

## ALCANCES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

Consuelo Uribe Mallarino<sup>1</sup>

### RESUMEN

*En el presente trabajo se hace una exploración de las relaciones entre seguridad social y la política social, revisando los conceptos éticos y políticos que subyacen al sistema de seguridad social. Las nociones de universalidad y equidad que se encuentran en la base de un esquema de protección social se examinan. Se pasa revista a los problemas que aquejaban al sistema de seguridad social pensional colombiano antes de la reforma y a los sistemas de este tipo en América latina. La reforma a la ley de seguridad social en Colombia y en otros países de la región se analiza y se señalan algunos problemas que han surgido en su implementación. Se examina el funcionamiento de la protección social en las economías de bienestar y en las de mercado, mirando las relaciones entre desarrollo económico, el empleo, el código laboral y la salud financiera de los esquemas pensionales de países desarrollados con el fin de extraer lecciones de estas experiencias. Finalmente, se hacen algunas indicaciones acerca de los desafíos de la seguridad social en Colombia hacia el futuro y de la necesidad de pensar en servicios y no solamente en transferencias de recursos para la población de la tercera edad.*

### 1. POLÍTICA SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL

**A**unque en Colombia y en otros países del mundo se entiende por seguridad social un conjunto de medidas que incluyen tanto a un esquema de protección en salud como uno de protección

1. Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Directora de la Especialización de Política Social en la misma Facultad. E-mail: curibe@javeriana.edu.co

contra la invalidez y la falta de ingreso durante los años improductivos, en el presente trabajo me voy a concentrar en el sistema de pensiones. Desde la Ley 100 de 1993<sup>2</sup> los esquemas de salud y de pensiones, que hasta entonces estaban unidos, fueron escindidos y pasaron a formar parte de sectores diferentes (salud, por un lado y trabajo y seguridad social, por el otro), a pesar de ser ambos parte del llamado Sistema integral de seguridad social. Desde la reforma, aunque ambos esquemas requieren de una participación de recursos públicos para su funcionamiento se introdujo la participación de entes privados en competencia con la oferta pública, antes monopólica.

La razón por la cual conviene realizar un análisis separado del sistema de salud frente al sistema previsional es que uno y otro tienen una naturaleza diferente. En el primer caso, estamos hablando de una multitud de unidades de cuidado médico de distinto nivel de complejidad y de orden nacional, regional y local. En el caso de las pensiones, en cambio, se trata más bien de un esquema financiero que básicamente debe preocuparse por ser rentable, cuya organización y administración son bastante centralizadas. La gran diferencia entre el sistema de salud y el de pensiones es que el componente de gasto público que representan toma diversas formas: en el caso de la salud, el subsidio se otorga en forma de servicios y en el caso de las pensiones, éste se otorga básicamente en forma de transferencias. Más adelante volveré sobre el tema de la combinación entre servicios y transferencias como medio de lograr la política social más adecuada.

De manera creciente la seguridad social y el sistema de pensiones son parte esencial de la política social de un país, como se puede observar en la composición del gasto social de los países con sistemas maduros de pensiones. La seguridad social tiene una relación fundamental con el desarrollo económico. Este último produce un incremento en el número de empresas, industrias y servicios y tiene, por lo tanto, un impacto en la creación de empleo. Mayor empleo ocasiona un mayor número de afiliados activos al sistema que cotizan sus contribuciones y de unidades económicas que pagan las contribuciones patronales, todo lo cual fortalece el sistema de seguridad social.

Simultáneamente, la seguridad social hace un aporte sustancial al desarrollo social. Un mayor número de afiliados hoy día quiere decir un mayor número de pensionados que en el futuro contarán con un ingreso regular que impide que ellos y sus hogares caigan en la indi-

2. República de Colombia, 1993.

gencia. Al participar en el empleo, los trabajadores tienen, además, acceso a un esquema de cobertura en salud que los mantiene a ellos y a sus familias en mejores condiciones para trabajar.

Por otra parte, es preciso tener en mente que en todos los países del mundo la expectativa de vida se está incrementando y que la proporción de personas de tercera edad va a ser cada vez mayor. La racionalidad de las pensiones descansa en un esfuerzo de ahorro de largo plazo compartido entre empleados y empleadores, esfuerzo que, puesto en rendimiento financiero, da unos réditos varios años después, los cuales sirven como ingresos fijos al pensionado.

Los últimos años de la vida son los años en que las personas están cansadas y son también aquellos en los que las posibilidades de enfermarse son mayores. Algunos estudios han indicado que la mayor cantidad del gasto en salud efectuado por un individuo en todo el ciclo de su vida ocurre precisamente durante los meses que preceden a su muerte. No puede esperarse que las familias de las personas mayores corran con todos los gastos de su mantenimiento y atención en salud. Si antes los familiares de la persona mayor lograban su cuidado acomodándola en su casa y cuidándola a la par que a los menores, ahora las circunstancias han cambiado. No solamente las personas de la tercera edad viven de diez a quince años más que antes, sino que las familias están también en una explosión en su conformación y estrategias de supervivencia. Las tasas de divorcio y separación se han incrementado y las mujeres jefes de hogar se han multiplicado, haciendo que muchos hogares cuenten con un solo ingreso. La mayor participación de las mujeres en el mercado laboral implica que ya no estén en la casa cuidando a niños y a ancianos o que no estén dispuestas a encargarse del cuidado de éstos últimos. Como consecuencia, la seguridad de contar con ingresos en la tercera edad y la cobertura en algún esquema de salud son necesidades apremiantes en la sociedad de hoy.

Por estas razones, velar porque todos los ciudadanos tengan una protección en salud y en pensiones debe ser parte de la agenda de política social de cualquier estado. En efecto, lograr la universalización de la seguridad social se ha convertido en todos los países del mundo en una meta impostergable.

La seguridad y protección social<sup>3</sup> se inscriben dentro del movimiento iniciado en la posguerra en Europa acerca de la necesidad de alcan-

3. El concepto de "protección social" incluye tanto a la seguridad social como a la asistencia social, siendo el primer régimen de tipo contributivo y el segundo de tipo subsidiado, focalizado a los grupos que más lo necesitan.

zar la universalización de los servicios sociales, la cual se logra a través de la solidaridad entre las clases sociales vía la redistribución y la consolidación de la ciudadanía social. Este último concepto, desarrollado por T. H. Marshall<sup>4</sup> aporta la noción de los derechos sociales con reconocimiento legal y práctico, del mismo tipo que recibe, por ejemplo, el derecho a la propiedad.

