

**EL DÉFICIT DE PROTECCIÓN PARA LAS NUEVAS FORMAS DE TRABAJO
PRESENTE EN LA PROPUESTA DE PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL PND
2018 -2022.**

**THE DEFICIT OF PROTECTION FOR THE NEW FORMS OF WORK PRESENT
IN THE PROPOSAL FOR SOCIAL PROTECTION FLOORS OF THE PND 2018-
2022.**

Francisco David Zapata Jerez

RESUMEN.

El objetivo del presente trabajo fue determinar si el modelo adoptado por Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 sobre Pisos de Protección Social podría instituirse como *dispositivo* para que los individuos vinculados a las nuevas formas de trabajo, que surgen en el marco de la cuarta revolución industrial, estén protegidos ante los riesgos propios de la vida, sin que sea necesaria una intervención por parte de, lo que en el presente documento se denomina, Derecho Laboral Tradicional.

Partiendo de una revisión documental, se describió de manera analítica el concepto de Pisos de Protección Social desarrollado por la doctrina y organismos multilaterales y como el mismo responde a criterios de universalización, principios de Estado de Bienestar y, por ende, de derecho humano exigible. Posteriormente se abordó el tratamiento dado a los Pisos de Protección Social en el Plan Nacional de Desarrollo y su Reglamentación.

La conclusión del presente texto es que la propuesta sobre Pisos de Protección Social del Plan Nacional de Desarrollo y su posterior reglamentación presenta un déficit de protección, en especial para las personas vinculadas a las nuevas formas de trabajo, pues no cumple con los criterios antes señalados, debido a que se configura bajo principios de focalización que no le permiten instituirse como una alternativa real de protección. De igual forma, no establece mecanismos ni controles por los cuales, los Pisos de Protección Social, deben ser la transición para alcanzar una protección más completa, propia del sistema de seguridad social establecido en nuestro país, configurándose en la práctica como un *sistema de protección precario paralelo*.

Al final del texto, se presentarán algunas de las características que deberían tener los Pisos de Protección Social para que se instituya como modelo de protección de las nuevas formas de trabajo en nuestro país.

Palabras Clave: Derecho laboral tradicional, nuevas formas de trabajo, protección social, seguridad social, pisos de protección social, nuevas formas de trabajo.

Abstract.

The objective of this work was to determine if the model adopted by Colombia in the National Development Plan 2018 - 2022 on Social Protection Floors could be instituted as a device for individuals linked to new forms of work, which arise within the framework of the Fourth industrial revolution, are protected against the risks of life, without the need for an intervention by what in this document is called Traditional Labor Law.

Starting from a documentary review, the concept of Social Protection Floors developed by doctrine and multilateral organizations was described in an analytical way and how it responds to universalization criteria, principles of the Welfare State and, therefore, of enforceable human rights. Subsequently, the treatment given to Social Protection Floors in the National Development Plan and its regulatory Decree was addressed.

The conclusion of this text is that the proposal on Social Protection Floors of the National Development Plan and its subsequent regulation presents a protection deficit, especially for people linked to new forms of work, as it does not meet the criteria indicated above, as it is configured under targeting principles that do not allow it to establish itself as a real alternative of protection. Likewise, it does not establish mechanisms or controls by which the Social Protection Floors must be the transition to achieve a more complete protection, typical of the social security system established in our country, being configured in practice as a protection system precarious parallel.

At the end of the text, some of the characteristics that Social Protection Floors should have will be presented so that it is established as a model for the protection of new forms of work in our country.

Key Words: Traditional labor law, new forms of work, social protection, social security, social protection floors, new forms of work.

TABLA DE CONTENIDO.

INTRODUCCIÓN.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

2. OBJETIVOS

2.1.GENERAL

2.2.ESPECÍFICOS

3. METODOLOGÍA

4. MARCO TEÓRICO

4.1.EL CONCEPTO DE PROTECCIÓN SOCIAL, TIPOS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SU RELACIÓN CON LOS FINES DEL ESTADO.

4.2.DEFINICIÓN DE LOS PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL.

4.3.LA RECOMENDACIÓN SOBRE LOS PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, 2012 (NÚM. 202) DE LA OIT Y SU SINCRONÍA CON LOS ODS.

4.4.LA CRISIS 2008 – 2009 Y LOS PPS COMO ESTABILIZADOR AUTOMÁTICO.

4.4.1. El trabajador precario y el precariado: nuevos sujetos de protección.

4.4.2. El contexto de los PPS: La flexibilización laboral y el precariado.

4.4.3. La financiación de los PPS, su papel como estabilizador automático y respuesta a la crisis financiera

4.5.AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PPS.

4.6.INFORMALIDAD LABORAL, LAS NUEVAS FORMAS DE EMPLEO Y EL CAMBIO DE PARADIGMA DEL DERECHO LABORAL TRADICIONAL

4.7.EL PAPEL DE LOS PPS EN EL MARCO DE UN NUEVO DERECHO LABORAL.

5. BREVE APROXIMACIÓN HISTÓRICA SOBRE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO.

5.1.LOS PLANES DE DESARROLLO Y LA CONSTITUCION POLÍTICA DE COLOMBIA.

5.2.LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO Y LA TENDENCIA HACIA LOS PROGRAMAS FOCALIZADOS.

5.2.1. Programas que utilizan la información del Sisbén como criterio de acceso.

5.2.2. Los impactos de la focalización.

5.3. LA LEY 1955 DE 2018 (PND) Y SU PROPUESTA DE PPS.

5.3.1. La reglamentación de los PPS en el PND.

5.3.2. El déficit de protección de los PPS del PND.

6. CONCLUSION: LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PPS UNIVERSAL COMO DISPOSITIVO DE PROTECCIÓN PARA LAS NUEVAS FORMAS DE TRABAJO
7. BIBLIOGRAFÍA.

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Modelos de Protección Social.

Cuadro 2. Distribución de la cobertura de protección social en el mundo.

Cuadro 3. Políticas Públicas y su relación con PPS en Colombia.

Cuadro 4. Tipología de Protección Social en Colombia.

Cuadro 5. Hitos históricos de las políticas sociales y económicas.

Cuadro 6. Programas sociales a nivel gubernamental.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Indicador 1.3.1 de los ODS. Proporción de la población cubierta por al menos una prestación de protección social (cobertura efectiva), 2015.

Gráfico 2. Indicador 1.3.1 de los ODS. Proporción de la población de América cubierta por al menos una prestación de protección social (cobertura efectiva), 2015.

Gráfico 3. Gasto público en protección social (excluida la salud) último año disponible (porcentaje del PIB).

Gráfico 4. Gasto público en protección social en países de América (excluida la salud) último año disponible (porcentaje del PIB).

Gráfico 5. Escalera de Protección Social.

Gráfico 7. Evolución del Índice de Gini Colombia 1999 – 2018.

INTRODUCCIÓN

En Colombia, con la implementación, en un primer momento, de un modelo de Seguro Social de corte bismarckiano y la adopción, posteriormente, de modelos de seguridad social integral y de protección social, se ha buscado aumentar el número de personas protegidas ante los riesgos que menoscaban la salud y la capacidad económica, a través de políticas públicas orientadas a establecer como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo.

Con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 (PND) se propone un modelo de Pisos de Protección Social (PPS) como dispositivo que permita aumentar la protección a personas que, en el marco de una relación de trabajo y con ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente, puedan tener acceso a prestaciones económicas en la vejez, tengan una protección asistencial en salud por medio del régimen subsidiado y en riesgos laborales y que, por la informalidad laboral¹ o las rigideces del sistema en cuanto al monto de los aportes², no están protegidas por el Sistema de Seguridad Social en Colombia.

Los PPS a nivel conceptual surgen del modelo de seguridad social de corte socialdemócrata y corresponde a uno de los diferentes tipos de Protección Social (PS) implementados por los Estados en la medida que se cumple con criterios de universalidad y derecho humano exigible. De igual forma, los PPS vuelven a dar relevancia y pertinencia al concepto Estado de Bienestar en un contexto de mercado en donde la reducción del Estado y el debilitamiento de su soberanía, son elementos predominantes.

Parte de la discusión que se abordará en el presente texto trata sobre la financiación de los PPS y la creación de políticas públicas enfocadas en generar el suficiente espacio fiscal, lo que conlleva plantear escenarios de aumento de deuda pública, control de la regla fiscal o políticas fiscales redistributivas. En este sentido, como lo observaremos más adelante, resulta interesante señalar que el gasto relacionado con los PPS puede desempeñar un papel de *estabilizador automático*, tal y como se pudo observar en los países que tenían modelos de PPS

¹ La definición de informalidad laboral que se aborda en el presente trabajo es la desarrollada por la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la 15^o Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT de 1993 y las dadas recomendaciones del grupo de DELHI.

² Las “rigideces del sistema en cuanto a aportes” hace referencia a que, por disposición legal, los aportes mensuales al Sistema de Seguridad Social se deben hacer por un salario mínimo legal mensual vigente, independientemente de la jornada establecida por las partes, el tipo del contrato o la duración del mismo (Art. 17 y 18 de la Ley 100 de 1993).

y pudieron afrontar de forma adecuada la crisis económica de los años 2008 – 2009, lo que condujo a que la OIT se pronunciara acerca de la conveniencia de diseñar e implementar modelos de PPS en la Recomendación sobre los pisos de protección social del año 2012.

Esta mirada hacia mecanismos universales de PS, como pueden ser los PPS, entra en contexto con el nacimiento de nuevas formas de relacionamiento productivo generadas en lo que se denomina *cuarta revolución industrial*, que a su vez generan tensiones entre los *dispositivos de protección al trabajador* propios del Derecho Laboral Tradicional (DLT) y las nuevas formas de trabajo que escapan a la órbita de protección de aquel pero que, no obstante, deben ser regularizadas con el objetivo de permitir que las personas que contribuyen con su fuerza de trabajo a la creación y consolidación de este nuevo paradigma, sean efectivamente protegidas ante los riesgos que afecten su salud y capacidad económica.

En este contexto, los PPS pueden constituirse como un derecho humano fundamental universal y exigible, no necesariamente vinculado a la relación de trabajo. Esto nos permitiría superar la discusión sobre las rigideces propias del DLT que limitan el desarrollo natural de los avances tecnológicos propios de la *cuarta revolución industrial*. Ligar la protección social a la existencia de un contrato de trabajo ha generado un déficit de protección para las personas que no son vinculadas por medio de un contrato de trabajo subordinado, dada la importante informalidad laboral presente en la economía.

Así las cosas, surgen dos preguntas concretas: la primera de ellas es si los PPS que cumplen con criterios de universalidad y exigibilidad pueden instituirse como *dispositivo de protección* para las nuevas formas de trabajo surgidas en el marco de la *cuarta revolución industrial* ante los riesgos propios de la vida, sin que sea necesaria una intervención por parte del DLT. La segunda pregunta es determinar si el modelo de PPS propuesto en el PND cumple con los criterios de universalidad y de derecho humano exigible para constituirse, en nuestro contexto, como dispositivo de protección de las nuevas formas de trabajo.

En las líneas que siguen se trata de dar respuesta a estas preguntas. Para ello, un primer desarrollo consistió en entender qué son los PPS y si el modelo adoptado por Colombia cumple con los criterios de universalidad y derecho humano exigible. Para ello se desarrolló la siguiente ruta: a) se inició con la definición de Protección Social, sus tipos, los PPS y las aproximaciones filosóficas que los vinculan con los fines del Estado, b) se analizaron las pautas

dadas por la OIT tanto en el Convenio sobre la Seguridad Social del año 1952, como en la Recomendación sobre los pisos de protección social del año 2012 c) se enlazó el concepto de PPS con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) mediante los datos de cobertura y gasto público relacionados con mecanismos de protección por países, d) se revisó cómo los PPS brindaron algunas de las soluciones a los problemas generados por la crisis económica de los años 2008 – 2009 al instituirse como un *estabilizador automático*, e) se analizó de forma concreta a la propuesta realizada en el PND sobre PPS y si la misma cumple con los criterios de universalidad y derecho humano exigible.

Un segundo desarrollo contextual y que enriqueció lo anterior a medida que el trabajo avanzó, versa sobre la cuestión de si los PPS pueden brindar protección a las personas vinculadas a las nuevas formas de trabajo propias de la *cuarta revolución industrial*. Para ello: a) se abordó el concepto de *cuarta revolución industrial* y sus implicaciones sociales y económicas, en especial en la creación de un nuevo sujeto de protección, b) se analizó lo que se ha denominado *nuevas formas de trabajo* surgidas a partir de la crisis económica de los años 2008 – 2009 y el aumento de nuevas tecnologías, en especial plataformas digitales que modifican la relación capital y fuerza de trabajo y c) se estudió la presencia de un déficit de protección característico de estas nuevas formas de trabajo.

Agotados estos dos desarrollos, se plantea, no como conclusión sino como aproximación indicativa, las deficiencias halladas en la propuesta sobre PPS del PND y qué elementos debería contener para poder cumplir con los criterios de universalidad y derecho humano exigible, para que, de esa forma, pueda servir como dispositivo de protección de las personas vinculadas a las nuevas formas de trabajo.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

El 55 por ciento de la población mundial – 4.000 millones de personas – no tienen ningún tipo de protección social. El 45 por ciento restante está cobijada por algún tipo de beneficio y solo el 29 por ciento tiene una cobertura en un sistema de PS, en la mayoría de los casos, dependiente de la existencia de una relación de trabajo (OIT, 2017).

Para la mayor parte de la población mundial, el trabajo es la principal o única fuente de ingresos y el principal medio de reducción de la pobreza y mejora del bienestar individual (Hujo y McClanahan, 2009). El trabajo difiere de otras formas de producción, como, por ejemplo, la renta de capital, en razón a que el trabajador se involucra con su fuerza de trabajo dentro del proceso productivo, agotando fuerza vital y recibiendo como contraprestación los ingresos que permitan solventar necesidades y crear bienestar personal y familiar, por lo que resulta evidente la relación del trabajo con los modelos de Protección Social, máxime cuando algunos tipos de Protección Social, como el Seguro Social, surgen bajo los principios de solidaridad de la clase trabajadora en el contexto del capitalismo industrial (Fleury, 1984).

En la actualidad se observa cómo el DLT, entendido como aquel que se desarrolla en el marco de un contrato de trabajo a término indefinido en un contexto de producción fordista (Pérez, 2013), es desbordado por el posmodernismo materializado por: a) nuevas formas de producción propias del capitalismo multinacional y financiero, b) la ruptura de los cánones de las disciplinas sociales, c) el surgimiento de nuevas formas de identificación social, y d) un constante dilema político entre derecha e izquierda (Jameson, 1991), lo que conlleva a que un número elevado de relaciones productivas, que por su naturaleza deberían estar reguladas por el DLT, escapen de su órbita de competencia, generando porcentajes importantes de relaciones productivas no reguladas por normas duras (Bronstein, 2010: 37).

El modelo clásico del contrato de trabajo que constituía el parámetro de soporte básico de la empresa fordista (Jaramillo, 2015), es reevaluado en un contexto económico e histórico que ha deslocalizado la producción, ha destruido la vocación de permanencia indeterminada del vínculo contractual, desconoce el principio de territorialidad y soberanía de la producción en cabeza del Estado, instituyendo a la empresa transnacional y al capital financiero, como principal actor de las relaciones capital – trabajo en un mundo globalizado (Brunet, et al., 2016: 31).

La vinculación de aproximadamente 1.500 millones de trabajadores de China, India y ex bloque soviético, desde finales de la década de los 70 ha generado una oferta importante de mano de obra que presiona para que se implementen modelos de flexibilización laboral en el mundo, como ocurrió en muchos países en la década de los años 80 (Standing, 2013:56), fenómeno que es potencializado por los principios informantes del neoliberalismo que propugnan por nuevas formas de producción, las cuales se suelen observar de forma positiva en el marco de los desarrollos tecnológicos y económicos (Brunet, et al., 2016:27).

El desafío que se plantea en este contexto es determinar si el DLT puede regular estas nuevas realidades bajo un aspecto teleológico humanista en donde esté la medida del hombre y no la medida de las empresas y sus necesidades (Jaramillo, 2010) o, por el contrario, se deben acudir a otro tipo de dispositivos que permitan encontrar un equilibrio entre la libertad y flexibilidad en las formas de contratación y la protección social. En ese sentido consideramos que los PPS pueden ser una alternativa.

