

**EL TRABAJO INFORMAL Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA PENSIONAL  
COLOMBIANO**

**Ayda Rocío Salgado Jiménez**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN POLITICA SOCIAL  
BOGOTA D.C.  
2009**

**EL TRABAJO INFORMAL Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA PENSIONAL  
COLOMBIANO**

**Ayda Rocío Salgado Jiménez**

**Tesis para obtener el título de Magíster en Política Social**

**Director:**

**Dr. Gilberto Barón Leguizamón**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN POLITICA SOCIAL  
BOGOTA D.C.  
2009**

Nota de aceptación:

---

---

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

Bogotá D.C, 16 de enero de 2009

**Le dedico éste trabajo a mis Padres y  
A Carlos Julio Salgado.**

**Le agradezco al Dr. Gilberto Barón Leguizamón  
Por el tiempo y la colaboración que me brindó.**

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>16</b>
<b>1. PRIMERA PARTE. MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL</b>	
<b>1.1 FUNDAMENTOS DE LOS MERCADOS DE TRABAJO .....</b>	<b>20</b>
Oferta y demanda laboral .....	20
Desempleo y papel de ajuste de los salarios.....	22
Inflación y desempleo (curva de Philips) .....	24
Políticas de empleo.....	25
<b>1.2 CONCEPTOS ECONÓMICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....</b>	<b>26</b>
1.2.1 Antecedentes históricos de la seguridad social: la concepción de Bismarck y la concepción moderna de Beveridge.....	26
1.2.2 Desarrollos más recientes .....	28
Seguridad social y fallos del mercado.....	28
Costos de transacción.....	29
Mercados privados y riesgos sociales.....	30
Selección adversa y costo del seguro.....	31
Riesgo moral.....	32
Pensiones de jubilación como un bien preferente.....	33
1.2.3 Seguridad Social en pensiones.....	34
Sistema de reparto y Sistema contributivo.....	34

1.2.4 Cuestiones que plantea la seguridad social.....	35
Equidad intergeneracional.....	35
Distribución intrageneracional.....	36
Aspectos relacionados con la eficiencia.....	36
1.2.5 Teoría del ciclo de vida.....	38
<b>1.3 EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.....</b>	<b>39</b>
1.3.1 Relaciones entre mercado laboral y seguridad social en pensiones.....	39
1.3.2 Trabajo informal.....	41
Origen y evolución del concepto .....	41
Definición y criterios taxonómicos.....	42
<b>1.4 SINTESIS.....</b>	<b>43</b>
<b>2. SEGUNDA PARTE. EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL Y EFECTOS EN EL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA</b>	
<b>2.1 CARACTERIZACION DE LA ECONOMIA NACIONAL.....</b>	<b>45</b>
<b>2.2 CLASIFICACIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN .....</b>	<b>49</b>
<b>2.3 INDICADORES DEL MERCADO LABORAL.....</b>	<b>51</b>
<b>2.4 LA TRANSICION DEMOGRÁFICA Y SUS EFECTOS.....</b>	<b>51</b>
<b>2.5 EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL COLOMBIANO.....</b>	<b>53</b>
2.5.1 Evolución, tendencias y resultados de largo plazo.....	53
2.5.2 Reformas estructurales de los noventa: Ley 50 de 1990 y sus efectos en el mercado laboral.....	57
2.5.3 Reforma laboral de la Ley 789 de 2002 y sus impactos sobre cantidad y calidad del empleo.....	60

2.5.4 Evolución reciente del mercado laboral .....	63
<b>2.6 EL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO.....</b>	<b>76</b>
2.6.1 Antecedentes históricos.....	76
2.6.2 La reforma de la Ley 100 de 1993.....	77
Justificaciones fundamentos y objetivos de la reforma .....	77
Contexto económico y político.....	79
Marco institucional y organización de nuevos agentes.....	80
Esquemas de financiamiento y sostenibilidad del Sistema.....	84
2.6.3 Ajustes posteriores a la Ley 100 de 1993.....	86
2.6.4 Efectos e impactos de la reforma de 1993 .....	90
Cobertura .....	90
Costos fiscales .....	96
Eficiencia y Costos administrativos.....	97
Equidad .....	99
<b>2.7 SÍNTESIS.....</b>	<b>101</b>
<b>3. CONCLUSIONES.....</b>	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>106</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>113</b>



