estado y de los particulares asociados, y se les reconoce a éstos un catálogo de derechos fundamentales, cuya realidad debe garantizar el Estado como parte esencial de sus obligaciones y que justifican su existencia. Al dársele al Estado como misión garantizar para sus asociados el goce de unos derechos fundamentales, se abre otra posibilidad como es asignarle unas funciones, diferentes y superiores a las de simple vigilancia para el goce de esos derechos fundamentales, inherentes al ser humano, como es la de proporcionar un mejor bienestar material. La revolución industrial trajo indudables beneficios para la humanidad pero, al mismo tiempo, produjo en algunos sectores sociales una situación de miseria que dos siglos después aún no ha podido ser superada, lo cual se traduce en un desequilibrio dentro de la composición socioeconómica de la comunidad y es allí en donde el Estado debe proporcionar una mayor protección.

Cuando las luchas sociales del siglo XIX van consolidando un espacio político para las asociaciones de trabajadores, surge en Alemania e impulsada por el Canciller OTTO VON BISMARCK la idea de un seguro social en donde, ante la necesidad de proporcionar un mejor estar a los trabajadores, los empleadores aporten en conjunto con el Estado y los trabajadores, integrando un fondo de protección que concreta en 1883 con la creación del Instituto de Seguro Social Alemán, manifestándose así una cultura de protección y prevención de riesgos laborales. La revolución industrial careció de una política en favor de los trabajadores, quienes

debían sufragar con sus propios medios los perjuicios ocasionados por los riesgos profesionales, además de las enfermedades, la vejez, la obtención de vivienda, educación etc. Al constituirse un ente estatal para la prestación médico-asistencial de las enfermedades inicialmente y muy poco después, para los accidentes de trabajo, se da inicio a una transformación en las responsabilidades del Estado y del empleador en favor de los trabajadores.

El concepto de trabajo, de servil en la edad antigua, pasa a ser un derecho que goza de una especial protección del Estado y da origen a una rama del Derecho en donde se contienen todos los derechos y garantías hacia quien presta una labor subordinada al servicio de otro.

El concepto de seguridad social es un concepto que viene desde la Carta del Atlántico en 1941, suscrita en medio de la segunda guerra mundial por FRANKLYN DELANO ROOSEVELT y Sir WINSTON CHURCHILL, los líderes en la lucha contra la amenaza fascista. Tiene en Sir WILLIAM BEVERIDGE, miembro del gabinete inglés de guerra, su artífice, quien anuncia en 1943 y cuando aún Inglaterra se hallaba obligada para sobrevivir a un gigantesco esfuerzo bélico, un sistema de seguridad social con una cobertura nacional y con base en la solidaridad de los ingleses y la define como “la abolición del estado de necesidad mediante la garantía al ciudadano de una renta suficiente para satisfacer, en cualquier momento, sus cargas”. Con lo anterior se abre una protección a la salud mediante un sistema nacional de amparo; una capacitación para eliminar la ignorancia y preparar al individuo para percibir un ingreso; una política de vivienda y una política de pleno empleo para liquidar la ociosidad. En la Conferencia Internacional del Trabajo reunida durante ese conflicto, igualmente se acogió el sistema de seguridad social, en el artículo 22 de la Declaración de los Derechos del Hombre.

Es cuando al Estado de Derecho Decimonónico le surge el opuesto, el Estado Social de Derecho, cuyo fin es procurar una mejor calidad de vida para sus asociados. De allí que para Lord BEVERIDGE, el ingreso familiar debe servir para alcanzar ese mejor estar y al Estado le corresponde crear los sistemas que garanticen la salud, la vivienda, la educación y el empleo. Indudablemente en la estructuración de un sistema de seguridad social como el inglés, es notoria la influencia de la obra de Sir JOHN MAYNARD KEYNES. Desafortunadamente el pensamiento keynesiano ha recibido cuestionamientos desde las trincheras del llamado neoliberalismo o economía de mercado. Dentro de ese cuestionamiento, por el alto costo fiscal que representan, se incluyen los sistemas y programas de seguridad social adoptados por los países como una forma de mejorar el nivel de vida de sus habitantes. Para ello, los liberales plantean

desmontar la tradicional financiación mediante aportes presupuestales, para alimentarla del aporte individual, sin poder eliminar del todo el subsidio estatal en beneficio de aquellos sectores con un alto nivel de necesidades básicas insatisfechas o en límite de pobreza, imposibilitados para aportar al sistema.

La Constitución Política colombiana establece en el artículo 48 la obligación de crear un sistema de seguridad social bajo los principios de solidaridad y universalidad. Con lo anterior, se ordena al Estado organizar una estructura de servicios que proteja a la población contra las contingencias que afectan la salud y la capacidad económica y en donde quienes vienen recibiendo los beneficios de la vida moderna y pueden sufragar el costo de protección contra esos riesgos, se obliguen a efectuar un aporte para aquellos marginados sociales, a quienes no les ha llegado una real protección y se está en mora de proporcionársela.