Esta discusión se ha presentado a nivel global. En nuestro país, desde la década de los años 90 se han establecido reformas laborales con dos objetivos concretos: la reducción de costos laborales y la movilidad de la fuerza laboral de acuerdo con las necesidades del mercado global. En ese sentido, con la expedición de la Ley 50 de 1990 y posteriormente con la Ley 789 de 2002, se buscó materializar estos dos objetivos bajo el argumento de generar productividad y reducir el desempleo y la informalidad.

A la par con lo anterior, el establecimiento de un modelo de Seguridad Social de orden universal, produjo un cisma en lo que se refiere al modelo de Protección Social tipo Seguro Social y en el modelo de relaciones laborales instituido desde la década de los años 50 del siglo XX. No obstante, el desempleo mantuvo niveles superiores al 10 por ciento hasta finales de la primera década del siglo XXI y altos niveles de informalidad laboral, lo que significó el fracaso de las reformas laborales en cuanto a creación de puestos de trabajo regidos por el DLT.

El desempleo, la informalidad laboral, los ingresos precarios y un alto grado de desprotección social, se han convertido en realidades de orden global propias del capitalismo financiarizado (Brunet, et al., 2016; Bronstein, 2020). Esta desprotección se ve amplificada por la crisis de los años 2008 – 2009 generada por la especulación financiera, lo que genera según

Standing (2011) un nuevo sujeto de protección y una nueva clase social caracterizada por la inestabilidad ocupacional y de ingresos. Por lo anterior, surge la necesidad de re – descubrir conceptos de protección universal, no ligados a lógicas de mercado ni a características ocupacionales, dos ejemplos los podemos observar en la *renta básica universal* y los PPS. En el presente texto queremos profundizar sobre los PPS y su consolidación como alternativa de protección universal y como derecho humano exigible.

2. OBJETIVOS

2.1. GENERAL

Analizar si la propuesta de PPS establecida en el PND 2018 – 2020 cumple con criterios de universalidad y derecho humano exigible para constituirse como dispositivo de protección de las nuevas formas de trabajo que surgen de la globalización.

2.2. ESPECÍFICOS

- 2.2.1. Reconocer los aspectos más relevantes del concepto de PPS de conformidad con la doctrina y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), en especial sobre los criterios de universalidad y exigibilidad como derecho humano.
- 2.2.2. Identificar si los PPS se pueden constituir como un dispositivo de protección para las nuevas formas de trabajo que se están generando y consolidando en un contexto de globalización.
- 2.2.3. Establecer los elementos que constituyen el concepto de PPS del DNP y su alineación con los principios de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).
- 2.2.4. Determinar si la propuesta de PPS del PND cumple con los criterios de universalidad y exigibilidad.
- 2.2.5. Precisar si la propuesta de PPS del PND puede instituirse como dispositivo de protección frente a las nuevas formas de trabajo que surgen en el contexto nacional.

3. METODOLOGÍA

El presente trabajo es un artículo de reflexión, que, recurriendo a fuentes originales, ya sea investigaciones, documentos generados por la doctrina u organismos multilaterales, busca analizar el concepto de PPS como dispositivo de protección universal y derecho humano fundamental exigible, para determinar si puede instituirse como un dispositivo de protección para las nuevas formas de trabajo que surgen en un contexto de globalización. En ese sentido se determinarán las deficiencias halladas en la propuesta hecha en el PND sobre PPS y qué elementos debería contener para poder cumplir con los criterios de universalidad y derecho humano exigible, para que pueda servir como dispositivo de protección de las personas vinculadas a las nuevas formas de trabajo.

Se hizo una recopilación, selección, lectura y análisis de múltiples documentos relacionados y pertinentes para dar respuesta a los problemas planteados y concretar la hipótesis (estado del arte). La bibliografía buscó acercamientos actuales sobre los PPS su desarrollo teórico y práctico, en particular, y de manera contextual sobre aspectos históricos, económicos, sociológicos y económicos que permitan construir-definir qué son los PPS y cómo los mismos se convierten en dispositivos de protección en un contexto de globalización y de fenómenos relacionados con la cuarta revolución industrial.

Esta bibliografía se categorizó en tres grandes temáticas. La primera describe los fenómenos históricos, económicos, políticos y sociales propios de la posmodernidad, la globalización y el cambio de paradigma del DLT a las nuevas formas de trabajo. La segunda aborda los conceptos de Protección Social y tipos de protección social, para arribar al de PPS, determinando las características del mismo. La última hace referencia a los pronunciamientos de organismos multilaterales y a normas que desarrollan los PPS.

Esta base teórica permite dar respuesta a las dos preguntas planteadas en el presente trabajo: si los PPS que cumplen con criterios de universalidad y exigibilidad pueden instituirse como dispositivo de protección para las nuevas formas de trabajo y si el modelo de PPS propuesto en el PND cumple con los criterios de universalidad y de derecho humano exigible para constituirse, en nuestro contexto, como dispositivo de protección de las nuevas formas de trabajo, para finalmente plantear un modelo de PPS que cumpla con los criterios antes señalados.

4. MARCO TEÓRICO

4.1. EL CONCEPTO DE PROTECCIÓN SOCIAL, TIPOS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SU RELACIÓN CON LOS FINES DEL ESTADO.

Por Protección Social se entiende todas aquellas políticas diseñadas por el Estado para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad de los seres humanos durante todo el ciclo de vida (OIT, 2017). Es la acción de proteger al ser humano de determinados riesgos que afectan su supervivencia y emana, en primera medida, del esfuerzo propio del individuo mediante su fuerza y habilidades, pero también de sistemas complejos de la vida en sociedad tales como la familia o el Estado a través de políticas públicas. Estas políticas están asociadas a la existencia de una relación política, jurídica y económica entre los ciudadanos y el Estado y se basa en la concepción de la PS como derecho humano universal y exigible (Beveridge, 1945).

Para Fleury (1997), la emergencia de la pobreza se enmarca como el principal riesgo o cuestión social que justifica la existencia de sistemas públicos de PS en el marco de la transformación económica y social de los Estados. Para entender el concepto, propone una tipología en donde se agrupan los modelos ideales de PS basados en su naturaleza y que exprese un modelo de organización de intervención social (asistencia social, seguro social y seguridad social), y la expresión jurídica y política que articula la modalidad de integración del sujeto en el Estado y la sociedad, en cada uno de los casos (ciudadanía invertida, ciudadanía regulada y ciudadanía universal).

La PS debe responder a aspectos de asistencia médica, prestaciones económicas en caso de enfermedad, desempleo, vejez, maternidad, discapacidad y muerte de acuerdo con las realidades históricas, políticas y económicas de cada nación y de sus posibilidades (OIT, 1952) y está integrada por las disposiciones legales que regulan las transferencias de ingresos, en efectivo o en especie a los individuos.

Comprende las prestaciones familiares y por hijo, las prestaciones de desempleo, las prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, las prestaciones de enfermedad, las prestaciones de protección de la salud, las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes. En un sistema de PS, estas contingencias se gestionan mediante una

combinación de regímenes o programas contributivos y de prestaciones no contributivas financiadas mediante impuestos, incluida la asistencia social.

Para abordar el análisis del concepto de PS, se inicia presentando una tipificación del mismo y que tiene en cuenta aspectos históricos, ideológicos, políticos y económicos que definen y particularizan cada uno de los modelos planteados.

Cuadro 1. Modelos de Protección Social

Modalidad	Asistencia Social	Seguro Social	Seguridad Social
Denominaciones	Residual	Meritocrático	Institucional
Ideología	Liberal	Corporativa	Socialdemócrata
Principio	Caridad	Solidaridad	Justicia
Efecto	Discriminación	Manutención	Redistribución
Estatus	Descalificante	Privilegio	Derecho
Financiación	Donaciones	Salarial	Presupuesto Público
Actividad	Fondos	Acumulación	Repartición
Cobertura	Objetivos	Ocupacional	Universal
Beneficio	Bienestar/ Servicios	Salario	Mínimo Vital
Acceso	Test de medios	Parentesco	Necesidad
Administración	Filantrópica	Corporativa	Pública
Organización	Local	Fragmentada	Central
Referencia	<i>Poor laws.</i>	<i>Bismarck.</i>	<i>Beveridge.</i>
Ciudadanía	Invertida	Regulada	Universal

Fuente: Sonia Fleury, 1997, p. 141

En el extremo izquierdo del Cuadro 1, se observan entradas que definen los principales aspectos de cada *modalidad* tales como ideología política (liberal, corporativa, socialdemócrata), principio inspirador (caridad, solidaridad, justicia), financiación (donaciones, contribuciones, presupuesto vía tributación), cobertura (por objetivos, por el carácter de trabajador, universal), y una categorización particular de ciudadanía, entre otros aspectos relevantes.

El primer modelo, denominado de *Asistencia Social*, es aplicable en contextos de ideología liberal en donde el mercado es el escenario natural de satisfacción de las demandas sociales en donde el individuo satisface sus necesidades en términos de capacidad de consumo. El papel del Estado se limita a establecer condiciones de igualdad de oportunidades y de

intervención, junto con estructuras de caridad, solo en aquellos casos en el individuo no logre, por sus propios medios, satisfacer sus necesidades, dado que no es un costo propio del funcionamiento estatal (Holmes, 2011).

La forma de cómo se define si un individuo es destinatario de la asistencia, es a través de un *test de medios*, es decir, de una situación socioeconómica específica, tal y como funciona en los programas focalizados existentes en la actualidad, por lo que la relación entre el ciudadano – Estado está dada por la incapacidad de aquel de proveerse por sí mismo lo que implica un elemento de descalificación y discriminación social propia de la *Ciudadanía Invertida* (Fleury Texeira, 1995).

El modelo de *Seguro Social* se inspira en los principios del seguro privado y solidaridad industrial y tiene como elemento definitorio el carácter ocupacional del grupo social o del individuo que, en el marco de una relación contractual, debe realizar contribuciones específicas para el amparo de determinados riesgos, el cual será proporcional a las contribuciones realizadas. Se aplica para ciertos grupos ocupacionales en el marco de una relación contractual de carácter laboral y de contribuciones tripartitas: Estado, individuo y empleador (Núñez 1998). Los beneficios ofrecidos son proporcionales a dichas contribuciones. Los beneficios otorgados son diferenciadores dado que su objetivo es la protección de la población trabajadora como sujeto privilegiado (Bustamante, 1996). La relación entre el ciudadano y el Estado se enmarca en una *regulación* concreta que emana de la inserción en una estructura productiva (Santos, 1979). En cuanto a la financiación del sistema, el mismo recae en un sistema tripartita conformado por el Estado, los empleadores y los trabajadores lo que le da un estatus corporativo a este modelo. La condición privilegiada de trabajador es lo que permite la inserción en el sistema de protección.

El tercer modelo, de *Seguridad Social*, implica un papel activo por parte del Estado, quien, a través de una actividad centralizada y unificada, garantiza a la totalidad de la población protección en términos de ingresos y servicios bajo una concepción de justicia distributiva propia de la ideología socialdemócrata y de derecho adquirido y exigible por todos los individuos, sin que implique el test de medios propio del sistema de Asistencia Social ni la condición particular de trabajador del Seguro Social (Abramovich y Curtis, 2002), lo que genera un mecanismo eficiente de redistribución de la riqueza social y corrección de desigualdades (Fleury, 1997:143).

Antes de la adopción de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT, los conceptos de Protección Social y Seguridad Social se consideraban independientes e incluso, antagónicos (OIT, 2010: 13-17) pues la PS se entendía como todas aquellas medidas destinadas a la protección de los más vulnerables y excluidos (Asistencia Social) y, por el contrario, la Seguridad Social era un elemento exclusivo propio de las relaciones laborales (Seguro Social). La generación de dicha recomendación alteraría esta división al estipular que los PPS debían ser entendidos como un nivel mínimo indiscutible de protección social para toda la población en dos dimensiones: una horizontal que responde a criterios de cobertura y universalidad, y otra vertical que busca, progresivamente, mayores niveles de protección (OIT, 2004).

En el aspecto de implementación real, no podemos hablar de modelos puros o a desarrollos evolutivos rígidos que parten del modelo asistencialista para posteriormente desarrollar un modelo de seguro y arribar a un modelo universal de seguridad, dado que es común observar la subsistencia y relacionamiento, bien sea de forma estructural, como subsidiaria, de elementos propios de cada sistema en contextos históricos y espaciales concretos³, aunque si podemos ubicar elementos predominantes. No obstante, y dado el concepto de derecho adquirido y universalidad, consideramos que el modelo de Seguridad Social es el que desarrolla de forma adecuada el espíritu de la PS desde el punto de vista filosófico, toda vez que se funda como un principio legitimador del mismo Estado, pues materializa el concepto de justicia distributiva por medio de la existencia de mínimos vitales como derechos exigibles.

En este sentido, resulta necesario relacionar el concepto de PS con lo que se ha denominado a nivel político como *Estado de Bienestar* (EB) definido como todas las medidas que una sociedad desarrolla con el fin de afrontar los problemas sociales (Titmus, 1974:47) y en donde las responsabilidades estatales van en dirección a una responsabilidad pública por el bienestar de los ciudadanos, que se materializa en intervenciones políticas en el funcionamiento

³ Existen diferentes propuestas de tipificación de los Sistemas de Protección Social. Algunas de ellas, por ejemplo, son inspiradas en modelos netamente europeos (ALBER 1998:452), otras toman en cuenta la relación entre modernización, democratización y desarrollo del Welfare State en Europa occidental (FLORA y ALBER (1981: 40). Este tipo de propuestas cuentan con dos limitantes: la visión netamente europea y el acercamiento desde una perspectiva socialdemócrata, desconociendo realidades presentes en otros contextos.

de la economía y en la distribución societal de las oportunidades de la vida, que dan seguridad en el sentido de posibilitar la integración de todos los individuos (Albert, 1988:451).

El EB ha tenido un desarrollo histórico particular muy relacionado con los tipos de PS vistos anteriormente. Según Albert (1981), el EB tiene una primera fase que se denomina *prehistoria*, la cual abarca un gran período comprendido entre los años 1600 a 1800, caracterizado por el modelo de Asistencia Social y medidas estatales focalizadas y de iniciativa privada (*poor laws*), dirigidas a aquellos sujetos que no podían satisfacer sus necesidades por sí mismos.

A partir de allí, se inicia una segunda fase de Seguro Social enfocada en la clase trabajadora, presente en las sociedades industriales, la cual se desarrolla durante todo el Siglo XIX hasta 1914, en donde el denominado modelo *bismarckiano* era la fuente de influencia principal.

Una tercera fase que va desde la finalización de la Primera Guerra Mundial hasta 1960 bajo la concepción de *Seguridad Social* y del deber del Estado de proveer lo mínimo creada bajo los principios del modelo de Beveridge. El Informe Beveridge, publicado en el Reino Unido en 1941, proclamó el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos los ciudadanos desde la cuna hasta la tumba (*from cradle to grave*), y con cargo a los presupuestos generales estatales financiados por todos los contribuyentes. Entre otras, sus recomendaciones se plasmaron en la constitución de un Servicio Nacional de las Salud gratuito y universal (National Health Service) (Moreno, 2002).

Una cuarta fase de aceleración, tanto a nivel horizontal (cobertura) como vertical (aumento de los niveles de protección) que va de 1960 hasta 1975, marcada por el crecimiento de las economías de las posguerras y un aumento considerable de los gastos públicos destinados a programas sociales. Durante esta época, el concepto de universalización fue la tendencia, en espacial en América Latina.

Una última fase, que se inicia en 1975 y se proyecta hasta la actualidad, que se puede denominar de *desaceleración de la Seguridad Social* que conlleva una crisis del EB, pues el mismo se encuentra en contradicción con el modelo neoliberal presente en gran parte de las visiones posmodernas del Estado, en donde se busca minimizar su intervención, la reducción

de gastos sociales, fortalecer las reglas del mercado y en definitiva, superar el modelo económico keynesiano, pues este representa una alteración que distorsiona las leyes de la oferta y la demanda y de la natural transferencia de la riqueza que impide la acumulación de capital.

Para Esping-Andersen (1993) la implementación de un EB fue un proceso progresivo que los países empezaron a implementar en las décadas de los años 60 y 70 al pasar de estados represivos y vigilantes a Estados preocupados por el Bienestar de los sujetos. Este autor, plantea la incompatibilidad entre el EB y la mercantilización de la protección social propuesta por las visiones neoliberales propias de la última fase del EB y plantea la existencia de tres regímenes del EB: el liberal, el corporativo y el socialdemócrata, este último, acorde con el modelo de protección social de alcance universal.