## ANEXOS

	<b>Pág.</b>
Anexo A Distribución de la Población Urbano-Rural en Colombia.....	113
Anexo B Población colombiana por sexo y rangos de edad.....	113
Anexo C Tasas de Crecimiento del PIB Agregado.....	114
Anexo D Crecimiento del PIB agregado por sectores de actividad económica.	114
Anexo E PIB Departamental per cápita.....	115
Anexo F Población con Necesidades Básicas Insatisfechas total nacional....	116
Anexo G Pobreza y Pobreza Extrema Nacional. 1991-2005.....	116
Anexo H Índice de Desarrollo Humano para Colombia.....	117
Anexo I Clasificación Laboral de la Población.....	117
Anexo J Tipos de Desempleo.....	118
Anexo K Indicadores del Mercado de Trabajo.....	118
Anexo L Indicadores para medir el Subempleo.....	119
Anexo M Pirámide Poblacional en Colombia.....	119
Anexo N Indemnizaciones despido sin justa causa Ley 50 de 1990.....	120
Anexo O Distribución porcentual y variación de la Población Ocupada según Rama de actividad total nacional Mayo-Julio 2008.....	120
Anexo P Distribución porcentual y variación de la Población Ocupada según Posición ocupacional total nacional Mayo-Julio 2008.....	121
Anexo Q Distribución porcentual y variación de la población en el sector Informal según el número de personas que tiene el establecimiento Total 13 áreas 2007-2008.....	121
Anexo R Distribución porcentual y variación de la población en el sector Informal según rama de actividad total 13 áreas 2007-2008.....	122
Anexo S Distribución porcentual y variación de la población en el sector Informal según nivel educativo total 13 áreas 2007-2008.....	122
Anexo T Resumen de normatividad del Sistema General de Pensiones.....	123
Anexo U Estructura dual de la Ley 100 de 1993.....	124
Anexo V Evolución Rentabilidad Acumulada AFP 2008.....	124
Anexo W Comparativo de reformas del sistema de pensiones.....	125

## INDICE DE GRAFICOS

	<b>Pág.</b>
Gráfico 1 Colombia: indicadores del mercado laboral 1976-1999.....	54
Gráfico 2 Tasa global de participación, ocupación y desempleo.....	64
Gráfico 3 Tasa de subempleo objetivo y subjetivo.....	66
Gráfico 4 Informalidad laboral.....	68
Gráfico 5 Trabajadores informales como porcentaje de ocupados totales....	69
Gráfico 6 Población ocupada en el sector informal y formal.....	71
Gráfico 7 Proporción de informalidad de ocupados por sexo.....	72
Gráfico 8 Población ocupada en sector informal por posición ocupacional...	73
Gráfico 9 Ocupados según afiliación a seguridad social en pensiones.....	75
Gráfico 10 Pensionados RPM y AFP.....	83
Gráfico 11 Tasas proyectadas y reales de cotización a pensiones.....	85
Gráfico 12 Afiliados al Sistema Pensional Colombiano.....	90

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1 Variaciones recientes en el mercado laboral.....	63
Tabla 2 Informalidad vs. Desempleo en Colombia.....	70
Tabla 3 Afiliación al Sistema de Pensiones según sexo, edad e ingresos.....	91
Tabla 4 Afiliados al sistema de pensiones colombiano.....	92
Tabla 5 Afiliados al RAI según actividad dependiente o independiente.....	94

## INTRODUCCION

El interés por realizar la presente investigación surge ante la inquietud sobre la existencia de alguna relación entre la oportunidad de afiliación al sistema pensional para los trabajadores informales y los cambios que se han producido por la inserción de la economía a la dinámica de la globalización, como los experimentados en el mercado laboral colombiano con el aumento del trabajo informal. Por tal razón, el objetivo general de esta tesis de grado es describir las condiciones laborales de los trabajadores informales en cuanto a su conexión con la afiliación al sistema pensional en Colombia, y los elementos que constituyen esta relación. El logro de este objetivo será posible definiendo las características del trabajo informal y del sistema pensional colombiano, comparando las políticas y reformas diseñadas en el sector laboral y de seguridad social en el país, determinando la complementariedad o las contradicciones existentes entre ellas e identificando los obstáculos existentes en la relación entre los trabajadores informales y su afiliación al sistema pensional, examinando sus características.

En este contexto, se parte de la hipótesis de que los cambios inducidos por la globalización económica y la consecuente transformación y flexibilización del mercado, de las instituciones y organizaciones sociales, provocan efectos en las condiciones técnicas de producción, en la fábrica y en los trabajadores, lo que se puede traducir en cambios en las formas de contratación, en la estructura general del empleo y en el crecimiento del sector informal de la economía. Estas modificaciones de orden estructural tienen uno de sus impactos más importantes en el diseño de las políticas de seguridad social y en los mecanismos de protección y afiliación de los trabajadores, en particular, en el campo pensional. La proliferación de formas de contratación no laborales produce una gran

inestabilidad en el empleo que va en desmedro de la sostenibilidad de las cotizaciones y de la posibilidad de afiliación de los viejos y nuevos trabajadores.