El Estado Social de Derecho, promotor del bienestar colectivo, encuentra en el sistema integral de seguridad social la herramienta adecuada para proporcionar a sus habitantes una calidad de vida acorde con la dignidad humana, creando los mecanismos de protección contra las contingencias que afectan la vida comunitaria. Se cumple con este objetivo, mediante los siguientes programas: ocupación rentable frente al desempleo o la pérdida de la capacidad laboral; la educación como capacitador ocupacional frente al analfabetismo laboral; una red hospitalaria y capacitación en prevención para protección de la salud y la erradicación de la enfermedad; vivienda propia para contrarrestar el arrendamiento o el crédito impagable; y finalmente el descanso u ocio productivo.

El carácter universal y la solidaridad que gobierna el sistema de seguridad social implica la obligación colectiva de ayudar a los asociados de menores recursos o posibilidades y con mayores necesidades. De esta manera, se busca obtener para todos, el bienestar básico o aquellos servicios que individualmente no puedan procurarse por sus propios medios. Lo anterior implica que no importa si los servicios provienen de una organización pública o de los particulares, al fin de cuentas parte de estos servicios se originaron en asociaciones privadas. Lo que importa es la integración al sistema para lograr el bienestar social. Mas aún, la solidaridad es una conducta del particular y no del Estado, cuya función debe ser dirigir el sistema para que quienes se hallan participando en las diversas actividades, cumplan con el propósito de proporcionar un mejor estar a la colectividad.

En el proyecto de ley sobre una reforma pensional presentado por el actual gobierno, en el artículo primero se define el sistema de protección y seguridad social como el medio

con el que se articulan las políticas del Estado para enfrentar los efectos de la pobreza y vulnerabilidad ante el riesgo y se promueve el crecimiento económico a favor de los más desprotegidos, sobre la base de la equidad, solidaridad y justicia social. Se amplía la cobertura contenida en la Ley 100 de 1993 y la extiende a la obtención de una mayor productividad laboral a través de la educación y la capacitación, el acceso al crédito para nuevos actores de la economía, la adquisición de vivienda y procesos de titulación y saneamiento de la propiedad; se establece una mayor cobertura de asistencia social, a través de programas de promoción y subsidio al empleo, de la recreación social, el turismo social y la atención de los ancianos indigentes.

Lo anterior implica la coordinación de múltiples instituciones, públicas y privadas, normas y procedimientos encaminados a promover el bienestar de la población y mejorar el medio ambiente en que transcurre su existencia. El bienestar individual que se refleja en la vida comunitaria, implica tener una ocupación con la cual derive un ingreso para el y su familia.

El desempleo o la pérdida de la capacidad laboral deterioran la calidad de vida y afecta el entorno social del afectado, cuando el desempleo, como actualmente ocurre en Colombia, donde la oferta de oportunidades laborales se está convirtiendo en un mal endémico.

"Mas aún, la solidaridad es una conducta del particular y no del Estado, cuya función debe ser dirigir el sistema para que quienes se hallan participando en las diversas actividades, cumplan con el propósito de proporcionar un mejor estar a la colectividad".

Cuando se consagra como un derecho fundamental el derecho al trabajo, en el fondo se reconoce como un fenómeno social la necesidad de dar a los asociados la oportunidad de tener un oficio que produzca un ingreso que beneficie al individuo y al grupo familiar bajo su dependencia, oficio que debe tener una especial protección del Estado para no ser perturbado en el goce de ese derecho fundamental. Desafortunadamente, el trabajo protegido por el Estado a través de un estatuto legal y autoridades policivas es el trabajo personal subordinado, dejando por fuera de esta protección al trabajo personal autónomo que recibe de manera despectiva el calificativo de informal, con una amplia gama de actividades que van desde el ejercicio de una profesión liberal hasta un vendedor ambulante y constituye en Colombia, el doble del personal vinculado a través de una relación de trabajo.

Un primer aspecto que debe tocar el sistema para fomentar el empleo o la ocupación es la capacitación laboral, es decir, de cuantos de los habitantes del país han recibido una preparación idónea para desempeñar una profesión u oficio con el cual les permita sostener a su familia. Tradicionalmente en Colombia, solo se llevan registros estadísticos sobre una merma en las tasas de analfabetismo, ya para el siglo XXI, el registro estadístico debe indicar una lata tasa de alfabetismo laboral.

Recordemos como el propósito de los radicales decimonónicos de fomentar la educación, tenía la consecuencia social de liberar al individuo a través de una capacitación política para ser un buen ciudadano y una capacitación ocupacional para bastarse a sí mismo y así tener la capacidad e independencia intelectual para tomar las determinaciones propias de una persona útil dentro del contexto social. Capacitación laboral y empleo son dos partes estrechamente ligadas dentro del sistema de protección y seguridad social.

Corresponde el Sistema Educativo Colombiano a un propósito de capacitación laboral, en el entendido que en los once años de preparación primaria y secundaria, forman el individuo con una ocupación que le permita vivir dentro de niveles de dignidad humana o es la base para un siguiente ciclo de preparación. Creo que la respuesta se halla sobre la segunda afirmación.