Es en este escenario, en donde queremos proponer que el entendimiento del concepto de los PPS, como elemento clave en la ampliación de un Sistema de Protección Social con enfoque de Seguridad Social, nos permitirá superar la crisis actual del EB, reconociendo que los PPS tienen un papel de *estabilizador automático esencial* y no necesariamente como un gasto reputado a exiguos espacios fiscales pues aumentan los ingresos de los hogares, impulsan la productividad y el desarrollo humano, aumentan la demanda interna, facilitan la transformación estructural de la economía y promueven el trabajo decente (OIT, 2017)

4.2. DEFINICIÓN DE LOS PISOS DE PROTECCION SOCIAL.

El Convenio 102, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo en su conferencia de 1952, relativo a la norma mínima de seguridad social, establece, como su nombre lo indica, contenidos mínimos que los estados deben brindar en sus sistemas de seguridad social en cuanto a: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional.

Como se puede observar, el objetivo de este Convenio es el establecer modelos de Protección Social de carácter universal tratando de conseguir la extensión de la protección por medio del establecimiento de un conjunto de prestaciones mínimas, pero el cual se ha visto superado en razón a la dificultad en su implementación, en especial en la periferia y a las condiciones sociales, económicas y políticas actuales, en especial aquellas surgidas de la crisis

económica de los años 2008 y 2009. En ese sentido los PPS surgen como alternativa que posibilita la implementación de mínimos de protección de carácter universal y como etapa inicial de modelos de protección social más complejos.

El concepto de PPS emerge en un contexto de globalización de las relaciones sociales, económicas y políticas posteriores a la crisis económica de los años 2008 – 2009 la cual evidenció una crisis profunda en el modelo económico neoliberal que hacía inaceptable los niveles de pobreza y desigualdad desde el punto de vista moral y político (Bachelet, 2011). En la estructuración del concepto de PPS, el papel de la OIT ha sido fundamental (Deacon, 2013), pues define el PPS en términos de garantías básicas, no sólo respecto a la seguridad social como parte de la base socioeconómica de la economía global (OIT, 2014), sino también a los servicios sociales básicos, como la educación y la sanidad. En opinión de van Ginneken, el establecimiento de un PPS sería el resultado de un nuevo contrato social entre gobiernos, sociedad civil y sector privado.

Los PPS adquieren especial relevancia en la implementación de un Sistema de Protección Social con enfoque de Seguridad Social, en razón a que se configuran como la etapa inicial en la implementación y desarrollo del modelo de Seguridad Social, pues hacen referencia al conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, cumpliendo con tres funciones principales: la primera, proteger los ingresos y el consumo en períodos de vulnerabilidad (enfermedad, vejez y muerte); la segunda, asegurar el acceso a un conjunto básico de bienes y servicios tales como saneamiento, salud y educación, y la tercera, mejorar la capacidad individual de obtener ingresos mediante la promoción de la inversión en capital humano, la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo (Robalino y otros, 2012), y el empoderamiento de la población mundial en razón a la concepción de la PS como derecho humano exigible (van Ginneken, 2013).

El principio esencial de los PPS es la cobertura de toda la población y este principio se ha elevado como prioridad al largo plazo dado que, solo un 29 por ciento (OIT, 2017) de la población tienen una cobertura completa y efectiva que proteja frente a las contingencias señaladas en el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la

OIT⁴. Por otro lado, la cobertura de los PPS, no solo hace referencia al número de personas protegidas, sino que debe dimensionar aspectos tales como el tipo y monto de las prestaciones, la facilidad, disponibilidad, idoneidad y calidad en el acceso a los servicios, por lo que puede indicarse que la cobertura de los PPS es multidimensional (Cichon y Hagemeyer, 2007).

A nivel institucional, y como respuesta a la crisis económica de los años 2008 – 2009, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, propuso la iniciativa de PPS destinada a promover «estrategias definidas nacionalmente que protejan un nivel mínimo de acceso a servicios esenciales y a la seguridad del ingreso» para toda la población (ONU, 2009), que se había visto afectada de forma significativa.

En el mismo año, la Conferencia Internacional del Trabajo en el Pacto Mundial para el Empleo señaló que los Sistemas de Protección Social concebidos para las personas vulnerables «pueden evitar el aumento de la pobreza, solventar dificultades sociales y, al mismo tiempo, contribuir a estabilizar la economía y a mantener y fomentar la empleabilidad», para lo cual, los países deben considerar la posibilidad de «instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social que incluya el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres» (OIT – CIT, 2009).

Pero es en el año 2012 por medio de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT que se institucionaliza el derecho humano a la seguridad social a través de la implementación de PPS que contengan por lo menos: acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios, seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y seguridad básica del ingreso para las personas de edad (OIT, 2016).

⁴ Las estimaciones de la OIT también indican que solo el 29 por ciento de la población mundial está protegida por un sistema de seguridad social integral que abarca toda la gama de prestaciones, desde beneficios familiares hasta pensiones de vejez, y que la amplia mayoría de la población mundial –el 71 por ciento, o 5200 millones de personas– tiene solo una cobertura parcial o ninguna. Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2017.

4.3. LA RECOMENDACIÓN SOBRE LOS PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, 2012 (NÚM. 202) DE LA OIT Y SU SINCRONÍA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

Posterior a las discusiones presentadas en la Conferencia Internacional del Trabajo en los años 2001, 2011 y 2012, la OIT adopta, en junio de 2012, la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) como respuesta a las consecuencias de la crisis financiera mundial de los años 2008 – 2009, en donde se define que los PPS 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. Estas garantías deben asegurar mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.

El PPS debe contener por los menos las garantías básicas en cuatro ejes principales: El primero de ellos se relaciona con servicios en salud que cumplan los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; el segundo hace referencia al 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; el tercer eje tiene que ver con la 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; el cuarto eje se relaciona con la 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 unos principios que podemos sintetizar de la siguiente forma: La PS es un derecho humano universal, por lo que los PPS se constituyen como el nivel mínimo que se debe implementar y que se constituyen como una herramienta para combatir la pobreza y la exclusión social, al igual que el desarrollo y la igualdad de oportunidades. De la misma forma, la implementación de PPS es asequible económicamente siempre y cuando exista la voluntad política de implementarlos.

Es así como, de acuerdo con lo que se señala anteriormente, el PPS debe consistir en cuatro ejes principales: atención de salud esencial, y seguridad básica del ingreso en la niñez, durante la vida adulta y la vejez en dos dimensiones: cobertura (dimensión horizontal) y progresividad (dimensión vertical). Esta estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social debería dirigirse a establecer unos sistemas de seguridad social integrales, en consonancia con las prioridades, los recursos y las circunstancias nacionales (OIT, 2011).

Los principios establecidos en la Recomendación, entran en sincronía con Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dado que buscan establecer acciones concretas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030. En agosto de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030 para lo cual se establecieron 17 Objetivos y 169 metas. Los 17 ODS están interrelacionados, es decir, deben ser abordados desde un enfoque sistémico toda vez que las soluciones deben conectar sectores y áreas temáticas, dada la complejidad de los problemas que se buscan solucionar mediante acciones concretas.

De los 17 ODS, el primero, que busca erradicar la pobreza, tiene una especial relación con los PPS. De acuerdo con las cifras estipuladas por la Organización de las Naciones Unidas, 736 millones de personas aún viven en pobreza extrema y aproximadamente 1.300 millones de personas presentan pobreza multidimensional. La mitad de las personas que viven en la pobreza son menores de 18 años, una de cada diez personas en el mundo es extremadamente pobre, el 80% de las personas que viven con menos de US\$ 1,90 viven en Asia Meridional y África subsahariana.

Este primer ODS establece unas metas concretas:

- 1.6. Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares de los Estados Unidos al día.

- 1.7. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.
- 1.8. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.
- 1.9. Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la micro financiación.
- 1.10. Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situación vulnerable y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis, y desastres económicos, sociales y ambientales.

Se observa que la meta 1.3., establece concretamente la implementación a nivel nacional de sistemas y medidas apropiadas de PS para todos, incluidos niveles mínimos, lo que denota de forma particular, la necesidad en la adopción de PPS. Para ello se debe garantizar su financiación y establecer normas que permitan el desarrollo gradual de PPS de carácter universal que permitan una atención de la población acorde con sus necesidades y de esta forma se pueda superar la pobreza mediante la satisfacción de sus necesidades básicas. A continuación, se presentan los Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible que remiten directa o indirectamente a la protección social:

Meta 1.3 – Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.

Indicador 1.3.1: Proporción de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los

ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables.

Meta 3.8 – Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.

Meta 5.4 – Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

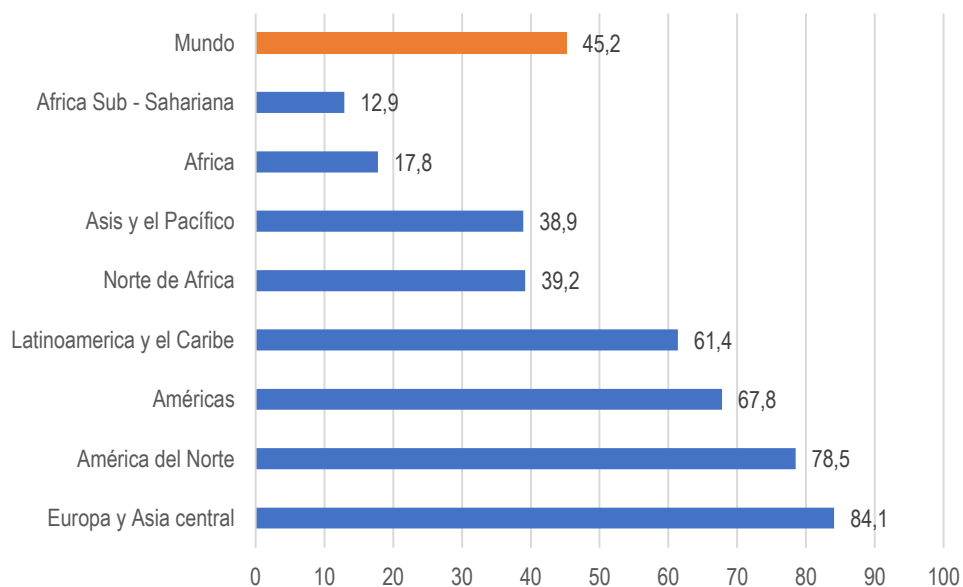
Meta 8.5 – De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor [la protección social es uno de los cuatro pilares del trabajo decente].

Meta 10.4 – Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.

El Objetivo 8 es específico para promover el trabajo decente para todos y se enlaza con los PPS al incluir dimensiones relacionadas con la protección social, en particular: exhorta a los países a implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos pisos de protección social (meta 1.3), la cobertura universal en salud (meta 3.8), la igualdad de género (meta 5.4), el trabajo decente y el crecimiento económico (meta 8.5) y la mayor igualdad (meta 10.4).

En lo que tiene que ver con la meta 1.3., en la actualidad se pueden observar avances, no obstante, el déficit de protección existente, en especial en los países de la periferia, materializado en porcentajes bajos de cobertura y de gasto público, veamos:

Gráfico 1. Indicador 1.3.1 de los ODS. Proporción de la población cubierta por al menos una prestación de protección social (cobertura efectiva), 2015.



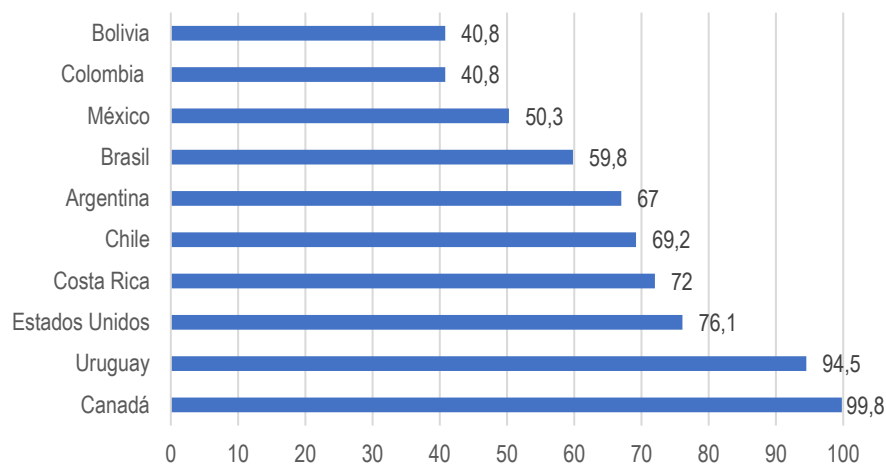
Fuente OIT, Base de datos mundial sobre protección social, sobre la base de la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales. Véase también el cuadro B.3 del anexo IV. Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54618>

Como se ha señalado anteriormente, solo un 45 por ciento de la población mundial cuenta por lo menos con un mecanismo de protección, lo cual genera dos deficiencias. La primera de ellas la relacionada evidentemente con el número de personas protegidas, ya que por lo menos 4.000 millones de seres humanos no cuentan con ningún tipo de protección frente a los riesgos de la vida.

La segunda se relaciona con la calidad y cantidad de protecciones que el restante 55 por ciento tiene, dado que no todas brindan una protección sobre todos los riesgos o dicha protección es deficiente. Es desalentador observar los escasos rangos de protección en África y África subsahariana en contraste con las altas coberturas de Europa y América del Norte.

En el siguiente gráfico se observa como Canadá y Uruguay alcanzan porcentajes que rozan la universalidad en la cobertura, pese a las diferencias estructurales a nivel político y económico de cada uno de estos países. Por otro lado, llama la atención los escasos porcentajes de cobertura presentes en el año 2017 para Colombia y Bolivia, los cuales no alcanzan el 50 por ciento, pese a los esfuerzos de universalidad adelantados en las últimas décadas:

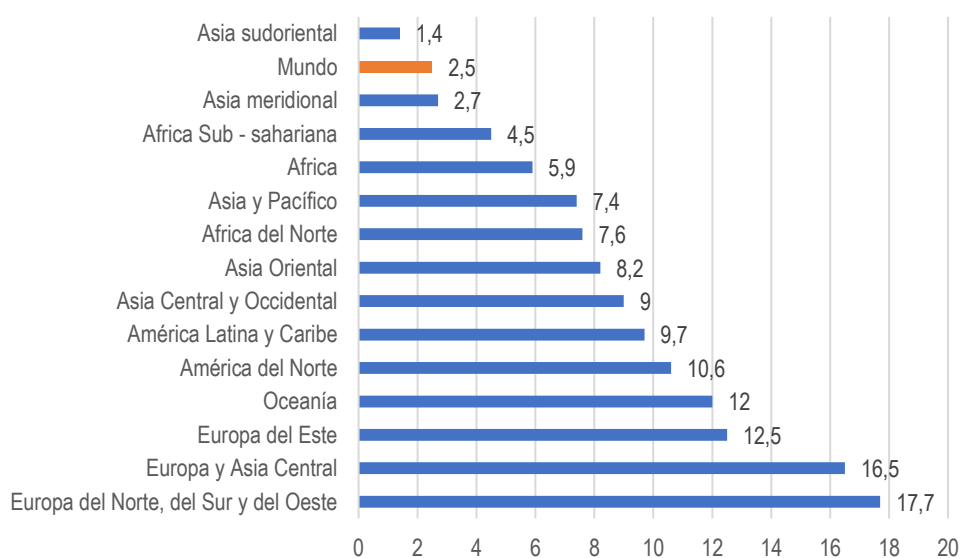
Gráfico 2. Indicador 1.3.1 de los ODS. Proporción de la población de América cubierta por al menos una prestación de protección social (cobertura efectiva), 2017.



Fuente Elaboración propia. Datos tomados de OIT, Base de datos mundial sobre protección social, sobre la base de la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT.

En lo relacionado con el gasto público – asunto esencial del que se hablará más adelante - se observa de igual forma, diferentes porcentajes de gasto en relación con el PIB en los diferentes países, no obstante encontrarse las mismas tendencias y diferencias entre el centro y la periferia.