Como dice Acosta, O. Lucía<sup>1</sup>, en el ámbito de la cobertura pensional interesa el sector informal porque es considerado como un grupo que evade los pagos a la seguridad social y otras exigencias legales en materia de salario, sin embargo, a lo largo de esta investigación se demuestra que la población informal deja de cotizar por aspectos que no necesariamente incluyen la evasión. El tema del trabajo informal y su participación en el sistema de protección social se han convertido en un asunto de suma importancia, teniendo en cuenta que la falta de políticas de empleo formal y el impacto de la globalización que desmejora las condiciones laborales, generan dificultades en la capacidad de protección y por ende de cohesión social. En el enorme campo de acción que se despliega a partir de la realidad consistente en que los informales cotizan cada vez menos a pensiones, surge entonces una situación: los cambios ocasionados por la globalización económica y la consecuente transformación y flexibilización del mercado, provocan efectos en las condiciones de los trabajadores, lo que se puede traducir en crecimiento del sector informal de la economía, algo que redundaría en menores posibilidades de afiliación a la seguridad social en pensiones. En relación a esta situación, se supone que las reformas orientadas a solucionar estos problemas (como la Ley 789 de 2002 en el caso de la informalidad laboral y la Ley 100 de 1993 en el caso de las pensiones) deberían aplicarse en la economía para la generación de nuevas oportunidades de trabajo, pero, hasta el momento, las únicas categorías ocupacionales que han crecido, están relacionadas con el sector informal de la economía, al margen de la protección social, lo cual lleva a que surjan interrogantes como: ¿Que sucede en esos casos de informalidad e inseguridad para el futuro pensional de ésta población? ¿Puede predicarse la

---

<sup>1</sup> ACOSTA, Olga Lucía, AYALA, Ulpiano. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia. CEPAL, División de Estudios Especiales. Santiago de Chile: 2002. P.37.

existencia de un verdadero “trabajo” bajo esas condiciones? ¿La condición de informalidad se debe traducir necesariamente en exclusión del sistema pensional?

Por lo anterior, la presente Tesis de Maestría está encaminada a describir la relación que existe entre el actual incremento del sector informal de la economía y su participación en el Sistema de Seguridad Social, específicamente en el sistema pensional, determinando las condiciones del mercado laboral informal a las que se le atribuye el estancamiento de las afiliaciones, y que impiden que se institucionalice la cobertura del grupo poblacional informal en el sistema de seguridad en pensiones. Así que se considera que es viable establecer la explicación del fenómeno del trabajo informal a través de procesos como la globalización y lo que ella implica como, la reestructuración de la producción a través de la subcontratación, y la desreglamentación del Estado, donde, las condiciones y los derechos fundamentales de los trabajadores se han visto afectados por estos cambios. En adición, actualmente uno de los temas que mas afecta a los colombianos en todos los estratos sociales, es el del sistema pensional, debido a que sus resultados y las decisiones acerca de él a través de políticas y leyes que reformen lo existente, influyen en el destino de todos. Por esto, es de total pertinencia analizar los argumentos que relacionan a los trabajadores informales con su sostenibilidad en el sistema pensional, para así poder identificar también la existencia de posibles soluciones para ser desarrolladas en un futuro.

Es importante anotar que después de un análisis de los enfoques teóricos conocidos y recomendados, la Teoría Positivista y el desarrollo de su perspectiva han sido adoptados por la investigadora del presente trabajo, ya que se considera una base teórica válida para el encuadre del estudio, debido a que esta investigación hace uso de datos cuantitativos, de estadísticas, se analizan variables y su comportamiento a lo largo del tiempo. Además de esto, es una investigación objetiva, en la cual el investigador no se involucra con la realidad

estudiada para no alterar los datos, es decir, es una investigación donde se explica y se describe lo que ha pasado con el mercado laboral y el sistema pensional colombianos, sobretodo, a raíz de las reformas efectuadas en el país y que se estudiarán en el desarrollo del estudio, haciendo énfasis en la explicación de la relación: si X, entonces, Y, donde, X representa el aumento del empleo informal y Y, representa la cobertura pensional, buscando describir la hipótesis planteada más arriba: A medida que hay un aumento del empleo informal en la economía, se provoca una disminución en la cobertura del sistema pensional.