De igual manera, se habla de la *exclusión social*<sup>5</sup> como del fenómeno que afecta a aquellos que están por fuera del mundo del trabajo y de la protección social. Cuando la Unión Europea se planteó en 1992 los temas a incluir en la Política Social común del Tratado de Maastricht, los de seguridad y protección social de los trabajadores fueron definidos como la problemática fundamental<sup>6</sup> de un tratado con peso legal entre los países de la Unión<sup>7</sup>.

## 2. COBERTURA Y GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

Colombia ha experimentado una reforma en su sistema de seguridad social que constituye uno de los hitos más importantes de política social en los últimos tiempos. Dicha reforma es relativamente joven pues ocurrió solamente en 1993, por lo que lleva pocos años en efecto. Hasta la expedición de dicha ley, la seguridad social estaba reservada a los trabajadores urbanos del sector formal. Esto era cierto sobre todo del sistema pensional, ya que la cobertura en salud no se limitaba a la lograda por los organismos de previsión social. La población rural, el sector informal, los trabajadores independientes y los desempleados estaban de hecho excluidos de la seguridad social. Estos grupos llegaban a representar cerca de tres cuartas partes de la población del país.

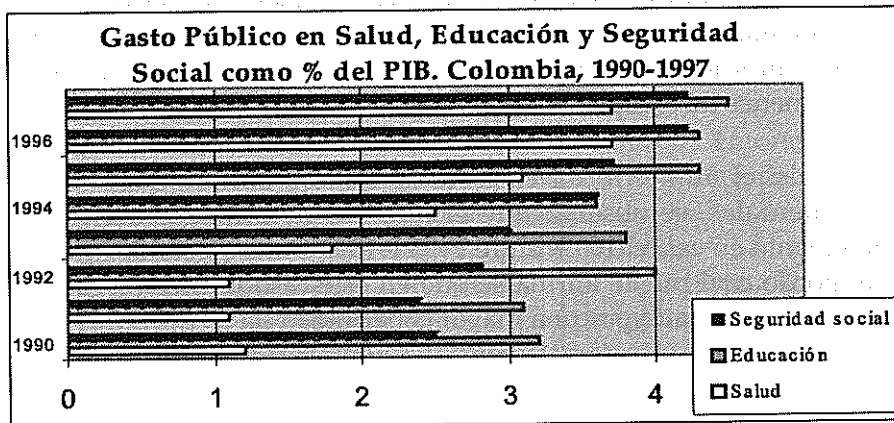
Hasta la reforma, la seguridad social en pensiones era responsabilidad mayoritaria del Instituto de los Seguros Sociales —ISS. En 1990, la cobertura de este instituto era de solamente el 17% de la población y estaba presente únicamente en el 26% de los municipios del país. Su-

4. Acerca de este concepto, puede consultarse la obra básica de T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class* (1950).
5. La noción de "exclusión social" es trabajada por ROSANVALLON (1995) y CASTEL (1998).
6. El Protocolo N° 14 sobre Política Social fue incorporado al Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992 y está vigente hasta ahora.
7. Se excluyeron de la firma del tratado dos países: Gran Bretaña e Irlanda del norte.

mando las cajas de previsión y de compensación, la cobertura ascendía al 25% de la población y abarcaba solamente a la mitad de los asalariados del país<sup>8</sup>. Con la reforma, el número de afiliados activos<sup>9</sup> a un esquema de seguridad social pensional pasó de 3.4 millones en 1993 a 6.8 millones en 1997<sup>10</sup>, un incremento del ciento por ciento en sólo cuatro años.

De igual manera, el gasto público en seguridad social experimentó un salto importante. Entre 1992 y 1993 el crecimiento del gasto público destinado a seguridad social fue del 53 por ciento; como porcentaje del PIB pasó de representar el 2.8% en 1992 a 4.2% en 1997 (véase Cuadros 1 y 2). El monto de recursos públicos destinados a seguridad social desde 1995 se acerca al gasto en educación. El incremento en el gasto en seguridad social es uno de los elementos que más aportan al aumento en el gasto público social.

En efecto, el gasto público social dio un salto importante con las normas respectivas establecidas en la Constitución de 1991 y con la expedición de la Ley 100 entre otras, pasando del 8% del PIB en 1991, al 15.1% en 1997. Visto en el contexto internacional, Colombia pasó entre los ochenta y los noventa, de un gasto social bajo a uno moderadamente alto. En la gráfica que se presenta a continuación se puede observar la evolución del gasto público para los tres rubros más importantes del gasto social en Colombia.



8. Véase LORA y HELSMENDORFF, 1995: 14-15.

9. Sin embargo, un afiliado activo de hoy no necesariamente desemboca en un pensionado de mañana, pues para obtener una pensión se necesitan años de contribuciones continuadas.

10. Según datos de la Superintendencia Bancaria, tomado de Revista *Dinero* N° 56. (Marzo de 1998).

Aunque el país está todavía lejos de niveles de gasto público en seguridad social equivalente a los de los países desarrollados en general (11.6% del PIB para los países de la OCED) y los países con economías de bienestar (17.2% del PIB para los países de la Unión Europea en 1993<sup>11</sup>), el 4.2% que estaba gastando en 1997 representa un esfuerzo importante respecto a la tendencia histórica anterior.

En política social, sin embargo, se sabe que un incremento en el gasto público no necesariamente se traduce en mejores servicios para los usuarios o en ampliación de cobertura. Específicamente, en el caso del sistema pensional, es preciso determinar la medida en la cual el aumento en el gasto se debe a razones distintas al reconocimiento de deudas causadas por el esquema anterior —el llamado pasivo pensional— en vez de mayor gasto en personas que antes de la reforma se encontraban por fuera de un esquema de protección social.

En el caso colombiano el incremento en el gasto en seguridad social registrado desde 1994 puede explicarse por los siguientes factores:

- i. el reconocimiento de la deuda causada por concepto del pasivo (reserva) pensional;
- ii. al aumento en la cotización incremental que debe pagar el estado como empleador, ya que la tasa de contribución pasó de 8% al 13.5% con el nuevo régimen<sup>12</sup>;
- iii. el hecho de que el estado debe destinar recursos públicos para complementar el aporte de los afiliados para el fondo de solidaridad;
- iv. los compromisos adquiridos antes de la reforma con los llamados regímenes de excepción.

Aún si el aumento en el gasto se debe a este tipo de costos incrementales, se observa que el número de afiliados activos se incrementó en casi el 100% entre 1993 y 1997 como efecto de la reforma, por lo cual puede afirmarse que en este caso un mayor gasto sí estuvo acompañado por una mayor cobertura.

11. Véase Cuadro 5.

12. Al Estado colombiano, como cualquier empleador, le corresponde cotizar el 75% de la contribución del 13.5% correspondiente al salario de cada empleado.