Gráfico 3. Gasto público en protección social (excluida la salud) último año disponible (porcentaje del PIB), 2017

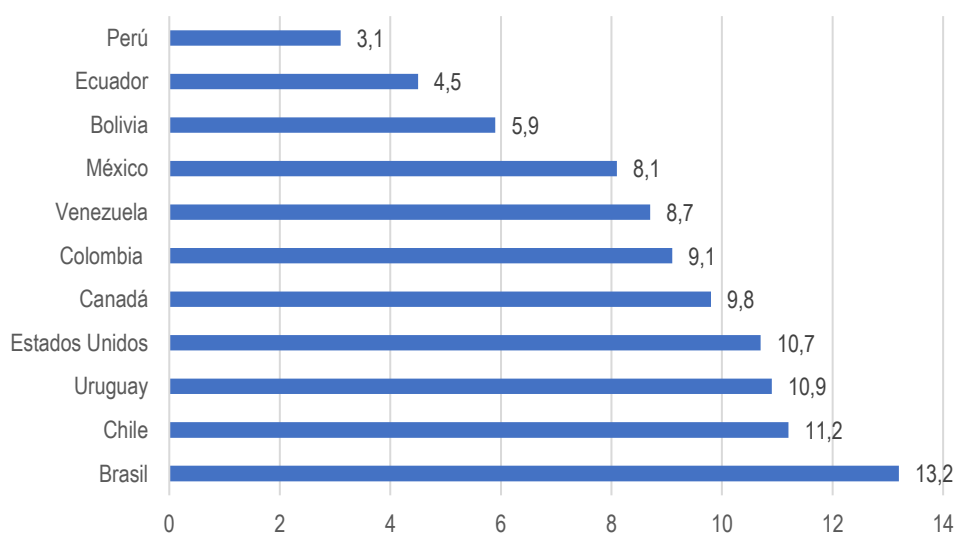


Fuente Elaboración propia. Datos tomados de OIT, Base de datos mundial sobre protección social, sobre la base de la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT.

Se puede apreciar un muy bajo porcentaje de gasto en relación con el PIB enfocado a sistemas de protección social en promedio a nivel mundial (2,5 por ciento). De los datos obtenidos, un primer grupo, con porcentajes importantes entre el 17 y el 10 por ciento, corresponde a países del centro del sistema mundo, con desarrollos importantes a nivel social y económico; un segundo grupo, con porcentajes de gasto entre el 10 y el 7 por ciento en el que se encuentran países emergentes que, pese a sus carencias de tipo económico, han realizado avances importantes en la implementación de sistemas de seguridad social de corte universal desde mediados del siglo XX; un tercer grupo, con porcentajes inferiores al 5 por ciento, en el que hallamos países que históricamente han tenido serias limitantes desde el punto de vista económico y que por lo general, tienen sistemas de protección precarios con escasa cobertura en cuanto a número de personas protegidas y en el tipo y nivel de prestaciones que ofrecen.

Para América, observamos países en cada uno de los grupos descritos anteriormente, lo que permite concluir que no existe unidad regional frente a la importancia en la implementación de sistemas de protección social.

Gráfico 4. Gasto público en protección social en países de América (excluida la salud) último año disponible (porcentaje del PIB).2017



Fuente Elaboración propia. Datos tomados de OIT, Base de datos mundial sobre protección social, sobre la base de la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT.

Los anteriores datos en cuanto a cobertura y porcentajes de gasto, hacen urgente la implementación de sistemas de seguridad social que materialicen los principios de

universalidad, por lo que, para implementar los objetivos planteados en los ODS y en particular la meta 1.3. se hace necesario el cambio de visión política y el re-direccionamiento de una mayor cantidad de recursos para el diseño e implementación de sistemas de protección social de carácter universal, que desarrollen mecanismos tales como los PPS.

En el Informe Mundial sobre la PS (OIT, 2017), se pueden encontrar las deficiencias y los bajos porcentajes de protección de acuerdo con los aspectos claves mínimos que debe tener un PPS. Ya hemos hablado que el 45 por ciento de la población mundial cuenta por lo menos con una prestación social pero solo un 29 por ciento cuenta con prestaciones económicas que abarcan todo el ciclo vital, lo que permite concluir que cerca del 70 por ciento de la población mundial no tiene un esquema de protección adecuada.

Un porcentaje menor al 35 por ciento de la infancia está protegida y solo el 41 por ciento de las madres tienen asistencia en la etapa de embarazo y maternidad. Menos del 22 por ciento de las personas que pierden su empleo tienen algún tipo de protección en los períodos de vacíos laborales. Menos del 28 por ciento de las personas que tienen algún tipo de discapacidad cuentan con mecanismos de inclusión para la vida laboral y prestaciones económicas. El 25 por ciento de las personas están cobijadas por esquemas pensionales y el 68 por ciento de los adultos mayores está por fuera del sistema productivo y no reciben una pensión. Menos del 64 por ciento tienen algún tipo de cobertura en salud.

Lo anterior nos presenta un panorama en donde la desprotección es la regla. Por ello, la política de entidades multilaterales y gobiernos es extender los esquemas de protección social mediante la rápida adopción de PPS de índole nacional que contengan las garantías básicas en atención en salud y seguridad en el ingreso y posteriormente, en la medida en que los recursos aumenten y la voluntad política sea más significativa, al avance cualitativo en niveles más elevados de protección (OIT, 2011).

4.4. LA CRISIS 2008 – 2009 Y LOS PPS COMO ESTABILIZADOR AUTOMÁTICO.

En este aparte, se analiza como el modelo de PPS se enlaza con la crisis financiera presentada en los años 2008 – 2009, desatada por una rápida erosión de la solvencia de los deudores hipotecarios estadounidenses y la ascensión del neoliberalismo y su producto, el capitalismo financiero, por encima del capitalismo industrial, generando nuevos paradigmas

económicos y sociales y potencializando las ideas de flexibilización de las regulaciones propias del DLT, el debilitamiento de la soberanía y el fin del Estado de Bienestar.

Todas estas nuevas estructuras de relacionamiento hacen nacer, un nuevo sujeto de protección el cual es destinatario de las propuestas de flexibilización laboral y las nuevas formas de trabajo, lo que lo hace destinatario de los PPS como dispositivo de protección.

4.4.1. El trabajador precario y el precariado: nuevos sujetos de protección.

Desde el punto de vista semántico, precariado es un neologismo creado a partir del adjetivo precario que significa poco estable, poco seguro o duradero y del concepto proletariado como clase social formada por personas que no disponen de medios de producción y venden su fuerza de trabajo a cambio de un salario. Como concepto sociológico, se empieza a hablar de precariado específicamente en Francia, refiriéndose a trabajadores con empleos temporales, estacionales o de corta duración producto de la crisis financiera de los años 2008 - 2009. En la actualidad la definición de precariado es más amplia y compleja, como lo veremos más adelante (Standing, 2011).

Como consecuencia de la implantación desde los años 80 de los principios de libre mercado en todos los aspectos de la vida, surge un individuo lleno de ira, alienado, pasivo y ansioso al no tener estabilidad en el empleo y paradójicamente rechazar las ideologías políticas y las formas de producción fordistas del siglo XX. Muchos de estos sujetos cuentan con una buena o aceptable formación académica producto del EB, pero en el contexto actual, solo pueden conseguir empleos no relacionados con sus conocimientos, mal remunerados y de corta duración. Esta situación, crea estructuras mentales que los habitúan a la idea de una vida inestable, dependientes en extremo de una sola y muy baja fuente de ingresos, con niveles peligrosos de endeudamiento y en donde se ha perdido una identidad ocupacional ligada al trabajo, lo que conlleva la mercantilización del ser humano.

Se ha pasado del trabajador vinculado a una empresa con una producción centralizada, a un ser humano precariado flotante y nómada urbano que ha perdido derechos conquistados en el marco de las relaciones laborales propias de la posguerra que le daban al trabajador la calidad de ciudadano industrial. Estos derechos *perdidos* es lo que el autor denomina “Formas de seguridad laboral bajo ciudadanía industrial” (Standing 2011:10) y son las siguientes:

1. Seguridad del mercado laboral: oportunidades adecuadas para obtener ingresos; en el nivel macro, esto se resume en un compromiso del gobierno con el "pleno empleo".
2. Seguridad en el empleo: protección contra despidos arbitrarios, regulaciones sobre contratación y despido, imposición de costos a los empleadores por no cumplir con las reglas, etc.
3. Seguridad en el trabajo: capacidad y oportunidad de conservar un nicho en el empleo, además de barreras para la dilución de habilidades, y oportunidades para la movilidad "ascendente" en términos de estatus e ingresos.
4. Seguridad en el trabajo: protección contra accidentes y enfermedades en el trabajo, por ejemplo, a través de las normas de seguridad y salud, límites en el tiempo de trabajo, horarios insociables, trabajo nocturno para las mujeres, así como compensación por contratiempos.
5. Seguridad en la reproducción de habilidades: oportunidad de adquirir habilidades, a través de aprendizajes, capacitación laboral, etc., así como la oportunidad de hacer uso de las competencias.
6. Seguridad de ingresos: garantía de un ingreso estable adecuado, protegido mediante, por ejemplo, mecanismos de salario mínimo, indexación de salarios, seguridad social integral, impuestos progresivos para reducir la desigualdad y complementar los ingresos bajos.

Otro efecto adicional que produjo el neoliberalismo, fue la fragmentación de las clases sociales, entendiendo estas como las relaciones sociales de producción y la posición de una persona en el proceso de producción (Webber (1922) 1968). En la sociedad industrializada de la posguerra, en donde las luchas se enmarcaban por el uso, distribución y control de los medios de producción, se podía identificar claramente al proletariado y dueños del capital. Hoy en día podemos identificar otras clases sociales:

- Una plutocracia o élite increíblemente rica, cuyo patrimonio por lo general es supranacional y crece constantemente. Estamos de un grupo muy reducido de personas.
- Una clase media establecida que continua con privilegios derivados de su aprovechamiento de las dinámicas del sistema y que por lo general son profesionales

altamente especializados, pero cuyos ingresos no son comparables con la élite y cuyo número sigue siendo muy bajo en comparación con el resto de la población.

- Una clase profesional – técnica que puede ofrecer servicios bien remunerados y que por lo general no pretenden una vinculación laboral.
- Una clase trabajadora tradicional en vías de desaparecer, con contratos de trabajo estables destinatarios de la regulación laboral tradicional.
- Una nueva clase social que es el precariado, que en la actualidad equivale a la mayoría de la población productiva.

Si bien se ha indicado que el sujeto precario y por ende el precariado como nueva clase social es producto del neoliberalismo como estructura, hay cuatro elementos que se deben tener en cuenta al momento de abordarlo y poder entenderlo. Los dos primeros hacen referencia a aspectos estructurales y son la globalización económica y la deslocalización de la producción.

Por globalización económica se hace referencia al debilitamiento del rol del Estado en el control de la riqueza e implica la existencia de mercados cada vez más interdependientes y de carácter global (Beck, 1998). Por deslocalización de la producción se hace referencia al rompimiento de los centros de producción ligados a un espacio físico determinado y una estructura centralizada que coordinaba los procesos productivos. Estos aspectos estructurales tienen incidencia directa en la forma cómo se configuran las relaciones de producción y por cómo afectan al sujeto.

Los dos elementos restantes tienen que ver con el efecto que los aspectos estructurales tienen en el sujeto precariado, es decir, son elementos internos del sujeto y que podemos llamar subjetivos: la forma de pensar y su actitud frente al mundo. La forma de pensar del sujeto precariado ha evolucionado en el contexto de las nuevas tecnologías pues la existencia de nuevos dispositivos, el bombardeo de información y las redes sociales están generando nuevas estructuras mentales, que impiden la creación de nuevo conocimiento (Standing 2011:18) Así mismo, al ser el precariado un sujeto con ira, pasividad, alienación y ansiedad, su actitud frente al mundo y a la vida carece de un sentido de pertenencia o de confianza, lo cual lo hace susceptible a las ideologías extremistas o los populismos.

Así las cosas, se ha definido el contexto del problema que se pretende abordar en el presente escrito y se refiere al cambio de paradigma en las relaciones laborales que generan un déficit de protección en un sujeto que así mismo, es producto de contextos históricos, sociales, políticos y económicos. En este sentido, se propone que los PPS son el instrumento idóneo estabilizador de las fuerzas que entran en conflicto que, por un lado, solicitan cambios y flexibilizaciones en las normas laborales y por el otro, el principio de protección y progreso del ser humano.

4.4.2. El contexto de los PPS: La flexibilización laboral y el precariado.

La flexibilización laboral hace referencia a una crítica a las normas laborales generadas en el marco de contextos fordistas buscando espacios de adaptabilidad en escenarios competitivos en el ámbito global (López 2002). Este discurso indica que la rigidez propia de las normas laborales es incompatible en un contexto de globalización, por lo que se hace necesario provocar la discusión de un cambio de paradigma.

Son las realidades económicas, políticas y sociales, las que han generado un cambio en los procesos de organización en el trabajo, en la legislación laboral y el diseño de políticas públicas tendientes a la flexibilización. Así las cosas, las transformaciones en la organización de las empresas, que respondían a nuevas realidades, conllevaron reformas laborales y al establecer políticas públicas de empleo específicas las cuales generaban ventajas para las empresas que radican en flexibilidad ante los choques de la demanda y la reducción de costos que se traducen en competitividad⁵. Para las personas las ventajas se materializan en la consecución rápida de ingresos que permitan la satisfacción de necesidades más allá de las básicas, la flexibilidad en el horario y poder prestar sus servicios a diferentes empresas al mismo tiempo.

En la década de los años noventa del siglo XX, a nivel mundial, se llevan a cabo procesos de transformación profunda a nivel político y económico. Éstos últimos generaron una nueva configuración en el modelo de organización empresarial. El taylorismo y fordismo modelos de organización predominantes hasta la década de los años setenta, fueron reemplazados por esquemas en línea con la competencia internacional, procesos de integración

⁵ Uno de los argumentos más poderosos a favor de este tipo de modelos es que las empresas pueden trasladar los choques de la demanda a su fuerza laboral, dado que, ante una disminución de la demanda, su fuerza laboral se puede contraer.

económica y los avances tecnológicos. Las empresas cambian su forma de organización para dar respuesta a estas realidades, creando unidades económicas de menor tamaño, integradas a medios tecnológicos y de comunicación complejos, basados en criterios de flexibilización, deslocalización y externalización.

En síntesis, por flexibilización se entiende la adaptación constante de la fuerza y cometidos laborales a las exigencias del mercado que puede ser interna (organizaciones flexibles en la administración y organización de la producción y flexibilización en el uso de la fuerza de trabajo) como externa (subcontratación y uso de mano de obra temporal). La deslocalización implica la ruptura del centro de producción como unidad y el traslado a espacios geográficos distintos. La externalización es la dedicación de la empresa a las actividades propias de su objeto social y al traslado de ciertas actividades al sector servicios. En resumen, los componentes centrales de los nuevos modelos de organización del trabajo parten de una combinación heterogénea de las siguientes variables: base tecnológica, flexibilidad del uso de la mano de obra y organización industrial.

Los efectos de los nuevos modelos de organización del trabajo sobre el trabajo, la empresa y los trabajadores no son claros, pero está ejerciendo una gran influencia en las modalidades del empleo, las condiciones de trabajo, los sistemas de seguridad social y la adaptación de los mecanismos de gobernanza y es en este punto de donde partimos para hacer un análisis de las políticas públicas surgidas desde la década de los noventa y su respuesta a estos nuevos modelos en la organización del trabajo.

Este cambio de paradigma implica la presencia de un nuevo sujeto producto de cinco elementos que evidenciaban la configuración de una sociedad diferente: en primer lugar, un nuevo estadio en la historia de la producción denominado *neoliberalismo*, con nuevos ciclos comerciales, nuevas formas de espacialidad, nuevas relaciones laborales y nuevas formas políticas; segundo, el cuestionamiento de los cánones de las ciencias sociales con la consecuente eliminación de toda frontera disciplinar (Anderson, 2016); en tercer lugar, la proliferación de otras formas de identificación social, basadas en el género y la raza, tendiendo hacia una fragmentación en detrimento de la idea de identidad universalidad; cuarto, la crisis de ideologías que propugna por la superación de posiciones políticas y quinto, el nacimiento de un nuevo sujeto que se autoconcebía como el artífice de la disolución de las restricciones de las costumbres que se había desligado de las instituciones tradicionales y que estaba atravesado

por una nueva concepción del tiempo, que Jameson describió como una “*nostalgia del presente*” (Anderson, 2006). Este es el sujeto del posmodernismo, que en palabras de Guy Standing hace parte de una nueva clase social presente a nivel mundial que se incrusta en las nuevas formas de producción y de relacionamiento productivo.