Esta investigación se divide en dos grandes partes. La Primera Parte incluye todo un Marco Teórico donde se explican los conceptos fundamentales del Mercado de Trabajo y del Sistema de Seguridad Social que son pertinentes para el desarrollo del estudio, así mismo, se comienza a establecer la relación a describir entre empleo y seguridad social en pensiones, específicamente los comienzos y definiciones del Trabajo Informal. La Segunda Parte se divide en seis segmentos que se encargan de describir la evolución del Mercado Laboral y los efectos que esto ha tenido en el Sistema Pensional Colombiano, dicha descripción se realiza explicando las tendencias del mercado laboral durante los últimos 30 años, así como las reformas laborales vividas durante las últimas décadas y que han tenido un enorme significado en el desenvolvimiento reciente del mercado laboral y la acentuación de la Informalidad. A partir de este punto, y teniendo siempre como variable activa el trabajo Informal, se describe en el último segmento la evolución del Sistema Pensional en Colombia, explicando también las reformas aplicadas a este sector durante los últimos años y los impactos en Cobertura, Costos y Gastos Administrativos, Eficiencia y Equidad. Por último, se concretan unas conclusiones acerca de los efectos del Trabajo Informal en el Sistema Pensional Colombiano, donde se relaciona la evolución y los cambios descritos sobre el mercado laboral, con los efectos y cambios vividos por el Sistema de Pensiones, específicamente en el caso de los Trabajadores Informales.

## **1. PRIMERA PARTE MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL**

### **1.1 FUNDAMENTOS DE LOS MERCADOS DE TRABAJO**

**1.1.1 Oferta y demanda laboral.** Como es bien sabido, una de las teorías que explica los factores que definen los niveles salariales es la de la demanda y oferta laboral. De acuerdo con este modelo, el salario para un trabajo dado se establece en el punto en que en el mercado la oferta laboral iguale a la demanda laboral.<sup>2</sup> En la realidad, el funcionamiento de los mercados de trabajo es más lioso, ya que los puestos de trabajo no se deciden solo de acuerdo al nivel salarial sino además a factores tan importantes como las exigencias y cualificaciones necesarias para cumplir con el perfil requerido. A la vez, los niveles salariales se ven afectados por los grupos sindicalistas existentes al interior de las entidades, por las políticas internas de cada una de ellas y no solo por la cantidad de mano de obra existente en el mercado como lo indica el modelo, lo cual demuestra que son muchas las variables que intervienen en el ajuste del mercado de oferta y demanda laboral en una economía. Ya que además de las anteriormente expuestas, también juega un papel muy importante la competitividad buscada por las empresas, la cual, con el afán de competir de forma eficiente externamente, hace que los empleadores no ofrezcan salarios que estén por encima de los que se habitúan en el mercado, ya que no piensan en la remuneración necesaria para garantizar a sus trabajadores una buena calidad de vida y satisfacción de necesidades, sino que los mueve la idea de que eso implicaría ofrecer sus productos a precios que no serían lo suficientemente competitivos para ellos. Sin embargo, acá cabe la opinión de Morales y Velandia acerca del mercado laboral y su remuneración cuando dicen que en base a la teoría de la eficiencia, los empleadores están en libertad de pagar, no los salarios equivalentes a los determinados por el mercado laboral, sino

---

<sup>2</sup> MORALES, Juan Antonio y VELANDIA, Néstor Fernando. Salarios. Estrategia y sistema salarial o de compensaciones. P. 349.

por encima de la línea del mercado. Esto puede inducir a las personas a ser más eficientes, debido a que se atraen trabajadores de alta calidad y se reduce la necesidad de supervisión<sup>3</sup>, aunque en opinión de la autora de la presente investigación, esta teoría choca con la realidad vivida en el mercado de trabajo colombiano, donde aún profesionales calificados y preparados tienen que ofrecer su fuerza de trabajo por salarios que no están acordes a esa preparación, a riesgo de quedar excluidos de dicho mercado por la competencia, la falta de oportunidades y el alto desempleo que afronta el país.

El mercado de trabajo, también se fundamenta, como es bien sabido, en maximizar beneficios, ante esto nos dice Mankiw que cuanto mas trabajo emplea una empresa, más producción obtiene. El Producto Marginal del Trabajo es la cantidad adicional de producción que obtiene la empresa de una unidad adicional de trabajo, manteniendo fija la cantidad de capital, y este producto marginal del trabajo disminuye conforme se incrementa la cantidad de trabajo. Cuando la empresa competitiva y maximizadora de los beneficios considera la posibilidad de contratar una unidad adicional de trabajo, compara el ingreso adicional generado por el aumento de la producción que se obtiene con el trabajo adicional y el coste adicional de un aumento del gasto en salarios<sup>4</sup>. Actualmente, con la flexibilización de costos promovida por los mercados globalizados y por la necesidad de ser mas competitivas, las empresas aprovechan la tecnología existente para reemplazar funciones para las cuales era antes necesaria la mano de obra, o salen beneficiadas por las reformas laborales aprobadas últimamente en nuestro país para obtener mas beneficios, producir mas ganancias sin necesidad de contratar nuevos empleado. Simplemente amplían sus jornadas de trabajo o asignan varias funciones para un mismo cargo, lo que les permite que sus ingresos adicionales sean superiores sin tener costos adicionales como aumentos en pagos de salarios.

---

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 350.