### 3. EL SISTEMA DE PENSIONES COLOMBIANO ANTES DE LA REFORMA Y LOS SISTEMAS PREVISIONALES EN AMÉRICA LATINA

A comienzos de la década de los noventa el país empezó a ver la urgente necesidad de reformar su sistema de seguridad pensional. Los principales problemas del sistema colombiano hasta esa fecha se pueden resumir así<sup>13</sup>:

- ♦ Baja cobertura.
- ♦ Multiplicidad de regímenes con condiciones pensionales diferentes e inflexibilidad para acumular cotizaciones entre el sector público y el sector privado.
- ♦ Desequilibrios importantes en las condiciones de cotización y de beneficios entre los regímenes.
- ♦ Beneficios excesivos en relación con las cotizaciones y con las reservas existentes. En el caso de los cotizantes al ISS, la contribución pensional era de solamente el 6.5% del salario (dos terceras partes a cargo del empleador, una tercera parte a cargo del empleado).
- ♦ Altos costos administrativos, los cuales se ubicaban en el 5% de los ingresos en el ISS y el 15% en el caso del sector público.
- ♦ Incentivos para declarar salarios por debajo de los montos reales, de manera que la tasa de contribución era menor de lo que las normas establecían.

El sistema de seguridad pensional colombiano de entonces no se diferenciaba mucho de los esquemas en efecto en varios países de la región latinoamericana. De hecho, en casi todos los países de la región dichos sistemas pensionales están en crisis o lo estaban. La baja cobertura, la iniquidad entre zona rural y zona urbana, la virtual desprotección de las personas que se hallan por fuera del sector formal de la economía y la debilidad financiera son características comunes a la mayoría de los sistemas de seguridad social en América Latina<sup>14</sup> que no se han reformado.

13. Véase LORA y HELMSDORFF, 1995: 14-16.

14. Véase artículo del BID, "Pension Reform", en *Economic and Social Progress in Latin America*, 1996: 209-232.

Uno de los puntos claves de la supervivencia del sistema pensional es su viabilidad financiera. En el Cuadro 3 se presentan las características de los sistemas latinoamericanos, incluida Colombia, lo mismo que los sistemas maduros de países como Argentina, Uruguay y Chile. Como se puede apreciar, en la región latinoamericana las condiciones son tales para que los sistemas estén en problemas financieros actualmente o lo vayan a estar en el futuro<sup>15</sup>. Los sistemas pensionales que no han sido reformados y aún algunos aspectos de los que sí lo han sido en la región latinoamericana presentan los siguientes problemas:

- ♦ La edad de retiro para las mujeres es menor que para los hombres, mientras que en los países desarrollados ésta tiende a ser uniforme, sobre todo en razón de una expectativa de vida femenina mayor que la masculina.
- ♦ La tasa a la cual se puede realizar el retiro es menor que en los países desarrollados, debido quizás a una expectativa de vida promedio menor pero que está en proceso de ampliarse a mayor velocidad de lo que prevén las normas sobre el aumento en la edad de retiro.
- ♦ El número de años necesarios para acceder a la pensión de jubilación es menor en promedio que en los países desarrollados.
- ♦ La tasa de reposición (porcentaje del salario que se repone en forma de pensión) es más alta en nuestra región para el número de años de cotización exigido.
- ♦ Los gastos administrativos del sistema de pensiones fluctuaban entre 11 y 32 por ciento en 14 países de la región, contra 2 a 4 por ciento en los países desarrollados.
- ♦ El bajo rendimiento financiero de las inversiones de las reservas de pensiones, las cuales oscilaron entre 10 y 20 puntos porcentuales negativos en cuatro países de la región durante los años ochenta.
- ♦ La existencia de regímenes de pensión especiales con beneficios por encima del sistema general.
- ♦ La alta evasión de mora de las entidades contribuyentes y la deuda estatal para cubrir sus obligaciones como empleador.

En general, los sistemas pensionales de la región latinoamericana se caracterizan por una falta de contabilización de las contribuciones

15. Este listado se ha establecido en base a MESA LAGO, 1991 y al artículo del BID, 1996.

individuales, de manera que la historia del ahorro personal no queda consignada en ningún archivo. En la mayoría de los casos, el registro del salario para determinar el monto de la pensión a la edad de la jubilación no se lleva por escrito y de todo lo que se dispone es de las normas vigentes en cada uno de los períodos de la historia salarial de un trabajador. Esto se complica cuando el trabajador tiene una historia laboral de paso del sector público al privado o ha cotizado en diversos sistemas de previsión. Las cotizaciones de empleadores y empleados van a engrosar un solo fondo del cual se saca el pago de las pensiones vigentes, lo cual se conoce como un sistema de reparto (en inglés, "pay-as-you-go").

#### 4. EL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO DESPUÉS DE LA REFORMA

A comienzos de los noventa, cinco países latinoamericanos<sup>16</sup> iniciaron reformas a su sistema pensional para enfrentar los problemas de inequidad, baja cobertura, déficit financiero e ineficiencia administrativa.

La reforma al sistema de pensiones chileno precedió este movimiento de cambio, de manera que se pudo evitar los errores y excesos de esta experiencia. En la reforma chilena se pasó de un régimen de reparto a uno de capitalización individual, en el que la historia de contribuciones individuales fuera la base del pago posterior de su pensión e introduciendo el incentivo individual para que el cotizante buscara el máximo rendimiento y el manejo sano de su inversión. En otras palabras, la reforma estuvo orientada a que las contribuciones pensionales se vieran más como un ahorro que como una "conquista laboral"<sup>17</sup>. El sistema chileno reformado está basado exclusivamente en un régimen de capitalización individual<sup>18</sup> entregado al sector privado, el cual suplantó completamente al sistema público. Asimismo, el componente de solidaridad entre beneficiarios quedó eliminado y las pensiones mínimas quedaron excluidas del sistema pensional para pasar a formar parte de la asistencia social focalizada. Al perder el componente de solidaridad entre las pensiones y visto únicamente como un es-

16. Además de Colombia, lo hicieron Argentina (1994), Perú (1993), México (1997) y Uruguay (1996). Véase el capítulo de Reformas de Pensiones en el Informe de Progreso Económico y Social del BID para 1996.

17. La reforma pensional chilena tuvo lugar bajo un régimen de dictadura, por lo que la pérdida de derechos adquiridos no contó con oposición de la población. Este mismo proceso en países democráticos sería políticamente difícil.

18. Para una descripción del sistema de pensiones en Chile, véase el artículo de BUSTAMANTE, 1997.

quema de ahorro y capitalización, el sistema chileno perdió su carácter de política social.