4.4.3. La financiación de los PPS, su papel como estabilizador automático y respuesta a la crisis financiera.

En la posmodernidad, los derechos tienen un costo que debe asumir el Estado dado que los mismos le otorgan legitimidad en el marco del contrato social (Holmes y Sunstein, 2011:229) y, por ende, no pueden estar bajo las reglas del mercado o como posibilidad individual. Una de las discusiones más complejas en relación con la implementación de PPS, como derecho humano universal exigible, es su fuente de financiamiento y sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo en cuenta principios de justicia social y la equidad.

Una fuente de financiamiento es la contribución, propia de los sistemas de seguro social bismarckiano que excluye a una gran parte de la población. No obstante, y como lo observamos anteriormente, la propuesta de un sistema de PS implica la existencia de un derecho exigible, independiente de la contribución, que debe ser financiado con recursos públicos.

En este sentido, la financiación de los PPS es, fundamentalmente no contributiva y se realiza, bien sea mediante recursos públicos o con cargo al presupuesto del Estado, por lo que correspondería a un gasto público vía impuestos generales. Este aspecto genera problemas en economías con un pequeño margen de espacio fiscal o que no pueden generar ingresos estables diferentes a la tributación. Este margen depende también de la estructura actual de la economía, la calidad de las instituciones fiscales y el impulso de las políticas gubernamentales, entre las que cabe destacar las reformas estructurales que afectan, con el tiempo, a la eficacia de la asignación de recursos y al crecimiento. Para abordar este aspecto, se debe entender que el diseño y los costos de los PPS deben corresponder a las condiciones particulares de cada nación y al espacio fiscal de se puede generar al corto y largo plazo. De igual forma, la financiación vía impuestos generales puede generar distorsiones económicas importantes tales como la evasión tributaria.

El espacio fiscal, entendido como el espacio presupuestario disponible mediante el cual un gobierno puede destinar recursos a un propósito determinado sin perjudicar la sostenibilidad

de su posición financiera (Heller, 2005), resulta vital para contemplar las formas de financiación de cualquier programa social, dado que los recursos utilizados en la implementación de los PPS no pueden afectar la sostenibilidad fiscal y las proyecciones de deuda en el tiempo, por lo que las decisiones en relación con el gasto actuales destinados a los PPS, deben tener en cuenta variables como los ingresos actuales y futuros, la financiación, el crecimiento económico y las obligaciones que el Estado debe asumir y que no se relacionan con el financiamiento de los PPS (Harris, 2013). Por ello es necesario tener en cuenta que un desbordado gasto en políticas sociales, sin contar con el adecuado espacio fiscal, pueden generar distorsiones adicionales que minen el crecimiento y la estabilidad o agraven las debilidades sociales existentes (Brun y otros, 2006).

La generación de espacio fiscal para la financiación de los PPS no solamente puede provenir de los ingresos tributarios, su eficiente recaudación y movilización, la eliminación o reforma de subvenciones a ciertos sectores económicos, la venta de activos propios, la reasignación y eficiencia de los gastos de menor prioridad, o la reducción de la deuda, también es clave el crecimiento y modernización de la economía y la formalización de las fuentes de trabajo para generar de esta forma, un círculo virtuoso que, por un lado, asigna recursos suficientes al PPS, pero que a su vez permite el cumplimiento de obligaciones fiscales.

Este círculo virtuoso, en donde el financiamiento de los PPS genera así mismo espacio fiscal, parte de la concepción de *estabilizador automático*. Desde el ámbito de la política fiscal, se entiende como *estabilizador automático* aquellas partidas presupuestales que buscan romper los ciclos económicos de desaceleración o de volver, lo antes posible, a fases de expansión económica. Los impuestos a la renta, a las utilidades de las empresas o al consumo de bienes y servicios, son estabilizadores en el ámbito de los ingresos. Por el lado de los gastos, los principales estabilizadores automáticos son los programas de seguridad social, los cuales, en su momento, permitieron afrontar de forma más adecuada, la crisis de los años 2008 – 2009 (OIT, 2009).

Así las cosas, los sistemas de protección social tienen ventajas a nivel macroeconómico y en términos de crecimiento a largo plazo al actuar como estabilizadores económicos automáticos, al ayudar a mantener el poder adquisitivo y la demanda agregada en época de recesión, reduciendo los efectos de las crisis y facilitando una recuperación más rápida. La PS también facilita una respuesta política más rápida ante la crisis, y no es necesario adoptar una

decisión concreta o acometer selecciones políticamente complicadas sobre hacia dónde dirigir los esfuerzos anti cíclicos. Por último, al conseguir que las consecuencias sociales de las crisis sean más fáciles de gestionar, la PS disminuye la resistencia a los difíciles y necesarios ajustes y facilita una gestión macroeconómica más efectiva, indispensable para mantener el crecimiento. (Harris, 2013: 121).

El PPS, en su concepción de *estabilizador automático*, cumple tres funciones especiales: proteger los ingresos y el consumo en los períodos de crisis económicas, asegura el acceso a un conjunto determinado de bienes y servicios que buscan la satisfacción de necesidades básicas y mejora la capacidad individual para obtener ingresos mediante la promoción de la inversión en el capital humano y la mejora en el funcionamiento de los mercados de trabajo.

4.5. AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PPS.

Como se ha indicado en diferentes apartes solo un 29 por ciento de la población tiene una cobertura de PS que abarca toda la gama de prestaciones, desde beneficios familiares hasta pensiones de vejez (OIT, 2017). Esta desprotección social deja a un importante porcentaje de la población mundial sin ningún tipo de protección o con protecciones precarias.

Cuadro 2. Distribución de la cobertura de protección social en el mundo 2017.

Población destinataria	Mundo	África	Américas	Asia - Pacífico	Europa y Asia Central
Población cubierta por al menos un beneficio de protección social	45,2%	17,8%	67,7%	38,9%	84,1%
Niños	34,9%	15,9%	66,2%	Sin datos	87,5%
Madres de recién nacidos	41,1%	15,8%	68,6%	33,4%	81,4%
Personas con discapacidad severa	27,8%	Sin datos	72,9%	9,4%	86,7%
Personas desempleadas	21,8%	5,6%	16,7%	22,5%	42,5%
Adultos mayores	67,9%	29,6%	86,2%	55,2%	95,2%
Personas vulnerables cubiertas por la asistencia social	24,7%	9,5%	38,7%	16,4%	66,7%

Fuente: Elaboración propia, con información de OIT, Base de datos mundial sobre la protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social (SSI); ILOSTAT; fuentes nacionales.

Del cuadro 2 se observa que el 45,2 por ciento tiene cobertura efectiva por lo menos de un beneficio de protección social (salud, pensión, ingresos mínimos), mientras que el 55 por ciento restante –unos 4000 millones de personas– no tienen protección alguna. Resulta alarmante la escasa cobertura de la población infantil (35 por ciento), las personas con discapacidad severa (27,8 por ciento) y los desempleados (27,8 por ciento).

En América, si bien los niveles de cobertura superan la media mundial, estos no son suficientes en el marco de entender el PPS como un derecho humano exigible, por lo que se hace necesario fortalecer las políticas públicas relacionadas con el diseño e implementación de los PPS. Sumado a lo anterior, si discriminamos la cobertura por subregiones, se observa que América del Norte tiene una cobertura del 78,5 por ciento mientras que América Latina y el Caribe del 61,4 por ciento (OIT, 2017: 10), lo que reafirma la necesidad de trabajar en este campo.

Arribando a Colombia, la implementación de los PPS ha estado acorde con lo señalado en la Recomendación núm. 202 de 2012 de la OIT, pues se ha dado de forma orgánica y mediante el establecimiento de políticas públicas focalizadas, que buscan materializar las garantías básicas y la protección de derechos vinculados concretos. Sin el ánimo de ser taxativos, en la siguiente tabla se enunciarán algunos derechos vinculados al PPS en Colombia. Desde el punto de vista conceptual, la inexistencia, carencia o deficiencia en la aplicación de alguno de estos derechos, determinan el *índice de pobreza multidimensional (IPM)*⁶ utilizado en Colombia como indicador de pobreza.

Cuadro 3. Políticas Públicas y su relación con PPS en Colombia.

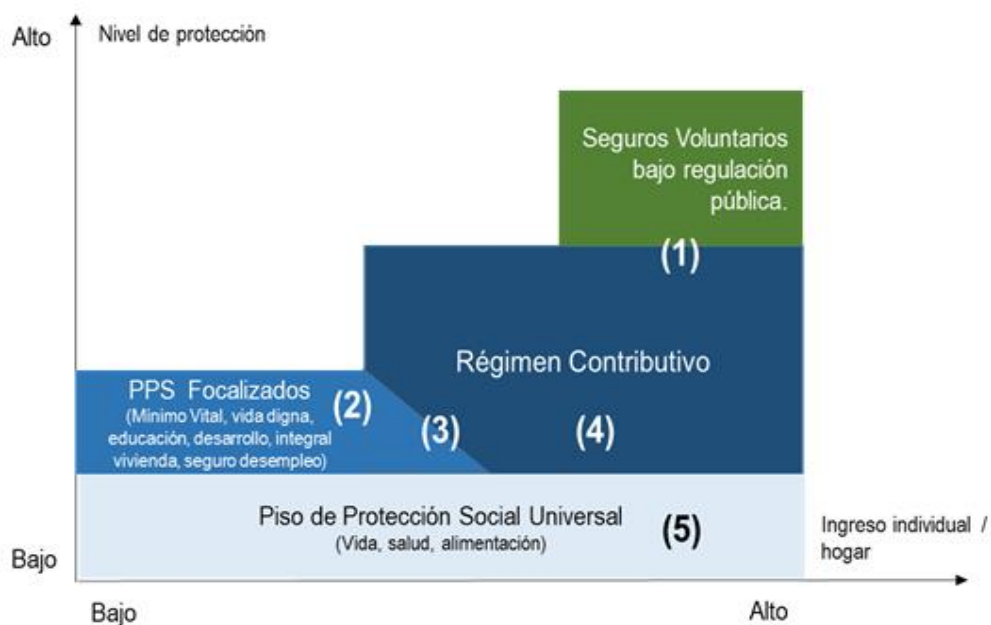
Garantías básicas de seguridad social OIT Recomendación 202.	Programa – Norma	Derecho(s) vinculado(s)
1. Acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la	Régimen Subsidiado - Ley Estatutaria 1751 de 2015. Por medio	Derecho a la Salud.

⁶ En Colombia existen 2 indicadores oficiales y complementarios para la medición de pobreza (DNP, 2012): 1) la pobreza monetaria, que mide el porcentaje de la población con ingresos por debajo del mínimo de ingresos mensuales definidos como necesarios para cubrir sus necesidades básicas y 2) la pobreza multidimensional, calculada con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que mide los hogares con privaciones en 5 dimensiones básicas de bienestar, distintas a la carencia de ingresos. Las dimensiones del IPM son: 1) condiciones educativas del hogar, 2) condiciones de la niñez y juventud, 3) trabajo, 4) salud, y 5) servicios públicos domiciliarios y vivienda.

Garantías básicas de seguridad social OIT Recomendación 202.	Programa – Norma	Derecho(s) vinculado(s)
atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;	de la cual se regula el derecho fundamental a la salud.	
2. 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	Familias en Acción (ingresos); PAE (Alimentación); Ley 1804 de 2016: Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.	Mínimo Vital; Alimentación; cuidados; salud (vacunas); Educación; Desarrollo Integral.
3. 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.	Artículo 77 de la Ley 1753 de 2015, Artículo 45 del Decreto 2852 de 2013 y Artículo 1 del Decreto 582 de 2016. SPE.	Mínimo Vital: tasa de reemplazo (subsidio al desempleo) para aportes al SSSI.
4. Seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional	Colombia Mayor. Otros subsidios del Gobierno Nacional y Gobiernos Locales.	Mínimo Vital.

Fuente: Elaboración propia tomando como base la Recomendación 202 de 2012 OIT y fuentes nacionales.

Gráfico 5. Escalera de Protección Social.



Fuente: Elaboración propia, tomando información de OIT La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT 2014 pág. 27.

En el gráfico anterior se observa lo que se denomina “*escalera de protección social*”, la cual nos permitirá observar los diferentes niveles de protección existentes, entre los cuales se incluyen políticas focalizadas y de carácter universal, las cuales consideran a los PPS.

Cuadro 4. Tipología de Protección Social en Colombia

Tipología	Explicación	Observaciones
(1) Protección contributiva	Hogares donde algún miembro cotiza al sistema de seguridad social.	Como aproximación a la seguridad social se abordó la cotización al sistema de pensiones.
(2) Protección no contributiva	Hogares donde no hay protección contributiva, que reciben subsidios del Estado.	Se tuvo en cuenta la pregunta de la ECV 2011 donde se indaga si los hogares reciben transferencias del Estado tales como: Familias en Acción, Programa Colombia Mayor u otros subsidios
(3) Protección mixta	Hogares con protección contributiva y no contributiva	Ambas definidas según las anteriores tipologías.
(4) Pensión	Hogares donde no hay ningún tipo de protección, pero algún miembro recibe una pensión.	La pensión es de tipo contributivo; no corresponde a transferencias asistenciales del Estado.
(5) Sin protección	Hogares sin ninguna protección.	Ninguna.

Fuente: Elaboración propia, tomando información de OIT La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT 2014 pág. 27.

En la actualidad, en el marco de la Ley 1955 de 2019 (PND), en el Artículo 193 se establece un esquema de PPS con las siguientes características:

Se cualifican los destinatarios del PPS, en tres sentidos, en el primero de ellos debe existir una relación laboral o por prestación de servicios, el segundo hace referencia a que dicha relación debe ser a tiempo parcial, es decir, debe ser menor a la jornada máxima establecida y el tercero, que los ingresos percibidos deben ser inferiores a un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMLMV). El PPS establecido en la Ley estará integrado por: i) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud, ii) el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismo de protección en la vejez y iii)

el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS. La financiación del PPS será de naturaleza mixta, toda vez que el régimen subsidiado en salud está a cargo del presupuesto de la Nación, mientras que los aportes al programa de BEPS es asumido en su totalidad por el empleador o contratante y corresponderá al 15% del ingreso mensual del trabajador o contratista. De este monto se destinará el 1% para financiar el Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender el pago de la prima del seguro inclusivo.

Sin perjuicio de lo anterior, la norma indica que las personas que no tengan una vinculación laboral o no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social podrán ser destinatarias de los PPS siempre y cuando asuman el aporte al programa BEPS y el pago del seguro inclusivo.

En relación con lo analizado anteriormente, surgen las siguientes preguntas: ¿el concepto de PPS contenido en el PND se adecúa al concepto de PPS contenido en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) (2012) en cuanto a universalidad y exigibilidad? y ¿pueden considerarse como una alternativa para afrontar el desafío que presentan las nuevas formas de trabajo propias de la cuarta revolución industrial, para el contexto colombiano?

4.6. INFORMALIDAD LABORAL, LAS NUEVAS FORMAS DE EMPLEO Y EL CAMBIO DE PARADIGMA DEL DERECHO LABORAL TRADICIONAL.

El concepto de *empleo* no solamente hace referencia a la actividad humana que se desarrolla en el marco de una relación laboral, sino a todo tipo de actividad humana y que, al ejecutarla, genera una retribución, bien sea económica o de satisfacción personal. Debe recordarse que el trabajo es una noción que abarca toda actividad productiva, de cualquier tipo y con cualquier finalidad concreta (Deveali, 1966). Arendt (1993), establece tres clases de actividades fundamentales que el ser humano puede desarrollar en el transcurso de su existencia.

La primera de ellas se denomina labor y hace referencia a todos los procesos biológico inherente a las necesidades vitales y encaminadas a la decadencia. La segunda actividad es el

trabajo, que corresponde a lo no natural creado por el hombre y que generan un mundo de cosas artificiales que irresistiblemente, terminan por someter a su creador, es lo que nosotros entenderíamos como empleo. Por su parte, la acción está ligada a la relación de los seres humanos entre sí por lo que no requiere la intervención de cosas materiales.

El trabajo, a su vez, se debe diferenciar de la labor, en razón a que aquella implica un proceso adicional a la simple utilización del cuerpo como herramienta de trabajo. Locke, citado por Arendt, diferencia de la labor de nuestros cuerpos del trabajo de nuestras manos, para dar a entender que el trabajo implica la creación de algo que va más allá de las cosas naturales y que responden a una estructura creada por el mismo hombre y que lo trasciende. Es esta idea de trabajo la que se convierte en sinónimo de empleo, concepto que se utiliza en el presente documento.