<sup>4</sup> Mankiw, Gregory. *Macroeconomía*. Cáp. 3, p. 62.



**1.1.2 Desempleo y papel de ajuste de los salarios.** La existencia de tasas de desempleo como la registrada en Colombia actualmente (10.7% en mayo de 2008 según cifras del DANE) y de subempleo e informalidad, hacen que la población en edad de trabajar vea mermadas sus posibilidades de progreso y se enfrente a una situación de carencia y de exclusión, en donde la única alternativa que tienen es destinar sus capacidades al trabajo precario, quedando sumidos en una condición que no les ofrece ninguna garantía de protección ni de progreso alguno. Sobre este tema, Mankiw plantea que una de las causas por las que existe desempleo se halla en que el acoplamiento de trabajadores y puestos de trabajo lleva tiempo, y que este desempleo se denomina desempleo friccional<sup>5</sup>.

Por otra parte, el mismo autor<sup>6</sup> plantea que la segunda causa de la existencia de desempleo es la rigidez de los salarios, es decir, el hecho de que estos no se ajusten hasta que la oferta de trabajo se iguale a la demanda. A veces el salario real se estabiliza en un nivel superior al que vacía o equilibra el mercado, cuando esto ocurre, la cantidad ofrecida de trabajo es superior a la demandada. Las empresas deben racionar de alguna manera los puestos de trabajo escasos entre los trabajadores. La rigidez de los salarios reales reduce la tasa de creación de empleo y eleva el nivel de desempleo que se denomina desempleo en espera. Los trabajadores están desempleados no porque estén buscando intensamente el trabajo que mejor se ajuste a sus cualificaciones sino porque al salario vigente la oferta de trabajo es superior a la demanda, esto se debe a causas como la legislación sobre salario mínimo, donde el gobierno introduce rigidez en los salarios cuando impide que estos bajen hasta alcanzar los niveles de equilibrio afectando sobretodo a los trabajadores menos calificados; otra causa de este desempleo son los sindicatos, donde se acuerdan salarios por encima del nivel de equilibrio, reduciendo el número de trabajadores contratados; por último, Mankiw<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ibid. Cap. 6, p. 174.

<sup>6</sup> Mankiw, Gregory. Macroeconomía. Cap. 6, p. 177-178.

<sup>7</sup> Ibid., p. 182-184.

señala también a los salarios de eficiencia, ya que al sostener que un salario alto aumenta la productividad de los trabajadores, a las empresas les resulta rentable mantener los salarios en un nivel superior al que equilibra la oferta y la demanda y esto resulta en un nivel más alto de desempleo.

En el caso colombiano, es importante resaltar la causa relacionada con el salario mínimo, el cual ha constituido un eterno debate de ponencias políticas en el país. Las decisiones en cuanto a su aumento siempre han generado desacuerdos entre el gobierno, el empresariado y los trabajadores, ya que sobretodo para estos últimos, nunca un aumento va a ser suficiente, debido a que la impresión que deja entre la población las decisiones del gobierno y los empresarios, es que el salario mínimo no se usa como una herramienta para proteger a los trabajadores y garantizar un buen nivel de vida, sino que se maneja solo como una variable que debe contribuir a la eficiencia del mercado laboral. Esto ha desatado interrogantes acerca de la conveniencia o no de aumentar el nivel del salario mínimo, lo que pone en posiciones opuestas a los grupos interesados, ya que por ejemplo, un aumento del salario mínimo haría, desde el punto de vista de los empresarios y del gobierno, perder competitividad al país, ya que los países desarrollados lo que buscan actualmente es invertir donde encuentren mano de obra barata, pero desde el punto de vista de los trabajadores esta sería la solución para los problemas de escasez y de insuficiencia de ingresos, medida que sustentan aduciendo que esto aumentaría su poder adquisitivo, aumentaría su consumo, aumentando las ventas en el mercado, lo cual haría aumentar también la necesidad de contratar más mano de obra, generando empleo y mejorando los ingresos. Sin embargo, es obvio que aunque se incremente el salario mínimo, el control de precios sería muy necesario porque sino, al aumentar el salario, los precios harían lo mismo y no se estaría cambiando nada, además de que no se puede ignorar que inevitablemente vivimos en una economía globalizada, donde el mercado esta jugando un papel muy importante, igual que la inversión extranjera, por tanto, los empresarios ante un aumento del salario mínimo, reaccionarían

reduciendo los puestos de trabajo y esto solo tendría un efecto negativo en el empleo, que es lo que se busca mejorar.

**1.1.3 Inflación y desempleo (curva de Phillips).** En cuanto a la relación existente entre inflación y desempleo, Mankiw<sup>8</sup> plantea que las políticas económicas enfrentan el conflicto de que de sus acciones dependen resultados como aumentos en la demanda agregada, con un seguido aumento de la producción y del nivel de precios, es decir, aumentando la inflación y disminuyendo el desempleo. O también puede pasar lo contrario, contrayendo la demanda agregada, reduciendo el nivel de precios y aumentando el desempleo.