Teóricamente la etapa de la niñez debe invertirse en estudio y hasta allí llega el Estado colombiano en sus propósitos e igualmente hasta allí llega el colombiano de bajos recursos para ingresar al campo laboral y desempeñarse en los oficios a los cuales accede de acuerdo a las oportunidades que se le presenten y de esta forma se va capacitando en los oficios que le enseñan en lo que de manera cáustica se denomina La universidad de la vida.

En la adolescencia los que han podido continuar en el bachillerato, reciben formación general mas no para tener un oficio o arte de donde derivar su provecho económico. Debe, si termina el ciclo, ingresar a una carrera técnica o profesional que le permita obtener los ingresos para sostenerse a si mismo y a una familia en el futuro. El bajo porcentaje de este último grupo obliga a rediseñar la inversión que el Estado, directamente o a través de los particulares, realiza en la capacitación de su gente.

En 1957 una idea afortunada crea el Servicio Nacional de Aprendizaje-Sena, en donde se formaron multitud de técnicos, más ya a casi 50 años de su fundación, la metodología no puede permanecer igual y es necesario reorientar la formación técnica hacia un mayor cobertura que involucre a los estudiantes frustrados, que por cualquier circunstancia, no han podido continuar el ciclo hasta obtener un grado Universitario, e igualmente los programas de formación deben dirigirse a oficios acordes con las necesidades de la actividad económica globalizada y aperturista.

El modelo actual del Sena y el contrato de aprendizaje con su naturaleza laboral, no puede continuar, porque se necesita masificar la capacitación técnica de una gran base de colombianos que no pueden acceder a una mejor capacitación que la recibida inicialmente, reducida al ámbito de un aprendizaje de lectura, escritura y las matemáticas elementales porque ser mano de obra no calificada es ser destinado a cumplir labores de baja remuneración, sin estabilidad y ni protección social.

La Organización Internacional del Trabajo OIT promueve la existencia de un trabajo digno, sobre la base de la existencia del contrato de trabajo, afiliación a la Seguridad Social, sindicalización y negociación colectiva. Estos parámetros son cada vez menos existentes en Colombia porque la estructura productiva no tiene la capacidad para absorber la mano de obra, calificada y no calificada, existente. La crisis económica 1998-2002 redujo en significativa proporción la capacidad de absorber la mano de obra existente, agravada esta situación por una mayor cantidad de mano de obra, consecuencia del crecimiento de la población y de una menor edad para iniciarse en la vida laboral.

La reacción de los desempleados ha sido adoptar actividades de subsistencia contrarias a lo que puede considerarse un empleo digno, pero como cada día van tomando un mayor auge, este fenómeno debe ser solucionado como prioridad gubernamental para darles una protección social mientras la crisis continúe y no disminuyan los porcentajes de desempleo y subempleo actuales.

Aun cuando la meta en el empleo es absorber la mano de obra existente a través de la contratación laboral, la tendencia actual, fruto de la crisis y de la ideología mercadista, es deslaborar el contrato de trabajo o mermar la calidad del empleo, entonces como una respuesta debe considerarse que no es exclusivamente en la contratación laboral la solución y con un sentido práctico, reconocer esta realidad económica que implica una desmejora paulatina en la calidad del empleo que persistirá de continuar la recesión económica que golpea a nuestra comunidad y en general, a los países tercermundistas.

Es válido hacer un análisis de los diferentes oficios en que vienen ocupándose los colombianos en la búsqueda de un ingreso, para que las actividades que tienen fundadas expectativas de garantizar un empleo digno, reciban el apoyo gubernamental. Un empleo digno es un concepto sobre el cual la OIT viene promocionando y que puede trasladarse su conceptualización al empleo independiente, renunciando a definir el empleo independiente como una forma atípica de trabajo o más aun, en estado de informalidad.

Así como el empleo digno se construye sobre la existencia de un contrato de trabajo de duración indefinida, afiliación a la seguridad social, negociación colectiva y jornada de trabajo, de igual manera puede construirse un concepto de empleo independiente digno, fundado en el ingreso, la estabilidad, afiliación a la seguridad social y una jornada de trabajo.

El ingreso de la persona debe ser aquel que le permita vivir al trabajador con su grupo familiar, por lo menos, en condiciones mínimas de vivienda, alimentación, educación y vestuario, es decir, un mínimo vital compatible con un nivel mínimo de calidad de vida.

La estabilidad en su labor en el sentido de ser una labor prolongada en el tiempo y rentable para quien se ocupa porque obtiene al menos el ingreso mínimo vital.

La afiliación a la seguridad social que cubra el riesgo pensional, la cobertura de salud para el trabajador y el grupo familiar dependiente y la protección para los riesgos profesionales.

Una jornada de trabajo normal u ordinaria de ocho o máximo de diez horas, durante las cuales debe producir para obtener el ingreso familiar mínimo.

La reforma laboral en estudio en el Congreso se dirige más a detener la pérdida del empleo, que a la creación masiva de puestos de trabajo. Por eso es necesario promover y fomentar las actividades microempresarias estables, con protección en la seguridad social y jornadas ordinarias de trabajo.