Para la mayor parte de la población mundial, tanto en los países ricos como en los pobres, el empleo es la principal o única fuente de ingresos y el principal medio de reducción de la pobreza y mejora del bienestar individual (Hujo y McClanahan, 2009). El empleo difiere de otras formas de producción, como por ejemplo la renta de capital, por lo que resulta evidente su relación con la PS, máxime cuando algunos tipos se basan en la condición de trabajador de sus destinatarios, como en los modelos de Seguro Social.

En la actualidad se observa cómo el Derecho Laboral Tradicional (DLT), entendido como aquel que se desarrolla en el marco de un contrato de trabajo a término indefinido (Perez, 2013), es desbordado por nuevas realidades económicas, tecnológicas y sociales en el marco de lo que se ha denominado *cuarta revolución industrial* la cual se caracteriza por un internet más ubicuo y móvil, por sensores más pequeños y potentes que son cada vez más baratos, por la inteligencia artificial y el aprendizaje de la máquina (Schwab, 2016) lo que permea la tecnología en lo más profundo del ser, no solo desde el punto de vista fisiológico, sino mental y psicológico.

El modelo clásico del contrato de trabajo que constituía el parámetro de soporte básico de la empresa fordista (Jaramillo, 2015), debe ser reevaluado en un contexto económico e histórico que ha deslocalizado la producción, ha destruido la vocación de permanencia indeterminada del vínculo contractual, propende por un rediseño del EB y desconoce el

principio de territorialidad, instituyendo a la empresa transnacional como principal actor de las relaciones capital – trabajo en un mundo globalizado.

El desafío es determinar el nivel del cambio en la estructura del DLT que nos permita regular estas nuevas realidades y cuyo aspecto teleológico sea el ser humano, un derecho laboral a la medida del hombre y no un derecho laboral a la medida de las empresas y sus necesidades (Jaramillo, 2010).

El concepto DLT que surge a partir de la creación de la OIT en 1919 y el período de prosperidad posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuyos aspectos fundamentales se concretaban en la existencia de un contrato de trabajo a término indefinido, desarrollado en una unidad de producción centralizada y vertical y la protección de sistemas de seguridad social asociados al aporte por parte del trabajador, el empleador y el Estado, entra en crisis a finales de la década de los años setenta debido a la generación de nuevas realidades políticas, sociales y económicas que hacen incompatible el contrato de trabajo tradicional y por ende el cambio de paradigma en el derecho laboral, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Hitos históricos de las políticas sociales y económicas.

REALIDADES SOCIALES Y ECONÓMICAS	POLÍTICAS	ÉPOCA	EFECTO
Fin de la energía barata		1974	Aumentos de costos en los procesos productivos en sociedades industrializadas
Crecimiento de la competencia internacional.		1970 -	Deslocalización de la producción. Nuevas formas de organización. Postfordismo.
Revolución digital – Gig economy– Economía colaborativa.		1990 -	Nuevas formas de producción, de organización del trabajo y de riqueza.
Caída de los regímenes comunistas y final de la Guerra Fría.		1990	Prevalencia del modelo económico capitalista
Globalización y debilitamiento del Estado Nación		1970-	Fortalecimiento de los grandes capitales como generadores de riqueza y empleo.

Fuente: Elaboración propia, información tomada de Bronstein (2010). Derecho internacional y comparado del trabajo: desafíos actuales. Plaza y Valdés.

Sumado a lo anterior, la vinculación de miles de millones de trabajadores de China, India y la antigua Unión Soviética, desde finales de la década de los 70, presionan para que se implante un modelo de flexibilización laboral en el mundo, concepto que es potencializado por

los principios informantes del neoliberalismo que propugnan por nuevas formas de producción y nuevas formas de trabajo, las cuales se suelen observar de forma positiva en el marco de los desarrollos tecnológicos y económicos y de forma negativa en el aumento de la informalidad laboral.

Las nuevas formas de trabajo son particularidades de fenómenos más amplios del mercado laboral tales como la como la *casualización*⁷, la informalización, la diseminación de formas de empleo no estándar e incluso la llamada “economía colaborativa”. En líneas generales, las nuevas formas de trabajo son “*un mercado de trabajo caracterizado por la prevalencia de contratos a corto plazo o de trabajos freelance en lugar de empleos permanentes*”⁸ que se ejecutan, no en el marco de una fábrica – empresa delimitada, sino en espacios abstractos muchos de ellos en el marco de una plataforma digital. A nivel conceptual puede asimilarse al trabajo independiente, aun cuando este incluye otras modalidades de relaciones laborales⁹.

Las nuevas formas de trabajo surgen como consecuencia de la cuarta revolución industrial y reacción a la crisis mundial de los años 2008-2009¹⁰. En este período, el cambio tecnológico introdujo no sólo nuevos modelos de negocios sino también, cambios disruptivos en los mercados laborales¹¹ los cuales suprimen puestos de trabajo tradicional o demandan trabajadores con nuevas habilidades bajo esquemas de contratación sin expectativa de continuidad.

A partir de la crisis financiera, este fenómeno ha generado lo que se denomina Economía Colaborativa (EC). Es en el marco de la EC que se dan los desarrollos tecnológicos que pueden tener diferentes expresiones tales como: el consumo colaborativo, el peer - P2P – economy, el mesh (propio de Facebook o Twitter) y la gig economy con sus variantes como el “crowdwork” y al “work on demand” vía apps. Los efectos de estas nuevas formas de producción enmarcadas por la tecnología causan preocupación en el ámbito laboral, en especial frente a la destrucción de puestos de trabajo (Sánchez, 2016).

⁷ Se entiende por casualización el reemplazo de empleados regulares permanentes por trabajadores temporarios, proceso por el cual se producen cambios de empleo de trabajadores fijos de jornada completa a puestos independientes o autónomo. Un concepto similar es el de “mercantilización de la fuerza de trabajo”

⁸ Wilson, B. (10 de febrero de 2017). What is the ‘gig’ economy? BBC News. Recuperado de <https://www.bbc.co.uk/news/business-38930048>

⁹ Avendaño Cruz, Hernán. GIG: la nueva tendencia de vinculación laboral. Pág. 239. Recuperado de <http://www.fasecolda.com/files/3615/4160/2393/DOC - Trabajo Formal en Colombia.pdf>

¹⁰ Hook, L. (29 de diciembre de 2015). Year in a word: Gig economy. Financial Times. Recuperado de <https://www.ft.com/content/b5a2b122-a41b-11e5-8218-6b8ff73aae15>

¹¹ Avendaño. Op cit. Pág 241.

En el foro de Davos del año 2016 se concluyó que los avances tecnológicos podrían afectar a 7,1 millones de trabajadores entre los años 2015 y 2020, debido a la automatización de tareas y la desaparición de intermediarios. De los 7,1 millones de empleos afectados, dos tercios (4,76 millones) se concentrarán en tareas de tipo administrativo. Las actividades productivas y manufactureras se verán fuertemente impactadas con la desaparición de 1,61 millones de puestos de trabajo, aunque en este caso existe margen para la recolocación y mejora de la productividad a través de la tecnología. En el ámbito de la construcción y extracción se perderán casi 500.000 puestos de trabajo. Se crearán unos 2,1 millones de puestos de trabajo, la mayoría relacionados con las nuevas capacidades y habilidades digitales (ingenieros, informáticos y matemáticos, principalmente). De acuerdo con lo anterior, 5 millones de puestos de trabajos netos desaparecerán definitivamente hasta el año 2020 (Pérez, 2016).

En la actualidad, no es fácil cuantificar el impacto en la generación de nuevos puestos de trabajo que conllevan las nuevas tecnologías. Se calcula que 2.8 millones de personas en el Reino Unido (el 4,4% de la población laboral total) para el año 2018 y 5,9 millones (3,8% de la población laboral total) para el año 2017, trabajaron exclusivamente en industrias relacionadas directamente con las plataformas digitales. El número aumenta en los casos en que el este tipo de empleo es una fuente de ingresos adicional a los de un trabajo tradicional.

Por otra parte, estos contextos han generado el aumento de lo que se denomina informalidad laboral. Para desarrollar este concepto nos remitiremos a la definición dada por la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la 15^o Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT de 1993 que expresa lo siguiente:

El sector informal puede describirse en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo - en los casos en que existan - se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.

En este contexto, el modelo económico estimula el surgimiento de un trabajador precarizado convirtiéndose en el instrumento ideal para el desarrollo de esta nueva forma de producción. Es por esta razón que el precariado surge como un fenómeno mundial, como una masa sin forma de personas que, si bien puede creerse que está conformada por población joven, también vincula a personas de edad que se han visto desplazadas de sus puestos de trabajo.

4.7. EL PAPEL DE LOS PPS EN EL MARCO DE UN NUEVO DERECHO LABORAL.

En la actualidad, se observa cómo el DLT es desbordado por nuevas realidades económicas, tecnológicas y sociales. No obstante, consideramos que una nueva aproximación de regulación debe partir de unos principios indiscutibles que busquen darle un sentido de valor al concepto de trabajo. En este sentido, los PPS se constituyen como una herramienta eficaz para que lo que denominaremos Nuevo Derecho Laboral, se convierta en un mecanismo efectivo de protección de derechos humanos y a sí mismo, tenga al ser humano como centro y fin de su ser.

Ahora bien, en líneas generales las principales características del este Nuevo Derecho Laboral, las cuales serían las siguientes: la deslocalización productiva, la libertad empresarial que desborda los límites del Estado, la búsqueda incansable de productividad y reducción de costos, el debilitamiento del Estado y el concepto de soberanía y, por último, el surgimiento de un nuevo sujeto el cual debe ser el destinatario final de cualquier tipo de regulación.

En este escenario, los PPS brindan una solución adecuada ponderando las fuerzas que entran en tensión cuando se busca abordar la discusión de si las nuevas formas de trabajo deben ser reguladas o no por el DLT, pues todas las cargas económicas que históricamente se le han dado al empresario o dueño del capital, en especial las relacionadas con los aportes a los sistemas de seguridad social, pasarían a ser un derecho a cargo del Estado en el desarrollo de un Sistema de Seguridad Social de corte socialdemócrata. En clave con lo anterior, la propuesta del presente trabajo incluye a su vez una visión del PPS como dinamizador en la construcción de la nueva propuesta de marco regulatorio de las relaciones laborales y así mismo de los principios mínimos que pese a la desregulación que solicita la globalización, debe existir.

La implementación de los PPS en un contexto en donde se está generando un cambio de paradigma en las relaciones laborales, nos invitan a reflexionar sobre preguntas fundamentales que debemos abordar de cara a un futuro lleno de retos y desafíos.

¿Para qué trabajamos? ¿El trabajo debe copar toda nuestra vida? Para Aristóteles¹² el hombre “trabaja para tener ocio”, es decir, espacio y tiempo de contemplación que le permita apartarse de los negocios. John Locke¹³ distinguía la labor de nuestros cuerpos y el trabajo de nuestras manos y en ese mismo sentido, Hannah Arendt¹⁴ describe las tres actividades mediante las cuales el ser humano realiza su vida en el planeta tierra son labor, trabajo y acción¹⁵.

Así las cosas, en su sentido más amplio, trabajo es la actividad del hombre como condición básica de la realización de su existencia, que constituye el fundamento de todas las producciones humanas.

Dicha realización de la existencia humana no se concreta plenamente en la autodeterminación de hacer o ejercer determinado trabajo, sino que requiere de intermediaciones, de relaciones sociales, especialmente económicas, las cuales deben coincidir en el orden social, por lo que el Nuevo Derecho Laboral debe proscribir el trabajo impuesto que restringe la libertad de elección y genera el temido *dumping laboral* o incluso escenarios de no remuneración y esclavitud, actividades repudiadas incluso en nuestra Constitución en donde se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.

Desligar los mecanismos de protección social de las relaciones de producción y a su vez, de las tensiones del mercado, eventualmente nos pueden liberar de relaciones de trabajo que propenden por controlar, no solo la fuerza de trabajo, sino el espíritu del hombre. De allí la importancia de retomar ideas socialdemócratas relacionadas con el EB, en donde se predica la Protección Social como un derecho humano fundamental, exigible y en cabeza de todo ser humano.

¹² Aristóteles. Ética a Nicómaco, L. X., c. VII.

¹³ Locke, John. Segundo Tratado del Gobierno Civil, sec. 26.

¹⁴ Arendt, Hannah, La condición humana, Barcelona, Paidós, 2005. Pág. 22.

¹⁵ La labor consiste en las actividades cuyo objeto es atender las necesidades de la vida biológica: comer, vestirse, dormir: labor es la vida misma. El trabajo es la actividad que corresponde a lo no natural y consiste en las actividades que producen utensilios o instrumentos duraderos. La acción es la única actividad que se da entre los hombres sin la mediación de cosas o materias y consiste en el ejercicio de la libertad, mediante la voluntad, la intersubjetividad y el lenguaje

5. BREVE APROXIMACIÓN HISTÓRICA SOBRE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO.

En nuestro país, la implementación de una planeación económica con el fin de determinar y lograr metas de desarrollo económico se establece en el año 1949 con la denominada Misión del Banco Mundial liderada por el economista canadiense Lauchlin Bernard Currie. Posteriormente, con la creación del Consejo Nacional de Planeación en el año de 1952, se tuvo asesoría del también economista alemán Albert Otto Hirschman.

Los enfoques diferentes de estos dos economistas en el desarrollo de la planeación económica de nuestro país y la intervención del Estado en la misma, generó una ruptura inicial sobre la forma cómo se debería establecer la planificación, desarrollo y materialización de objetivos de desarrollo (Sandilans, 2015).

La influencia del informe generado por la Misión se plasma en la reforma constitucional del año 1968 en la que se le otorga un amplio poder de decisión y de dirección de la política económica al presidente de la República y a sus objetivos políticos y propuestas de campaña, generando una falta de coordinación y generación de políticas a mediano y largo plazo, sumado a que la coyuntura presentada en la época del Frente Nacional no permitió generar consensos para que dichos planes se aprobaran mediante leyes aprobadas por el Congreso por lo que, antes de la Constitución del año 1991, lo que podemos observar son políticas gubernamentales específicas con límites temporales definidos por el período presidencial.

Es con la expedición de 1991 que se busca que la planeación económica esté, en primera medida, en la cabeza del Congreso de la República, no solo en la posibilidad de expedir leyes de intervención económica (Constitución Política de Colombia, art. 150-21) sino en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe expedirse por medio de una ley.

Así mismo, se eleva a rango constitucional el concepto de Plan Nacional de Desarrollo como una herramienta fundamental para la planificación de la intervención del Estado en el desarrollo de sus fines.

A la fecha, son 19 Planes de Desarrollo¹⁶ expedidos en el marco de una planeación económica que permita alcanzar determinados objetivos de desarrollo y política pública. Desde el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del presidente Alberto Lleras Camargo promulgado en el año 1961, el cual pretendía establecer una planeación económica para el decenio, hasta el Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad del actual gobierno, podemos observar una transición de una aproximación meramente técnica a un plan que permite alcanzar los principios de rango constitucional propios de un Estado Social de Derecho.

5.1.LOS PLANES DE DESARROLLO Y LA CONSTITUCION POLÍTICA DE COLOMBIA.

Como se indicó anteriormente, la planeación económica se eleva a rango constitucional con la expedición de la Constitución del año 1991. No solo se traslada del presidente al Congreso la obligación de establecer una planeación económica, sino que la construcción del Plan Nacional de Desarrollo se convierte en una construcción compleja en la que intervienen diferentes entidades del orden territorial.

El artículo 339 de la Constitución señala que debe existir un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general en donde se establecen los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo deberá contener un plan de inversiones públicas con los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

En este punto, el mismo artículo 339 establece la participación de las entidades territoriales en dos sentidos, el primero de ellos en la elaboración y adopción, de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el segundo, establecido en el artículo 340, en la conformación del Consejo Nacional de Planeación.

¹⁶ <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>

Finalmente, la Constitución establece la posibilidad, como lo señalamos anteriormente, de que el Congreso se involucre en el diseño de la planeación financiera, no solo con la expedición de leyes, sino en el trámite de aprobación de la Ley Orgánica que materializa el Plan Nacional de Desarrollo junto con la posibilidad de modificación del plan de inversiones públicas bajo principios de sostenibilidad fiscal.

5.2.LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO Y LA TENDENCIA HACIA LOS PROGRAMAS FOCALIZADOS.