Lo anterior es cierto en el caso de Colombia cuando a tasas de inflación altas se han presentado tasas bajas de desempleo, y más tarde estas tasas han aumentado con la disminución de los precios, ya que el Banco de la República buscando reducir la inflación, acude a medidas que conllevan a que los empresarios mermen la producción y los empleos. Sin embargo, en el panorama actual se esta corriendo el riesgo de caer en una estanflación, ya que a altas tasas de desempleo, se puede sumar el peligro de tener altas tasas de inflación por la crisis mundial de alimentos, y lo que preocupa actualmente a los agentes de la economía, es que el Emisor, en su tarea de controlar la inflación, esté interviniendo las tasas de interés cuando la inflación vivida actualmente tiene más causas externas que internas. Por tanto, una intervención suya puede lograr que la demanda agregada se contraiga al existir tasas de interés elevadas, y esto reduzca la producción, desacelere la economía y aumente el desempleo sin disminuir la inflación lo suficiente como para evitar que se termine en una estanflación. Obviamente la presencia de una alta inflación y un alto desempleo causan efectos negativos no solo a nivel económico, sino también político y social, porque las personas ven afectadas sus posibilidades de tener una buena calidad de vida, ya que si el nivel de precios es inalcanzable para muchos de ellos, la situación se torna mucho peor si no tienen una fuente de ingresos para intentar

---

<sup>8</sup> Mankiw, Gregory. Macroeconomía. Cáp. 13, p. 464.

cubrir por lo menos el consumo de alimentos que es a donde dirige la mayor parte de sus ingresos la mayoría de empleados y obreros de nuestro país. Por esto, la labor del Banco de la República es difícil, ya que debe proteger a los consumidores de elevados niveles de inflación, pero así mismo, corre el riesgo de ser tildado como el culpable de la desaceleración de la economía y el consecuente desempleo.

**1.1.4 Políticas de empleo.** De acuerdo a la discusión planteada en la introducción a cerca de cómo las políticas de empleo se afectan por el fenómeno de la globalización produciendo mayores índices de informalidad, se hace referencia en esta parte a las políticas de empleo, para definir y conceptualizar la división de ellas en la teoría económica, más no para desarrollar la discusión acerca de su evolución y sus efectos. Esto se desarrolla en la segunda parte de la tesis, donde todo el numeral 2.5 se dedica a describir las políticas de empleo, su evolución, tendencias y reformas más recientes, teniendo en cuenta la posición de académicos y del gobierno.

Comenzando por las políticas activas de empleo, Garay<sup>9</sup> nos dice que estas surgen como una respuesta a la lucha contra el desempleo. Estas políticas tienen como objetivo la mejora del funcionamiento del mercado laboral, permitiendo a los trabajadores aprovechar las oportunidades que se presentan, así, que son unas medidas que tratan de mejorar la empleabilidad del empleado, a través de programas que fomentan la creación de puestos de trabajo y de acciones para conseguir el ajuste entre oferta y demanda de trabajo a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces. A diferencia, las políticas laborales pasivas necesitan de gasto presupuestal porque responden a las situaciones de carencia de los desempleados, buscando asegurarles un cierto nivel de ingresos.

---

<sup>9</sup> GARAY, Luis Jorge. Una nota sobre las políticas activas de empleo. En: Colombia, Diálogo Pendiente Volumen II. P. 15.

En relación a este tema, se infiere que efectivamente es prioritario diseñar y hacer uso de políticas públicas de empleo que contribuyan a dar solución al problema de inequidad que existe actualmente en el país, para que a través de la apertura de oportunidades de trabajo, se alcance una mejora en los ingresos de la población y se superen las condiciones de pobreza e indigencia por las que cruzan gran parte de los colombianos actualmente. Para esto debe ser importante crear incentivos legales para fomentar el empleo que tengan un verdadero impacto positivo entre los desempleados y no solo sean políticas que aparenten contribuir a acabar con el flagelo del desempleo, también es importante la formación educacional de las personas, las mejoras en la infraestructura necesaria para ello y los programas locales que se hagan mas cercanos a la gente para apoyarlas en el proceso de inserción laboral. Por otra parte, en cuanto a políticas pasivas, sería muy necesario hacer de ellas un complemento para lo anterior dirigiendo créditos a las iniciativas de formación de microempresas, así como fondos especiales destinados a brindar subsidios a la población desempleada, con el fin de asegurarlas durante su periodo de inactividad y contribuir al sostenimiento de sus ingresos durante la ejecución de políticas activas que les permitan desarrollar las capacidades necesarias para su sostenimiento en un futuro.