El principio que está detrás del esquema de capitalización es uno en que sólo se reciben los beneficios para los cuales se ha trabajado. El sistema privado tiene incorporados elementos que lo hacen funcionar eficientemente: si el trabajador ve una relación clara entre las cotizaciones de hoy y los beneficios de mañana, su incentivo para cotizar continua y puntualmente es claro, a la par que su motivación para declarar un salario menor al real desaparece. La iniquidad del sistema radica en que para los cotizantes de menores ingresos, la pensión de mañana será proporcional a los menores salarios de hoy.

En los países de América Latina que iniciaron reformas en los noventa no se desmontaron la serie de derechos adquiridos en el sistema público existente, pues políticamente hubiera sido imposible la aprobación de las reformas. En dichos sistemas se introdujo al sector privado no como sustituto del régimen público de pensiones sino en competencia o en complementariedad con él. El esquema de capitalización se introdujo para el sistema privado, pues uno de los objetivos es que los recursos de los ahorros pensionales ingresen al sistema financiero a través de los fondos de pensiones. Este monto puede llegar a representar una parte importante de la economía. En el caso de Chile, los recursos de dichos fondos pasaron de representar el 0.8% del PIB en 1981 al 40.2% en 1995<sup>19</sup>.

Las reformas de los noventa se orientaron a enfrentar los problemas de ineficiencia limitando el porcentaje de gastos administrativos frente a los ingresos, legislando sobre la rentabilidad mínima que deben tener las inversiones de los fondos de pensiones, aumentando la cobertura a través del incentivo que representa la oportunidad de acudir a administradores privados, mejorando la salud financiera de los sistemas a través de la elevación de las cuotas de contribución, obligando a llevar la historia individual de los cotizantes y de su capital, separando los fondos de pensiones del fondo de salud y creando órganos de vigilancia de los entes privados que administran las pensiones.

En Colombia, la reforma introdujo la participación del sector privado (las Administradoras de Fondos de Pensiones o AFP, las cuales pue-

19. Datos de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile, citado por Bustamante, 1997: 26.

den ser las mismas que los fondos de cesantías<sup>20</sup>) y lo puso a competir por el usuario con el sistema público (entre las que están el ISS y los fondos de pensiones públicos que no sean declarados insolventes). Esto creó dos sistemas<sup>21</sup> con beneficios diferenciados en cuanto al monto de la pensión (del 65% al 85% del salario base, dependiendo del número de años de cotización en el sistema público y totalmente dependiente del rendimiento de la inversión en el sistema privado), y en cuanto al tiempo exigido de cotización para reclamar una pensión de retiro (cerca de 20 años en el sistema público y lo necesario para alcanzar una pensión superior al 110% del salario mínimo en el sistema privado). La edad de jubilación en el régimen público se dejó como antes (60 años para los hombres y 55 para las mujeres), a ser revisada en dos años adicionales en el año 2014 y dependiendo del momento en que se cumplan los requisitos de capitalización en el sistema privado.

En ambos regímenes del sistema pensional colombiano —público y privado— se estableció una pensión mínima, aunque las condiciones de acceso a ella son diferentes. En el sistema público se accede a ésta con 60 años (55 años para las mujeres) y mil semanas de cotización, mientras que en el privado se hace con 62 años (57 para las mujeres) y 1150 semanas de cotización. En ambos se instauró un componente de solidaridad, pues para los afiliados que ganan más de cuatro salarios mínimos se retiene un punto adicional de su cotización con destino al fondo del mismo nombre que va a proveer las pensiones mínimas y las pensiones para los discapacitados e indigentes<sup>22</sup>.

Como la reforma pensional colombiana establece la posibilidad de pasarse de un régimen a otro, los analistas de la reforma han mencionado el riesgo que implica que los cotizantes se pasen al régimen que mayor rendimiento o mayores garantías ofrezca. En el caso del régimen público, las normas dan incentivos a los trabajadores de menores ingresos para permanecer y entrar en él, mientras que los trabajadores de mayores ingresos tienen incentivos de permanecer en el régimen

20. La cesantía es un pago por terminación del contrato laboral, al cual tiene derecho por ley el trabajador por año o porción de año trabajado, equivalente a un sueldo al año. Como las pensiones, la cesantía es un monto factible de ponerse a rendir en un fondo financiero. En Colombia se crearon, por tanto, las Administradoras de Fondo de Cesantías, las cuales coinciden con las de fondos de pensiones.

21. La ley los llama “régimen de ahorro individual con solidaridad” para el sector privado y “régimen de prima media con prestación definida” para el sector público.

22. La Ley 100 introduce las pensiones asistenciales para mayores de 65 años indigentes (menor edad para los indígenas), equivalente a medio salario mínimo.

privado de acuerdo con las tasas de interés real prevalentes en el mercado. El riesgo es que, al momento de acercarse a la edad de retiro, los cotizantes del régimen privado se pasen al público para acceder a beneficios más tempranos ofrecidos por éste.

El problema derivado de la "selección adversa" del sistema público que cuenta con afiliados de menores ingresos que cotizan proporcionalmente montos menores que en el régimen privado fue señalado por el estudio de Fedesarrollo y Asofondos<sup>23</sup> en 1995. Este estudio afirma que el sistema público no será financieramente sustentable por el régimen de beneficios consagrados por ley frente a las obligaciones establecidas, dado el perfil del cotizante que atrae y debido a la evasión que lo caracteriza. Como la ley prevé una garantía financiera de recursos fiscales para cubrir cualquier déficit del ISS y de los otros sistemas públicos, no hay incentivos ciertos para que este régimen sea rentable. Lo cierto es que el aumento del número de afiliados al ISS en pensiones (de un 78% entre 1996 y 1997) fue mucho mayor que el incremento en el monto de las contribuciones (del 8.8% en el mismo período)<sup>24</sup>.

Otra fuente de erogaciones importantes para el fisco colombiano está representada por los regímenes pensionales de excepción, logrados sobre la base de un peso político importante de grupos gremiales o sectoriales los cuales ofrecen beneficios adicionales a los de los demás trabajadores. En este caso se encuentran los maestros, las Fuerzas Armadas, Ecopetrol, Telecom, el poder judicial y el Congreso de la República. El pasivo pensional de los regímenes de excepción constituye una verdadera bomba de tiempo para el fisco pues para el año de 1999 llegan a representar un monto equivalente a 111% del PIB. Si se le suma el pasivo pensional de los entes departamentales y municipales públicos, el pasivo se aumenta al 129% del PIB<sup>25</sup>. Estos regímenes quedaron sin tocar por la reforma mencionada y son objeto de propuestas de modificación a la ley bajo la administración Pastrana.