Se entiende por focalización, la asignación de recursos a un grupo de personas que cumplen con unas características específicas previas. Resulta evidente la tendencia de los Planes Nacionales de Desarrollo a políticas de focalización en razón al incremento de recursos asignados al gasto social, la necesidad de hacer más eficiente el mismo y poder medir el impacto de las políticas y programas sociales establecidos.

A manera de ejemplo, en el Plan de Desarrollo económico y social (1961-1970) del presidente Alberto Lleras Camargo podemos observar estrategias económicas dirigidas a sectores tales como la salud, la vivienda, la cultura y el trabajo, que se materializan en políticas estructurales que buscaban ampliar el rango de protección desde una perspectiva de cobertura. Esta perspectiva tiene una primera variación con el Plan Nacional de Desarrollo denominado “Las cuatro estrategias” (1970-1974) presentado por el presidente Misael Pastrana en el cual ya se establecen criterios de destinación de recursos a ciertos grupos poblacionales. Esta tendencia hacia la focalización es clara en los Planes de Desarrollo Posteriores.

Como se ha señalado en líneas anteriores, la Constitución Política de Colombia, establece la obligación de generar un Plan Nacional de Desarrollo que materialice los principios y valores propios de un Estado Social de Derecho, lo que genera un aumento significativo del gasto social. Esto condujo a establecer nuevos criterios de asignación de los recursos, pero, sobre todo, de medir de forma clara el impacto social del gasto.

En ese sentido, el principio de focalización definido en el artículo 30 de la Ley 60 de 1993 como el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población

más pobres y vulnerables, se establece como la herramienta más idónea para ejecución total del gasto social.

De igual forma, la focalización es un instrumento de intervención pública mediante el cual se busca garantizar que el gasto social se asigne eficientemente a determinados grupos de población para superar uno o varios estados de vulnerabilidad (DNP, 2007) al involucrar procesos fundamentales para su correcta ejecución. Es por ello que se establecen criterios de identificación como la edad, el sexo, y una determinada condición de vulnerabilidad. Un requisito necesario es identificar la población beneficiaria es determinar la existencia de fallas en su capacidad para alcanzar realizaciones básicas de la vida, más que como la imposibilidad de satisfacer necesidades básicas o de tener un nivel bajo de ingresos (Sen, 2009).

Es en este sentido que, en el año de 1994 y dando cumplimiento a lo dispuesto en las Leyes 60 y 100 de 1993, el artículo 94 de la Ley 715 de 2001 y al Conpes Social 22 de 1994 que se diseña el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, Sisbén, como herramienta para, como su nombre lo indica, identificar, bajo unos criterios concretos tales como las características de la vivienda, el acceso a servicios públicos, las características del grupo familiar, las condiciones socio demográficas, la educación e ingresos, los beneficiarios a los diferentes programas establecidos por el Gobierno.

La creación e implementación de una herramienta como el Sisbén ha permitido dar continuidad a políticas sociales establecidas en los Planes de Desarrollo posteriores año 1993, con ciertas variaciones técnicas y metodológicas que buscan afinar el modelo de identificación de los beneficiarios.

5.2.1. Programas que utilizan la información del Sisbén como criterio de acceso.

A la fecha, se han presentado cuatro versiones del Sisbén, las cuales han variado en relación con los criterios de identificación de los posibles beneficiarios y la calidad de la información contenida en las bases de datos.

En su última versión (Sisbén IV), generada en el Documento Conpes 3877 del año 2016, se varió el enfoque incluyendo la estimación de un índice de focalización individual basado en

la presunción de ingresos, lo cual, sumado a las condiciones de vida de los hogares, permitió hacer un análisis más integral y desde múltiples dimensiones.

Adicionalmente se ajusta la metodología de recolección de la información en cuanto a calidad como en oportunidad y se estipula un mecanismo de georreferenciación de los hogares para permitir calcular el índice de pobreza multidimensional.

De acuerdo con lo señalado en el Conpes, «*La nueva versión del sistema de focalización propuesta, con un enfoque de inclusión integral, dinámico y con información de calidad que se articule con otros registros administrativos, permitirá su consolidación como herramienta de focalización de alta calidad, mejorando la eficiencia en la asignación del gasto público, y promoviendo la disminución sostenida de los niveles de pobreza y desigualdad*» (DNP. 2016)

De igual manera, el Sisbén establece tres niveles que varían dependiendo de un puntaje que se determina de acuerdo con determinadas características previas que se evalúa. Un determinado puntaje implica acceder a determinados programas.

En el Nivel 1 se encuentran las personas que tienen un puntaje de 0 a 47.99; en el Nivel 2 las que tienen un puntaje de 44.8 y 51.57 y en el Nivel 3 aquellas que tienen un puntaje superior a 51.58. Dependiendo del puntaje, los beneficiarios pueden acceder a determinados programas sociales ofertados por diferentes entidades de orden nacional o territorial. A continuación, observaremos los puntos de corte para acceder a programas sociales de orden nacional.

Cuadro 6. Programas sociales a nivel gubernamental.

Entidad	Programa Social	Ciudades Principales¹⁷	Otras Ciudades	Rural
Colpensiones	Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)	0 - 57,21	0 - 56,32	0 - 40,75
ICETEX	Subsidio de sostenimiento	0 - 57,21	0 - 56,22	0 - 40,75
	Tú Eliges (0 y 10% de pago durante la carrera)	0 - 58,12	0 - 58,16	0 - 40,75
	ACCES	0 - 30,39	0 - 30,73	0 - 22,19
	Subsidio de tasa de interés y condonación del crédito	0 - 57,21	0 - 56,32	0 - 40,75
Ejército Nacional	Exención en el pago de la cuota de compensación militar.	0 - 61,91		

¹⁷ Las ciudades principales son: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.

Entidad	Programa Social	Ciudades Principales ¹⁷	Otras Ciudades	Rural
ICBF	Atención Integral a la Primera Infancia	0 - 57,21	0 - 56,32	0 - 40,75
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial Sostenible	Vivienda Rural	No Aplica	0 - 56,32	0 - 40,75
	Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas (Nacional)	No Aplica	No Aplica	0 - 47,9
Ministerio de Educación	Ser Pilo Paga	0 - 57,21	0 - 56,32	0 - 40,75
Ministerio del Trabajo	Colombia Mayor Nivel 1	0- 41.90	0- 41.90	0-32.98
	Colombia Mayor Nivel 2	41.91 – 43.63	41.91 – 43.63	32.99 – 35.26
Prosperidad Social	Más Familias en Acción	0 - 30,56	0 - 32,20	0 - 29,03
	Jóvenes en Acción	0 - 54,86	0 - 51,57	0 - 37,80
	Red Unidos	0 - 23,4	0 - 32,2	0 - 26,12
Registraduría Nacional	Exención en el pago de la cédula de ciudadanía	0 - 59,51	0 - 59,52	0 - 40,75
SENA	SENA Emprende Rural (SER)	No aplica	0 - 56,32	0 - 40,75
Ministerio de salud y protección social	Régimen Subsidiado Nivel 1	0 - 47,99	0 - 44,79	0 - 32,98
	Régimen Subsidiado Nivel 2	48,00 - 54,86	44,80 - 51,57	32,99 - 37,80

Fuente: Elaboración propia, información tomada de <https://www.sisben.gov.co/Paginas/Noticias/Puntos-de-corte.aspx>.

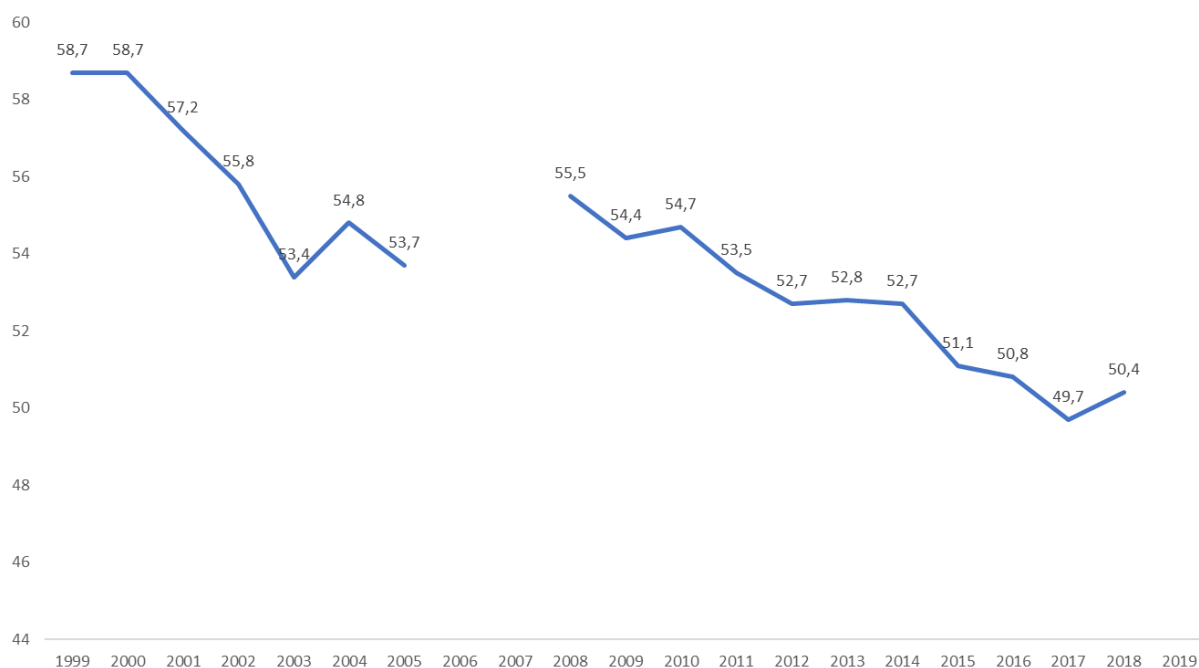
5.2.2. Los impactos de la focalización.

Con lo visto anteriormente, es evidente que en nuestro país las políticas sociales han implementado un modelo de focalización el cual ha permitido tener un impacto directo en la reducción de la pobreza. La tendencia de la reducción de la pobreza multidimensional ha venido disminuyendo pasando del 30,4% al inicio de la década a 17,5% en 2019. No obstante, los niveles de desigualdad en Colombia son abrumadores y no han tenido variación en las últimas décadas, de acuerdo con los resultados del Índice de Gini.

Recordemos que el Índice de Gini establecido por el Banco Mundial, lo que busca es determinar el nivel de igualdad de los países, en donde cero (0) representa una equidad o igualdad en la distribución de los ingresos perfecta, mientras que un índice de 100, es la desigualdad absoluta.

Gráfico 6. Evolución del Índice de Gini Colombia 1999 – 2018¹⁸.

¹⁸ Para los años 2006 y 2007, no se registró información dado el cambio en la metodología de medición.



Fuente: Elaboración propia, información tomada de:

<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2018&locations=CO&start=1992>

De la gráfica anterior, observamos que nuestro país en los últimos 20 años ha tenido una disminución de 8 puntos absolutos en el índice, llegando a su punto más bajo en el año 2017 con un 49,7. Si bien es cierto un descenso, tener un índice del 50,4 evidencia un alto grado de desigualdad, lo cual no es coherente ni con el aumento de los recursos destinados ni con el importante número de programas sociales focalizados que se vienen implementando desde el año 1994.

Esto resulta evidente si consultamos, de acuerdo al Índice de Gini, los países más desiguales a nivel mundial y la presencia o no de programas focalizados. De acuerdo con los resultados presentados por el Banco Mundial para el año 2018, los 10 países más desiguales en el mundo son:

Cuadro 7. Índice Gini a nivel mundial. Países más desiguales. 2018

Posición	País	Índice Gini 2018
1	Brasil	53,9
2	Honduras	52,1
3	Angola	51,3
4	Colombia	50,4
5	Panamá	49,2
6	Costa Rica	48

Posición	País	Índice Gini 2018
7	Paraguay	46,2
8	Ecuador	45,4
9	México	45,4
10	Rep. Dominicana	43,7

Fuente: Elaboración propia, información tomada de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

No solo resulta preocupante estar en el cuarto puesto a nivel mundial, sino ver que, nueve de los diez países más desiguales del mundo, están en América Latina, región en la que la implementación de programas focalizados ha sido la forma de implementación de los programas sociales¹⁹. Lo anterior demuestra, no el fracaso de las políticas focalizadas basadas en principios de justicia equitativa (Sen, 2000), sino eventualmente su agotamiento o su falta de eficacia. De nada sirve tener un abanico de programas, con rangos específicos de acción si su impacto a nivel de reducción de la pobreza y de distribución ya no es eficaz. Como lo señala Sen, 2009, la forma de llegar a la universalización es propiamente a través de la focalización en quienes tienen más privaciones, con mecanismos adecuados que les permitan responder a la exclusión y superarla.

Por otro lado, los costos asociados al diseño y manejo de estos programas, hacen que gran parte de estos recursos se diluyan en estructuras burocráticas. El proceso de focalización por lo general abarca las siguientes etapas: (1) la identificación de los potenciales beneficiarios; (2) la selección de quienes sean elegibles a partir de la consideración de determinada combinación de criterios razonables para los fines de cada programa o subsidio; (3) finalmente, la asignación del subsidio al beneficiario.

Entre los costos más relevantes de los programas focalizados podemos observar costos administrativos asociados al proceso de identificación y administración del programa, costos privados asociados a los gastos en los que deben incurrir los beneficiarios del programa y costos sociales y políticos. Sumado a lo anterior, se identifican distorsiones propias de la focalización, tales como: distorsión de información, distorsión de incentivos, estigma social, costos administrativos, y sustentabilidad política y mantenimiento de la calidad (Sen, 2009)

¹⁹ Algunos de los programas focalizados en países de América Latina: Brasil: Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal (RU); México: Padrón Único de Beneficiarios; Costa Rica: SIPO. Estos programas y políticas focalizadas tienen una metodología similar, y es establecer una en la discriminación positiva en favor de un grupo de personas que cumplen unas características previamente establecidas.

En este escenario, si tenemos en cuenta los costos que genera la focalización, así como la escasa repercusión de los programas sociales en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, es necesario contemplar la posibilidad de retomar la implementación de políticas universales de protección que sin ningún criterio de identificación entendiendo la universalización como la posibilidad de garantizar a todos el acceso gratuito a determinado servicio o bien, ya sea inversiones o compensaciones (Paes de Barros, R y Cavalho M., 2003). Un modelo universal busca no solo la provisión de determinados bienes públicos y el cubrimiento de necesidades, sino, ante todo, una mayor equidad y disminución de la pobreza en la población (Sen, 1995).

Veremos de acá en adelante, cómo un modelo de PPS estructurado en políticas focalizadas como el propuestos en el PND presenta un déficit de protección dado que la misma naturaleza de los PPS como estabilizador automático exige que el mismo tenga un alcance universal y se instituya como derecho humano exigible para de esta manera, pueda ser un dispositivo de protección eficaz para las Nuevas Formas de Trabajo.

5.3.LA LEY 1955 DE 20218 (PND) Y SU PROPUESTA DE PPS.

En el año 2019, el Congreso de Colombia promulgó la Ley 1955, Plan Nacional de Desarrollo: “Pacto por Colombia, pacto por la legalidad”. En este plan, se busca, por medio de los programas y políticas focalizadas existentes, sacar a 1,5 millones de personas de la pobreza extrema monetaria y a 2,9 millones de personas, de la pobreza monetaria. A nivel de empleo, se determina la creación de 1,6 millones de empleos, llevando la tasa de desempleo a un 7,9%. En el mismo sentido, se pretende fortalecer el trabajo decente, el acceso a mercados e ingresos dignos y promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social, en especial aquellas con ingresos bajos.

En la Sección III, Pacto por la Equidad: Política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, subsección 2, equidad en el trabajo, el artículo 193 define los pisos de protección social para las personas con ingresos inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Este modelo de PPS aplica para las personas que tengan una relación contractual laboral o de prestación de servicios a tiempo parcial y que los ingresos percibidos por esta actividad sean inferiores a un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

Este PPS estará integrado por tres elementos: el primero de ellos, que busca una protección en salud está conformado por el actual Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud. Como mecanismo de protección a la vejez por el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) administrado por Colpensiones y finalmente un el Seguro Inclusivo que busca la protección de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS.

La financiación del PPS será de naturaleza mixta, toda vez que el régimen subsidiado en salud está a cargo del presupuesto de la Nación, mientras que los aportes al programa de BEPS es asumido en su totalidad por el empleador o contratante y corresponderá al 15% del ingreso mensual del trabajador o contratista. De este monto se destinará el 1% para financiar el Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender el pago de la prima del Seguro Inclusivo.