## **1.2 CONCEPTOS ECONÓMICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**1.2.1 Antecedentes históricos de la seguridad social: la concepción de Bismarck y la concepción moderna de Beveridge.** La Seguridad Social se expresó inicialmente en Alemania con Otto Von Bismarck con el inicio de los seguros sociales en 1883, cuando presentó un proyecto de seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades para proteger a los trabajadores de la industria. La cotización se hacía entre el empleador y el trabajador, pero en 1884 este proyecto tuvo una reforma para que el financiamiento fuera exclusivo de los empleadores ya que eran ellos quienes producían el riesgo y por tanto debían hacer el aporte correspondiente sin que tuvieran que hacerlo los trabajadores. Así, en 1889 surge el seguro de vejez e invalidez, hasta que en 1901 finalmente se

promulga el Código de Seguros Sociales. Este esquema inicial se amplió hasta adquirir, con el informe Beveridge en 1942, su acepción actual como seguridad social. William Beveridge, propone en este periodo, un nuevo proyecto de seguridad social que tenía como rasgos centrales la unificación bajo un ente gestor o coordinador de los diversos programas del seguro social, cobertura para toda la población sin tener en cuenta su condición de empleo, protección contra todos los riesgos, financiamiento mediante impuestos, uniformidad en las condiciones de adquisición de derechos y un régimen técnico financiero de reparto basado en la solidaridad intergeneracional con prestaciones básicas y suficientes no relacionadas con las cotizaciones. En esta propuesta el Estado garantiza unas condiciones mínimas, complementadas por unos beneficios conseguidos en el mercado laboral y gestionados por el sector privado<sup>10</sup>.

Así, ésta, entendida como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”, se encuentra regida por seis principios básicos: la universalidad, la igualdad, la equidad y uniformidad en el trato; la solidaridad y redistribución del ingreso; la comprensividad y suficiencia de las prestaciones; la unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación social en la administración; y la sostenibilidad financiera.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> RODRIGUEZ, Oscar. Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: asistencia, identificación y legitimidad. En: Crecimiento y equidad: nuevo sistema de protección social. P.43.

<sup>11</sup> BORJA, Walden Alberto. El derecho a la pensión como seguro social. En: Colombia, Diálogo Pendiente. P. 165.

En América Latina los sistemas pensionales fueron instaurados a partir de la tercera década del siglo XIX, siguiendo la dinámica de los países más avanzados de Europa. En los países de la región la inserción de la población trabajadora a estos sistemas se dio de manera progresiva. En principio solo cubrían a los empleados públicos, y posteriormente se fueron incorporando trabajadores del sector privado. El modelo tomado como referencia en América Latina para las reformas fue el seguido por Chile en 1981, que durante la dictadura cerró el sistema público de pensiones para nuevos afiliados y creó el régimen de ahorro con cuentas individuales. En el marco de ese modelo, a partir de la década de los noventa numerosos países de la región reformarían de manera estructural sus propios sistemas pensionales. En Colombia (1993) y Perú (1992) se implantaron sistemas paralelos. En Argentina (1994), Uruguay (1996) y Costa Rica (2000) se implantaron sistemas de pilares. En Bolivia (1998), República Dominicana (2003), El Salvador (1997) y México (1997) se reemplazarían los anteriores sistemas públicos por sistemas privados de cuentas individuales. Aparte de los cambios de orden estructural, un elemento común de estas reformas fue la modificación de los parámetros del sistema, con lo que se aumentaron los requisitos (costos) y disminuyeron los beneficios para sus afiliados. Esto con el objetivo de proteger a los nuevos sistemas de las crisis financieras<sup>12</sup>.

### **1.2.2 Desarrollos más recientes**

- **Seguridad social y fallos del mercado.** En el caso de nuestro país, el tema sobre el funcionamiento de la seguridad social en manos del mercado ha hecho que se produzcan ardorosos debates en cuanto a si las personas están siendo efectivamente beneficiadas a través de la acción de agentes privados que se están dando a la tarea de producir un bien público, ya que cabe la impresión de que lo importante no está siendo la seguridad de los beneficiarios sino las ganancias obtenidas por la prestación de la seguridad social a través del aumento

---

<sup>12</sup> RODRIGUEZ, Op. cit., p. 166.