Adicionalmente, para que el sistema público sea viable en los años que siguen se tendrán que introducir modificaciones para corregir desbalances que se han presentado y que no podían preverse en el

23. LORA y HELMSDORFF (1995) así como el documento de la Comisión de Racionalización del Gasto en el cual participó Fedesarrollo.

24. Según datos de la Superintendencia Bancaria, publicados en Revista *Dinero* N° 56 de marzo 4 de 1998.

25. Diario *El Tiempo*, mayo 21 de 1999, según información del CONFIS y DNP.

momento de la formulación de la reforma, para corregir problemas como la evasión y la subdeclaración de salarios, así como la obligación de colocar sus recursos en inversiones públicas.

## 5. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LAS ECONOMÍAS DE BIENESTAR

Los Estados de Bienestar incluyen en su sistema de protección social, además de las pensiones de vejez e incapacidad, subsidios a los discapacitados, asignaciones familiares, subsidios al desempleo y asistencia social para los indigentes. Además, la política social incluye servicios masivos de educación y de salud y servicios de asistencia social y de bienestar familiar.

En las economías de bienestar se pueden encontrar dos modelos de política social que corresponden a su tipo de organización institucional y económica.

Los países de Europa continental y de Escandinavia se caracterizan por una universalización de la protección social y de subsidios de garantía de ingresos, todo lo cual se financia con contribuciones forzosas, impuestos generales, impuestos al valor agregado e impuestos a las empresas e industrias; el monto de estos impuestos es, en consecuencia, elevado<sup>26</sup>.

En contraposición, en los países de economía de mercado como Estados Unidos, Gran Bretaña y, en menor medida, Australia, los programas de asistencia social o bienestar (*welfare*) tiene una intención universalizadora mucho menor, la cual se ha reducido en el tiempo y se ha focalizado hacia los más pobres<sup>27</sup>. En cambio, propician la participación privada o la compra en el mercado privado de servicios como los de cuidado infantil y de seguros destinados a cubrir los riesgos de enfermedad, vejez o incapacidad. Consecuentemente, este grupo de países funciona sobre la base de menores niveles de imposición.

26. El impuesto promedio al ingreso por rentas del trabajo se ubica alrededor del 37% en Suecia y del 10% en los Estados Unidos; el impuesto al valor agregado y/o a las ventas es cercano al 20% en Suecia y entre el 6 y el 8% en Estados Unidos.

27. Los años de administración Reagan en Estados Unidos y los de Thatcher en Inglaterra lograron permeare la idea de que los subsidios de bienestar provocaban dependencia y no habían contribuido a que sus beneficiarios salieran de la pobreza.

En los dos tipos de países el mercado laboral y la legislación del trabajo tienen una dinámica diferente. En las economías de bienestar desarrolladas el pleno empleo es un hecho del pasado, mientras que se presenta una situación dual caracterizada por un difícil ingreso al trabajo para los jóvenes complementada con una seguridad en el trabajo para aquellos que ya tienen empleos. Esto se agrega a una escasa creación de empleos. Por su parte, en Estados Unidos, las tasas de desempleo son mucho menores y la creación de empleos ha tenido un crecimiento notable, lo cual implica la creación de industrias y de empresas que, a su vez, pagan impuestos. La contraprestación a esta situación es una seguridad en el trabajo menor, por lo que se gana y se pierde un puesto de trabajo con relativa facilidad.

Sin embargo, la mayor flexibilización de las leyes laborales como condición para una menor tasa de desempleo que se observa en Estados Unidos es más la excepción que la norma. Esto lo demuestra el hecho de que Gran Bretaña tiene tasas de desempleo similares a las de países de Europa continental que no han implementado los cambios de corte neoliberal que los años Thatcher introdujeron en dicho país (véase Cuadro 4 para las tasas de desempleo en países de la OCED).

En los esquemas de escasa presencia del estado en subsidios y en servicios sociales, el gasto privado para adquirir los servicios que el estado deja de prestar es, consecuentemente, mayor. Los riesgos de que este sistema produzca un grupo residual de trabajadores que nunca accede a empleos por encima de cierto nivel salarial son altos; la iniquidad social es, consecuentemente, mayor.

Si la iniquidad es el signo de las economías de mercado, el déficit fiscal y el desincentivo para generar empleos debido a los costos laborales y a la inflexibilidad del código laboral son el signo de las economías de bienestar.

Por otra parte, el "bienestar" creado por garantías de ingreso dadas por el seguro de desempleo y por subsidios a la indigencia crean un mecanismo perverso pues desincentivan la búsqueda de empleo cuando estos subsidios se acercan al salario mínimo. En estas sociedades existe un sustrato de población crecientemente mayor que se encuentra por fuera del mundo del trabajo. Dado que en estas economías existe una garantía de ingresos mínimos, aún los que están por fuera del mundo del trabajo pueden tener ingresos fijos gracias al subsidio de ingreso garantizado. Los problemas de desempleo temporal y de larga data determinan que muchos jóvenes ingresen temporalmente al mun-

do del trabajo, salgan del mismo y vivan alternativamente de magros salarios, subsidios de desempleo y de asistencia social, sin que nunca ingresen plenamente a una carrera laboral o estén inscritos en un esquema de seguridad social en salud y en pensiones. La crisis ha producido un reducto de personas que sufren de marginalidad como producto del desempleo y de la precarización de las condiciones de trabajo, lo cual genera vulnerabilidad y exclusión social (Castel, 1998:126-160).

Otra de las causas de la crisis de las economías de bienestar reside en cambios demográficos. Dos eventos caracterizan este cambio: por un lado, el envejecimiento de la población y, por el otro, el descenso de las tasas de fecundidad, lo cual determina una disminución en el número de personas que ingresan a la fuerza de trabajo y que cotizan para un sistema de seguridad social. Entre 1960 y 1990 la proporción de población mayor de 65 años respecto a la población entre 15 y 64 años pasó del 15% al 19.3% en los países de la OCED. La fecundidad ha descendido de tal manera que en algunos países como España e Italia se halla por debajo del nivel de reposición y la población se está achicando (Scherer, 1997: 26-45).

Este fenómeno, que ocurre en todos los países del mundo, afecta especialmente a los sistemas de seguridad social llamados "maduros", que en América Latina son aquéllos que llevan ya más de medio siglo de existencia: Uruguay, Argentina y Chile (Mesa Lago, 1991: 189). En las economías de bienestar el envejecimiento de la población ha implicado no solamente que una mayor proporción de personas reciba pensiones, sino que la proporción de cotizantes con respecto a pensionados se haya disminuido.