Esta propuesta, tiene como asidero principios de rango Constitucional, en especial, el artículo 48 el cual consagra la posibilidad de determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión. En ese sentido, el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 crea y genera los requisitos para poder acceder a los BEPS, elemento informante de la propuesta de PPS.

De lo visto anteriormente podemos concluir que la propuesta de PPS es la continuidad de programas focalizados existentes pero que no se instituyen como un verdadero piso de protección social, tal y como debe ser: una política universal. El atar el PPS a una relación económica en la que interviene un empleador / contratante y un trabajador / contratista, lo que puede generar es la existencia de un sistema de protección social paralelo al existente, razón por la cual consideramos que la propuesta del piso de protección social, más que buscar brindar una protección inicial frente a los riesgos propios de la vida, lo que pretende es formalizar, precariamente, relaciones laborales informales, lo cual considero, no es acertado.

Si bien es cierto que el párrafo tercero del artículo 193 del PND establece una labor de fiscalización por parte de la UGPP para aquellos empleadores o contratantes que utilicen los PPS como mecanismo para desmejorar las condiciones económicas de los trabajadores y contratistas, en la práctica nada impide empezar un lento camino de sustitución de trabajadores.

5.3.1. LA REGLAMENTACIÓN DE LOS PPS EN EL PND.

La propuesta de reglamentación de los PPS propuesta por el Ministerio de Trabajo describe como operaría el modelo de PPS. Propone ampliar el rango de protección contenido en el PND no solo a trabajadores con un vínculo laboral sino a aquellos *por cuenta propia*. Aclara la definición de los destinatarios de los PPS al indicar que son *aquellas personas que mensualmente perciban ingresos inferiores a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo u oficio o actividad económica*, es decir, ya no se está hablando únicamente de personas con una relación laboral o de prestación de servicios, sino de personas que realicen cualquier tipo de actividad económica pero que cuyos ingresos son inferiores a un salario mínimo. Este grupo poblacional lo segmenta en vinculados obligatorios y vinculados voluntarios. Así mismo, define las reglas de operación en relación con la creación de sistemas de información a través de registros de empleadores y contratantes y las obligaciones que surgen al acceder al PPS.

En la reglamentación se aclara que, para acceder al Régimen Subsidiado en Salud, se deben seguir cumpliendo con los requisitos de acceso, es decir, un puntaje específico en el Sisbén, lo que conlleva a que quedarían excluidas de los PPS las personas que no estén en el sistema de identificación, bien sea por que no cumplan con los requisitos o por desajustes en el acceso. En clave con lo anterior, es necesario tener presente que el Régimen Subsidiado en Salud no reconoce prestaciones económicas de ningún tipo, por lo que la responsabilidad por las mismas, en el marco de una relación de trabajo, deberán ser asumidas por el empleador en razón a lo señalado en el artículo 227 del Código Sustantivo del Trabajo, lo cual genera un problema económico y que eventualmente puede llevar a espacios de incumplimiento y elusión.

5.3.2. EL DÉFICIT DE PROTECCIÓN DE LOS PPS DEL PND.

Al hacer un contraste entre la propuesta de PPS del PND con la concepción dogmática que de los mismos ha hecho la OIT, se observa que la misma corresponde más a la compilación y coordinación de programas focalizados ya existentes (Sisbén – BEPS) para una serie de individuos que, dado el nivel de ingresos, estaban en una zona gris, debido a que no podían ni ser beneficiarios de programas focalizados ni tenían la capacidad económica para ser parte del régimen contributivo en salud o de pensiones.

Esta tendencia de PPS focalizados hacia individuos que tienen una relación económica, permite la existencia de un sistema de seguridad social precario y paralelo al actual, toda vez que no plantea límites temporales de permanencia o de progresividad hacia modelos de protección más completos. Este paralelismo, llevaría necesariamente, pese a la advertencia de fiscalización, al desplazamiento de los actuales modelos que conllevan la rigidez en relación con los aportes al Sistema de Seguridad Social²⁰ al modelo planteado de PPS del PND. Recordemos que la Recomendación sobre los PPS de la OIT establece como principios la configuración como derecho humano universal, por lo que se constituyen como el nivel mínimo que se debe implementar y que se constituyen como una herramienta para combatir la pobreza y la exclusión social y promover el desarrollo y la igualdad de oportunidades.

De igual forma, los PPS del PND en sus componentes de salud, prestaciones para la vejez y riesgos laborales, no contemplan protecciones como la protección de los ingresos y el consumo en períodos de vulnerabilidad (enfermedad, vejez y muerte), el acceso a un conjunto básico de bienes y servicios tales como saneamiento, salud y educación, y el mejoramiento de la capacidad individual de obtener ingresos mediante la promoción de la inversión en capital humano, la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo. En ese sentido, los PPS del PND no cumplen con los objetivos y fin que los PPS, como mecanismo de protección social, debe tener.

6. CONCLUSIONES: LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PPS UNIVERSAL COMO DISPOSITIVO DE PROTECCIÓN PARA LAS NUEVAS FORMAS DE TRABAJO.

La propuesta de implementar modelos de PPS universales, que ofrezcan protección frente a los riesgos de la existencia y permitan el acceso a servicios en salud, un ingreso mínimo, saneamiento y educación, facilitarán, así como ocurre con su papel de estabilizador automático, configurar un círculo virtuoso en el marco del desarrollo de las nuevas formas de trabajo que permita superar la discusión de si deben o no estar reguladas por el DLT. Como su nombre lo indica, los PPS debe ser la etapa inicial de un modelo de aseguramiento cada vez más completo y debe, en su diseño, tener los mecanismos de movilidad a pisos superiores.

²⁰ Es necesario recordar que un intento para “flexibilizar” las rigideces en cuanto a los aportes al sistema de seguridad social se implementó en el año 2013 con la expedición del Decreto 2616 que permite la cotización por semanas al subsistema de pensiones.

La expedición de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) institucionaliza el concepto de PPS en nuestra legislación, pese a que desde la década de los años noventa del siglo XX implementamos modelos de protección social con la intención de dar cobertura universal, no obstante, presenta fallas estructurales importantes que impiden su configuración como dispositivo de protección. De lo analizado anteriormente, podemos concluir que el modelo de PPS propuesto conlleva un déficit de protección una vez que:

- No es de aplicación universal, dado que tiene unos destinatarios específicos con unas categorías concretas relacionadas con una dimensión ocupacional, lo cual se convierte en una política focalizada. En ese sentido se puede generar un sistema paralelo de seguridad social.
- No materializa conceptos de justicia distributiva, pues no hay una transferencia de recursos a la población en los componentes de salud, pensiones e ingreso en caso de incapacidad o baja laboral.
- No se crea el concepto de derecho, el cual debe ser propio de los PPS tal y como lo recomienda la OIT en su Recomendación del año 2012.
- El sistema de financiamiento es mixto, dado que el componente de salud continúa a cargo del Estado por medio del régimen contributivo, mientras que los aportes a los BEPS son a cargo del contratista o empleador.
- Crea una nueva categoría de trabajador que está por debajo de los mínimos actuales, lo que conllevaría, necesariamente a que el mercado privilegie este tipo de contratación, lo que puede generar una precarización de la actual fuerza laboral.

Así las cosas, la propuesta contenida en la Ley 1955 de 2019 no materializa los principios informantes que debe tener un sistema de Seguridad Social basado en PPS, ya que como lo hemos observado, se limita a dar una solución a personas que tienen unas condiciones de trabajo propias de la informalidad, pero no da las herramientas e incentivos para movilizarse a pisos más completos de protección ni establece mecanismos de cierre. La intención del Gobierno, en este aspecto, es focalizar políticas destinadas a un grupo en concreto, creando con ello, escenarios que pueden generar desmejoras a los trabajadores y por lo tanto, vulnerar derechos que se han creado a lo largo del tiempo dado el principio progresivo de la Seguridad Social.

Por lo tanto, una correcta propuesta de PPS en nuestro país debe contener los siguientes elementos que se deben materializar en una política pública que vaya más allá y trascienda un determinado PND. Una política de PPS debe irradiarse de por lo menos tres principios: debe ser una política de Estado que retome conceptos de EB, su campo de acción en cuanto a los sujetos debe ser universal y debe ser progresiva hacia estados más completos de protección.

Los PPS deben ser objeto de una política pública de Estado que se materialice por medio de una Ley de la República y que establezca un alcance universal con prestaciones asistenciales y económicas y que se constituya como el primer nivel de protección y no como un sistema paralelo al ya existente. Dicha universalidad debe surgir de entender los PPS como un derecho humano exigible, es decir, que no tenga criterios diferenciadores para acceder a ellos.

Campo de acción de los PPS: la política pública debe determinar su campo de acción en cuanto a los sujetos. No se puede establecer criterios diferenciadores frente a los destinatarios, como lo propone la reglamentación de los PPS.

Progresividad y movilidad hacia el Sistema de Seguridad Social existente: Los PPS deben establecer mecanismos y estímulos de movilidad hacia estados de protección más completos que abarquen por lo menos: a) las prestaciones familiares y por hijo, b) las prestaciones de protección de la maternidad, c) las prestaciones de desempleo, d) las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, e) las prestaciones de enfermedad, f) la protección de la salud, g) las prestaciones de vejez, h) las prestaciones de invalidez o de discapacidad, e i) las prestaciones de sobrevivientes. No se observa esta movilidad ni en la propuesta de PPS y en su reglamentación, dado que se limita a advertir procesos de fiscalización que podrían ir en contravía de la libertad de configuración empresarial.

Un modelo de PPS que responda a estos principios, se puede constituir como un dispositivo real de protección social, en especial para aquellas relaciones de trabajo que está surgiendo en el marco de relaciones productivas propias de la cuarta revolución industrial. No se trata de encuadrar a la fuerza estas manifestaciones en las rigideces propias del DLT, sino de permitir su creación y consolidación en los nuevos contextos económicos y sociales.

Lo que resulta claro es que los Estados deben intervenir para que estas nuevas relaciones productivas no estén regidas únicamente por las leyes de la oferta y la demanda. Deben ser

reguladas y se considera que, una política estatal de PPS que responda a los principios esbozados anteriormente, puede ser una alternativa eficaz de protección para las personas que, con su fuerza de trabajo, permiten su desarrollo y consolidación.

7. BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, V., COURTIS, C., & FERRAJOLI, L. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles.

ARENDT, H., CRUZ, M., & Novales, R. G. (1993). La condición humana (Vol. 306). Barcelona: Paidós.

AVENDAÑO Cruz, Hernán. GIG: la nueva tendencia de vinculación laboral. Recuperado de:

[http://www.fasecolda.com/files/3615/4160/2393/DOC -
Trabajo Formal en Colombia.pdf](http://www.fasecolda.com/files/3615/4160/2393/DOC-_Trabajo_Formal_en_Colombia.pdf)

BACHELET, M. (2011). Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo.

BECK, Ulrich; MORENO, Bernardo; BORRÁS, María Rosa. (1998) ¿Qué es la globalización? Barcelona: Paidós.

BEVERIDGE, S. W. (1945) Bases de la seguridad social. Fondo de Cultura económica. México.

BRONSTEIN, A. S. (2010). Derecho internacional y comparado del trabajo: desafíos actuales. Plaza y Valdés.

BRUNET, IGNASI; PIZZI, ALEJANDRO; MORAL, DAVID (2016). Sistemas laborales comparados: Las transformaciones de las relaciones de empleo en la era neoliberal. Barcelona/Santa Fe: Anthro-pos Editorial/Universidad Nacional del Litoral.

CICHON, M., & HAGEMER, K. (2007). Cambios en el paradigma de las políticas de desarrollo: inversión en una seguridad social mínima para todos. Revista Internacional de Seguridad Social, 60(2-3), 189-219.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2019) Ley 1955 de 2019, mayo 25. Por el (sic) cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

----- (1946) Ley 90 de 1946, diciembre 26. Por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

DEACON, B. (2013). El Piso de protección social y la gobernanza social mundial: hacia una sinergia de políticas y la cooperación entre las organizaciones

DE DAVOS, F. E. M. (2016). Informe: El futuro de los Empleos.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, (2016). Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3877.pdf>

ESPING-ANDERSEN, G.(1990) Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge.

FLEURY, Sonia. (1997). Estado sin ciudadanos. Buenos Aires: Lugar Editorial.

GUMUCIORIVAS, J. S. (2009). Descripción del sistema chileno de seguridad social desde la perspectiva del convenio núm. 102, de 1952, de OIT. Revista Latinoamericana de Derecho Social, (8), 131-170.

HAGEMEJER, K., & MCKINNON, R. (2013). Introducción: El papel de los pisos nacionales de protección social en la extensión de la seguridad social para todos. Revista Internacional de Seguridad Social, 66(3-4), 3-20.

HOLMES, S., & SUSTEIN, C. R. (2011). El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos/The cost of rights (No. 342.7). Siglo Veintiuno Editores.

HUJO, K., & MCCLANAHAN, S. (2009). Financing social policy: Mobilizing resources for social development. Springer.

JAMESON, F. (1991). Postmodernism, or, the cultural logic of late capitalism. Duke University Press.

JARAMILLO I. D. J. (2010). Presente y futuro del derecho del trabajo: breve historia jurídica del derecho del trabajo en Colombia. *Opinión Jurídica*, 9(18), 57-74.

----- (2015). Derecho del trabajo en el posfordismo: el proyecto de regulación universal en la globalización económica. Editorial Universidad del Rosario.

MINISTERIO DE TRABAJO DE COLOMBIA, Proyecto de Decreto “Por el cual se adiciona el Capítulo 15 al Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1833 de 2016. A efectos de reglamentar el Piso de Protección Social para personas que devengan menos de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente”

MORENO, L (2002). Estado del bienestar y "mallas de seguridad" Recuperado de <http://ipp.csic.es/sites/default/files/content/workpaper/2002/dt-0203.pdf>

ONU. Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación. (2009) Recuperado de https://www.ilo.org/jobspact/news/WCMS_123986/lang--es/index.htm

OIT, Convenio sobre seguridad social, 1952 (núm. 102)

-----, Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128)

-----, Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 131)

-----, 100ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1-17 de junio de 2011.

-----, Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

------. Examen preliminar de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2018-2019. Ginebra: 2016

------. Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

PERASSO, V. (2016). Qué es la cuarta revolución industrial (y por qué debería preocuparnos). London: BBC News Mundo. Recuperado de [http://www. bbc. com/noticias-mundo](http://www.bbc.com/noticias-mundo), 37631834.

PÉREZ, M. J. (2016). Davos y la cuarta revolución industrial.

RODRÍGUEZ MESA, Rafael. (2015). Estudios sobre seguridad social, Editorial Universidad del Norte, 4 ed.

SÁNCHEZ, R. A. (2016). Economía colaborativa: un nuevo mercado para la economía social. CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa, (88), 230-258.

SÁNCHEZ, R. A. (2016). Economía colaborativa: un nuevo mercado para la economía social. CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa, (88), 230-258.

SANDILANDS, R. 2015. La misión del Banco Mundial a Colombia de 1949, y las visiones opuestas de Lauchlin Currie y Albert Hirschman. Revista de Economía Institucional. 17, 32 (jun. 2015), 213-232. DOI Recuperado de: <https://doi.org/10.18601/01245996.v17n32.07>

SCHWAB, K. (2016). La cuarta revolución industrial. Debate.

SEN, A. (2000). El desarrollo como libertad. Gaceta ecológica, (55), 14-20.

------. (2009) Desarrollo económico y libertad. Apuntes del CENES, 28(48), 311-328.

SPOSATI, A., FALCÃO, M. D. C., & TEIXEIRA, S. M. F. (1989). Os direitos dos desassistidos sociais. In Os direitos dos desassistidos sociais.

STANDING, G. (2013). El precariado. Una nueva clase social. Barcelona: Pasado y presente.

TEIXEIRA, S. (1995). Assistência na Previdência Social: uma política marginal. IN:

TEIXEIRA, S. F. (1995). Montes Claros: a utopia democrática. _____ et al.(org.) Projeto Montes Claros: a utopia revisitada. Rio de Janeiro: ABRASCO.

TITMUSS, R. (1974). The social division of welfare: some reflections on the search for equity.

Van GINNEKEN, W. (2013). La sociedad civil y el piso de protección social. Revista Internacional de Seguridad Social, 66(3-4), 73-91.

WHITAKER, C. (2006). El Desafío del Foro Social Mundial: un modo de ver (Vol. 236). Icaria Editorial.