La política y el desarrollo social que han logrado las economías de bienestar tienen en su base una combinación de servicios sociales y de subsidios en forma de transferencias cuya proporción variable determina el grado de bienestar que se reparte, así como el nivel impositivo que este bienestar requiere para financiarse. En general, los sistemas que basan su régimen de protección social en recursos distintos a las contribuciones por concepto del trabajo (impuestos generales e impuestos al valor agregado) se defienden mejor en épocas de recesión y de desempleo que aquellos que se basan exclusivamente en cotizaciones por empleo<sup>28</sup>.

28. ESPING ANDERSEN, 1993: 41-55 y 1997: 63-65.

Por otra parte, al analizar el comportamiento de las economías de bienestar en países escandinavos frente a las de Europa continental se puede encontrar una ventaja comparativa de las primeras respecto a las segundas. No solamente las tasas de empleo son entre 15 y 20 por ciento superiores que en Europa continental<sup>29</sup> sino que la tasa de participación femenina es cercana al 80 por ciento.

La clave del éxito escandinavo radica en una combinación de medidas de política social que incluyen:

- i. la provisión de servicios universales de salud y educación;
- ii. la provisión de servicios sociales públicos a nivel local como guarderías, centros de cuidado infantil adscritos a las escuelas, cuidados domiciliarios para ancianos, comedores escolares, etc.;
- iii. programas activos de mercado laboral, como bolsas de empleo, consejería para cambio de carrera, capacitación para la reconversión laboral, etc.;
- iv. transferencias en dinero por medio de asignaciones familiares, pensiones y seguro de desempleo.

El círculo virtuoso se establece cuando la población en edad productiva tiene apoyo para entrar al mercado laboral a través de la existencia de servicios sociales que crean empleo y que a la vez dan servicios a las mujeres para el cuidado de sus hijos y de otros miembros del hogar. Esto incrementa la tasa de participación femenina y es un aliado para mayores tasas de fecundidad. Mayor fecundidad produce mayor población económicamente activa que contribuye con impuestos y con cotizaciones a la seguridad social.

En contraste, los países de Europa continental cuya política privilegia el retiro anticipado y que están destinando una buena parte de su gasto social a pagar pensiones de relativo alto monto, están privilegiando un gasto que no vigoriza el mercado de trabajo. Como contraprestación, las familias deben comprar servicios de guardería para los niños y de cuidado geriátrico para los mayores; vistos los altos costos de mano de obra, adquirir estos servicios resulta tan costoso que muchas mujeres se abstienen a la vez de participar en el mercado de trabajo (su tasa de participación es menor) y de iniciar la formación de su familia. Las tasas de fecundidad son, en consecuencia, menores.

29. ESPING-ANDERSEN, 1997: 67.

Los países escandinavos y otras economías de bienestar como Canadá gastan cerca de una tercera parte más en servicios que en transferencias (véase Cuadro 4), mientras que buena parte de países de Europa continental y el Japón gastan sólo entre el dos y el diez por ciento más en servicios sociales que en transferencias. Al tiempo, el grupo que recibe las transferencias determina de alguna manera si el efecto es productivo o no. Italia y el Japón gastan respectivamente tres veces y media y cinco veces y media más en pensiones de vejez que en transferencias para personas en edad productiva.

Las economías de bienestar que no han reformado su sistema de pensiones tienen graves desbalances fiscales que los ha llevado, como en el caso de algunos países europeos en el momento del ingreso al sistema de moneda única, a plantearse la refinanciación del sistema. En los años por venir, estas reformas serán parte de la agenda social de estos países.

## 6. DESAFÍOS HACIA EL FUTURO

Un mayor número de colombianos está siendo cobijado por el sistema de seguridad social. En algunos aspectos, los colombianos podemos estar orgullosos de contar con el sustento legal e institucional de un sistema previsto para que ningún miembro de la sociedad se quede por fuera de la protección social. Hay países desarrollados como Estados Unidos que todavía no cuentan con un esquema de protección en salud entendido como seguridad social, es decir, un sistema que se proponga la cobertura universal.

Sin embargo, que las normas estén escritas no es suficiente para lograr la universalización de un esquema de pensiones de vejez. Por un lado, la salud de la economía y la creación de empleo son todavía los factores determinantes en la ampliación de cobertura del sistema pensional. Por otro lado, el componente de solidaridad del sistema también es función del componente contributivo.

El sistema pensional colombiano está creciendo y la cobertura se está ampliando. No obstante, aún estamos lejos de una cobertura aceptable por encima de la mitad de la población económicamente activa. El sistema público se ha visto enfrentado a responder al esquema de beneficios consagrados en la misma ley que lo pone en vulnerabilidad financiera a mediano y largo plazo.

Pero el país tiene que empezar a abordar el punto de que seguridad social en pensiones consiste en algo más que un esquema de ahorro.

Se está legislando para personas, no para un esquema financiero. Estas personas necesitan no solamente un ingreso fijo en los años maduros, necesitan también los servicios que sus familias cada vez pueden prestarles menos o que pueden hacerlo sólo parcialmente. Servicios de salud de los que no los excluyan por su edad o por condiciones preexistentes. Servicios de cuidado diario cuando ya no sean capaces de ser autónomos, los cuales no necesariamente tienen que ser institucionales, sino que pueden tener lugar en su propio hogar por medio de visitas domiciliarias de personal paramédico. Servicios de transporte a centros médicos y a otros lugares. En cambio, las personas de tercera edad pueden participar, como lo hacen en muchos países, como voluntarios en servicios sociales locales donde su experiencia puede ser muy útil: guarderías, escuelas, bibliotecas comunales, hospitales, etc.

La experiencia de los países con economías de bienestar exitosas nos muestra que la combinación de ingresos y de servicios para la población en edad productiva y no productiva es la mejor forma de protección social. Las pensiones como forma de ingreso fijo previenen la indigencia de los mayores, pero los servicios complementan este ingreso y van dirigidos a mejorar su bienestar diario. Por eso, la política social en el tema de seguridad social tiene que salirse de la discusión de la viabilidad financiera del sistema pensional y pensar en las personas a las que está dirigido.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1996). "Pension Reform", en *Economic and Social Progress in Latin America 1996*. John Hopkins University Press. Washington, D.F., págs. 207-232.
- BANCO MUNDIAL (1994). *Averting the Old Age Crisis*. Publicación del Banco Mundial. Washington, D.F.
- BUSTAMANTE JULIO (1997). *Reforma al Sistema de Pensiones en Chile*. Mimeo. Santiago de Chile.
- CASTEL, ROBERT (1998). "La lógica de la exclusión", en *Todos entran*. Editorial Santillana. Santa Fe de Bogotá, págs. 121-160.
- COYUNTURA SOCIAL (1998). "Evolución del Gasto Público Social en Colombia". N° 19 Noviembre de 1998. Santa Fe de Bogotá, págs. 49-64.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1998). *Evolución del Gasto Social 1980-1996*. DNP, Unidad de Desarrollo Social. Santa Fe de Bogotá.
- ESPING-ANDERSEN, GOSTA (1997). "Welfare states at the end of the century: the impact Of labour market, family and demographic change", en *Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy*. Social Policy Studies N° 21. OECD. París, págs. 63-80.

- ESPING-ANDERSEN, GOSTA (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Ediciones Alfons el Magnanim. IVEI, Valencia.
- LORA, EDUARDO y LOREDANA HELMSDORFF (1995). *El Futuro de la Reforma Pensional*. Fedesarrollo, Asofondos. Tercer Mundo Editores. Santa Fe de Bogotá.
- MARSHALL, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Oxford University Press. Oxford.
- MESA LAGO, CARMELO (1991). "La seguridad social en América Latina", en *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina 1991*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., págs. 189-227.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA (1993). Ley 100 de 1993 (diciembre 23): *Sistema de Seguridad Social Integral*. Ecoe Editores. Santa Fe de Bogotá.
- REVISTA DINERO (1998). *Pensiones: sube la presión*. N° 56 de marzo 4 de 1998. Santa Fe de Bogotá, págs. 82-85.
- ROSANVALLON, PIERRE (1995). "La individualización de lo social", en *La nueva cuestión social*. Ediciones Manantial. Buenos Aires, págs. 187-215.
- SÁNCHEZ SEGURA, MARTHA (1998). *Evolución del Gasto Social 1980-1996*. Departamento Nacional de Planeación. Impresora Panamericana. Santa Fe de Bogotá.
- SCHARPF, FRITZ (1997). "Balancing Sustainability and security in Social Policy", en *Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy*. Social Policy Studies N° 21. OECD. París. Págs. 211-221.
- SCHERER, PETER (1997). "Socio-Economic Change and Social Policy", en *Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy*. Social Policy Studies N° 21. OECD. París, págs. 13-61.
- UNIÓN EUROPEA (1992). *Protocolo Social del Tratado de Maastricht*. Secretaría del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Bruselas. ALCANCES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

CUADRO 1  
 CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL (%) DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL  
 TOTAL Y POR SECTORES COLOMBIA, 1981 - 1996

Años	Salud	Educación y deporte	Seguridad Social	Vivienda	Agua y Saneamiento	Otros	Gasto Social Total
1981	0,9	15,4	15,4	39,9	-33,8	-7,5	12,6
1982	1,0	10,6	2,8	-11,0	301,1	-0,1	7,8
1983	-0,7	7,7	6,1	51,5	-19,9	21,9	9,3
1984	4,8	6,3	1,7	7,4	26,2	4,6	5,5
1986	-2,8	-7,3	1,2	-41,6	-14,5	27,9	6,9
1987	21,0	-7,4	4,2	23,9	-16,9	12,1	3,5
1988	-1,0	5,0	4,0	0,9	26,3	8,5	4,5
1989	20,9	12,0	10,9	2,9	39,0	4,9	12,5
1990	1,7	-5,4	19,7	-27,6	-79,0	117,7	8,4
1991	-0,4	3,4	0,2	5,5	100,9	6,8	3,4
1992	9,4	40,6	3,5	-16,3	43,7	12,7	15,6
1993	19,2	-2,4	12,5	-22,6	3,4	4,0	5,2
1994	37,8	6,0	52,7	30,3	7,5	3,4	26,1
1995	20,8	25,7	16,5	49,4	46,6	-7,0	17,9
1996	25,9	15,3	17,4	-6,6	18,2	7,5	16,1
80-90	51,9	39,5	86,0	10,3	-29,7	318,8	71,8
90-96	172,5	117,9	143,6	24,2	455,8	29,1	117,3

Fuente: DNP; Unidad de Desarrollo Social. Tomado de Sánchez, 1988: Cuadro 5.  
 Nota: hacen falta los datos para 1985.

CUADRO 2  
GASTO PÚBLICO SOCIAL TOTAL Y POR SECTORES, COLOMBIA  
COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1980-1997

Años	Salud	Educación	Seguridad Social	Vivienda	Agua y saneamiento	Asistencia social y otros	Gasto social Total
1980	1.2	3.2	1.8	0.5	0.0	0.8	7.5
1981	1.2	3.3	2.3	0.2	0.1	0.9	8.0
1982	1.2	3.5	2.0	0.5	0.0	0.8	8.0
1983	1.2	3.6	2.1	0.4	0.1	0.8	8.2
1984	1.1	3.7	2.1	0.5	0.1	0.7	8.2
1985	1.4	3.5	2.1	0.3	0.2	0.5	8.0
1986	1.3	3.3	2.1	0.4	0.1	0.5	7.7
1987	1.3	3.3	2.1	0.4	0.1	0.5	7.7
1988	1.4	3.2	2.2	0.3	0.1	0.7	7.9
1989	1.2	3.3	4.1	0.4	0.1	0.8	9.9
1990	1.2	3.2	2.5	0.3	0.2	0.8	8.2
1991	1.1	3.1	2.4	0.3	0.3	0.8	8.0
1992	1.1	4.0	2.8	0.4	0.3	0.8	9.4
1993	1.8	3.8	3.0	0.4	0.2	0.8	10.0
1994	2.5	3.6	3.6	0.4	0.3	1.0	11.4
1995	3.1	4.3	3.7	0.9	0.4	1.6	14.0
1996	3.7	4.3	4.2	1.1	0.4	1.5	15.2
1997	3.7	4.5	4.2	0.9	0.4	1.4	15.1
80-86	1.3	3.5	2.1	0.4	0.1	0.7	8.1
87-90	1.3	3.2	2.8	0.4	0.4	0.8	8.9
91-94	1.8	3.7	3.1	0.4	0.3	0.8	10.1
95-97	3.6	4.4	4.1	1.0	0.4	1.5	15.0

Fuente: Cálculos de Misión Social de DNP y Fedesarrollo. Tomado de Coyuntura Social N° 19: 55.

CUADRO 3  
 CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA Y  
 ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, ALREDEDOR DE 1990

Países	Cobertura PEA Afiliados/ PEA	Cobertura 3ª edad Pensionados/ > 60 años	Grupos con regímenes especiales*	Relación dependencia Afiliados/ jubilados	Tasa mínima de reposición del salario	Forma de estimar sueldo base reposición	Porcentaje del salario que se destina a cotizaciones		
							empleado	empleador	gobierno
Argentina	55	72		2,3	45% + Pensión mínima	Promedio últimos 10 años	11	16	Déficit
Bolivia	18	38		3,5	30-40%	Promedio últimos 12 meses	6	6	1,5
Brasil	50	43	EP, FA	2,5	70%	Promedio últimos 36 meses	9	20	Déficit
Chile	62	n.d.			Capitalización		13	0	Subsidios
Colombia	25	17	EP, FA, Ma, TP, Co	7,8	Público: 65%, Privado: capitalización	Promedio últimos 10 años	3,37	10,12	Subsidio parcial
Costa Rica	55	37		7,5	60%	Lo más alto en 48 meses de últimos 5 años	2,5	4,75	0,25
Rep. Dominic.			EP		40%	Promedio últimos 2 años	2,5	7,5	2,5
Ecuador	38	22		11,0	75%	Promedio últimos 5 años	7,0	2,4	4
El Salvador	12	8	EP	14,0	40%	Promedio mensual	1,0	2,0	0,5
Guatemala	27	13	EP	17,0	50%	Promedio en últimos 5 años	1,5	3,0	3 y déficit
Haití		n.d.	EP		33%	Promedio en últimos 5 años	4,0	4,0	Déficit

Continúa

**CUADRO 3**  
**CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA Y**  
**ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA ALREDEDOR DE 1990**

Países	Cobertura Afiliados/PEA	Cobertura 3ª edad Pensionados/ > 60 años	Grupos con regímenes especiales*	Relación dependencia Afiliados/ jubilados	Tasa mínima de reposición del salario	Forma de estimar sueldo base reposición	Porcentaje del salario que se destina a cotizaciones		
							empleado	empleador	gobierno
Honduras	19	n.d.	EP, Ma, Me, FA		40%	Promedio mensual	1,0	2,0	1
Jamaica	40	23		7,5	US\$ 2,39 por semana		2,5	2,5	Como empleador
México	40	n.d.	EP, TP, FA	8,0	salario mínimo o 35%	Promedio en últimos 5 años	2,1	13,0	0,42
Nicaragua	23	20	Mi, Servicio al país, Indigentes	8,0	40%	Promedio en últimos 5 años	1,8	3,5	0,25
Panamá	39	32		3,0	60%	Promedio más alto últimos 7 años	6,8	2,8	Impuesto al alcohol
Paraguay		n.d.	EP, TP, TB		42,5% + 4,5% por año	Promedio en últimos 3 años	9,5	13,0	1,5
Perú	24	18	Varios	1,8	Público: 50%, Privado: capitalización	Promedio últimos 36-60 meses	13,5	0	0
Uruguay	68	81	FA, Po, PU, TB, No	1,7	60% hombres 65% mujeres	Promedio en últimos 3 años	11,5	14,5	Déficit
Venezuela	35	30		9,0	US\$22 por mes + 30%	Promedio más alto en últimos 5 años	4,0	10,0	1,5

EP = empleados públicos, FA = fuerzas armadas, MA = maestros, Me = médicos, TF = trabajadores de ferrocarriles, Mi = mineros, PU = profesores universitarios, TP = trabajadores de petróleo, TB = trabajadores de banco, Po = policía, No = noletarios  
Fuente: BID, Pensión Reform, IPES 1996: 209-217.

CUADRO 4  
 GASTO SOCIAL Y SU DISTRIBUCIÓN POR EDADES  
 PAÍSES DE LA OEA, 1980 Y 1993

Países	Gasto Social* como % del PIB		Gasto en servicios como % de gasto en transferencias	Transferencias a 3ª edad/transferencias a otros grupos		Tasa de desempleo
	1980	1993		1980	1993	
Australia	11,7	16,5	15	1,3	0,7	1995 8,5
Canadá	13,3	20,1	34	1,2	1,2	9,5
Nueva Zelanda	18,2	23,3	2	1,8	0,8	n.d.
Gran Bretaña	18,3	23,4	19	1,6	1,0	8,7
Estados Unidos	12,7	15,3	10	2,3	2,5	5,5
Dinamarca	27,6	30,9	31	0,6	0,6	n.d.
Finlandia	18,9	35,3	16	1,1	0,8	17,1
Noruega	18,9	29,3	37	0,9	0,7	4,9
Suecia	30,4	38,3	34	1,0	0,9	9,2
Austria	22,3	25,7	2	2,5	2,2	n.d.
Bélgica	25,6	27,0	3	1	1,2	9,4
Francia	23,5	28,7	7	1,5	1,6	11,6
Alemania Occidental	25,0	24,7	8	1,9	1,7	8,2
Italia	18,2	25,0	2	2,7	3,5	12,2
Países Bajos	28,8	36,4	10	0,7	0,7	6,5
España	16,5	22,5	2	1,3	1,3	n.d.
Japón	10,2	12,0	8	3,4	5,5	n.d.

n.d. = no disponible.

Fuente: Andersen, 1997: 65, Cuadro 2.2. Tomado de la base de datos de gasto social de la OCED.

\* Gasto Social no incluye gasto en Educación e Investigación.

**CUADRO 5**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL**  
**PAÍSES DE LA OCED Y DE LA UNIÓN EUROPEA (UE), 1980-1985 Y 1992-1993**  
**EN PORCENTAJES DEL PIB**

Tipo de gasto social	Países de la OECD*		Países de la UE	
	1980-85	1992-93	1980-85	1992-93
<b>Pagos en efectivo</b>				
Pensión de jubilación	10,3	11,6	14,0	17,2
Asignaciones familiares	6,7	7,7	7,5	10,5
Subsidio de desempleo	0,8	0,7	2,1	1,4
Pensión de invalidez, enfermedad	1,3	1,9	2,0	3,0
	1,5	1,4	2,4	2,3
<b>Servicios Sociales</b>				
Servicios a ancianos e inválidos	5,7	7,7	7,5	9,0
Servicios a familias	0,2	0,2	0,6	0,5
Políticas activas mercado laboral	0,3	0,5	0,4	0,5
Atención en salud	0,2	0,6	0,5	1,3
	5,1	6,5	6,0	6,7

\* La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo incluye a los países fundadores, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía, Gran Bretaña y los Estados Unidos. Además, incluye a los miembros que ingresaron posteriormente (fechas de ingreso entre paréntesis): Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), República Checa (1995), Hungría (1996), Polonia (1996) y Corea (1996).

Fuente: Scherer, 1997: 24, a partir de la base de datos de gasto social de la OCED, a junio de 1996.