en el número de afiliados, de la competencia entre administradoras de fondos de pensiones y de los recursos destinados al financiamiento de estos fondos para seguir la lógica del mercado. En Colombia, los efectos de la globalización también se han sentido en el incremento de la participación de la competencia en el sistema de seguridad social, pero sería de esperarse que su implementación llevara a la eficiencia en la prestación de servicios, lo cual no ha sido posible debido a fallos como la evasión, la elusión, el insuficiente crecimiento económico sobretodo del empleo formal y la corrupción. Giraldo nos dice que por cuenta del mercado, la protección social en Colombia depende de lo que se pague por él, lo cual le quita todo el fundamento de derecho y contradice el principio de igualdad en la ciudadanía. Además, que las reformas de la protección social se enmarcan en lo que se ha llamado la ciudadanía patrimonial, en el sentido que los derechos sociales de las personas dependen del patrimonio que hayan acumulado. Esto se expresa, para el caso de la seguridad social, en el hecho de que las pensiones valen de acuerdo al ahorro que cada persona haya realizado a lo largo de su vida; y concluye diciendo que como producto de las reformas, encontramos que la política social es atrapada por la lógica financiera; que los derechos sociales y económicos se están convirtiendo en derechos de mercado para quienes pueden comprarlos, que cada vez son menos; y que los programas de asistencia social terminan siendo miserabilistas<sup>13</sup>.

- **Costos de transacción.** En el mercado privado de pensiones en Colombia, probablemente la rentabilidad del ahorro de los cotizantes se ve afectada por el descuento que de él se hace por el pago de comisiones a los asesores comerciales de las AFP, más sin embargo, la asesoría de estos vendedores y sobretodo las distintas posibilidades de inversión que ofrecen estas AFP a través de distintos portafolios en acciones empresariales o en moneda extranjera pueden llegar a compensar dicho descuento, además de que muchas

---

<sup>13</sup> GIRALDO, César. Seguridad Social ¡qué fortuna! Disponible en [www.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/90/06.htm](http://www.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/90/06.htm)



AFP son claras al momento de la afiliación y proponen, por ejemplo, una rentabilidad anual del 9% del cual se descuenta el 3% para cubrimiento de costos de administración. Sin embargo, dichos costos de administración (comisiones) pueden realmente significar un problema de sostenibilidad que al final resulta siendo pagado por los colombianos a través de su pensión, ya que las AFP se escudan aduciendo que si en un futuro el monto de la pensión que reciban sus afiliados no es suficiente para alcanzar por lo menos un salario mínimo, eso es únicamente responsabilidad del pensionado, quien no hizo los aportes necesarios durante su vida laboral, por lo que el gobierno tendría que entrar a intervenir para garantizar el complemento necesario para que los pensionados reciban una pensión digna, así que, finalmente estos costos de administración pueden resultar siendo pagados o más bien, descontados fuertemente de las pensiones futuras de los afiliados. Porque no hay que olvidar que las AFP juegan bajo las reglas del mercado y su búsqueda por la eficiencia y su ánimo de lucro siempre las hará buscar ganancias regularizando el ahorro de la economía.

**Mercados privados y riesgos sociales.** Como riesgos sociales pueden considerarse la inflación, el desempleo, las enfermedades, la discapacidad, la vejez, etc., y como se explicará más adelante en esta investigación, las asimetrías del mercado de aseguramiento se relacionan con estos elementos, es decir el aseguramiento dentro de todas las posibles circunstancias que puedan ocurrir. Pero es debido a esto, que se le tilda al mercado de ser incapaz de asegurar a las personas contra los riesgos sociales, como lo dice Stiglitz, existen dos diferencias entre la capacidad del Estado para asegurar contra los riesgos sociales y la de las empresas privadas. En primer lugar, El Estado puede cumplir sus obligaciones recaudando impuestos. En segundo lugar, puede asumir los riesgos repartiéndolos entre las diversas generaciones. Por ejemplo, si la economía atraviesa por un período inflacionista especialmente malo, puede transferir parte de la carga a las generaciones trabajadoras más jóvenes. Así mismo, en el caso de una enfermedad o una incapacidad que obligue a las personas a dejar de pagar sus

obligaciones de afiliación, aunque el mercado esté presente no garantizará que puede asegurar a esa persona contra dicho riesgo social, por lo que se podría decir que habría un fallo del mercado en la calidad del producto que le están ofreciendo a los afiliados, en este caso, el aseguramiento<sup>14</sup>.

- **Selección adversa y costo del seguro.** Stiglitz plantea que un problema importante de los seguros privados es el hecho de que cada individuo tiene una esperanza de vida distinta, por ejemplo, en el caso de un seguro de vida, que ofrece una cantidad fija a los dependientes de la persona asegurada cuando ésta fallece la empresa que vende la póliza no quiere asegurar a las personas que tienen una alta posibilidad de morir. En cambio, para las empresas privadas de seguros que venden planes de jubilación, la preocupación es exactamente la contraria: solo quieren asegurar a las personas que están enfermas y que tienen probabilidades de morir pronto. Pero eso significa que los riesgos buenos subvencionan a los malos. En el caso de los planes de jubilación, los que mueren jóvenes subvencionan a los que viven muchos años; en el caso del seguro de vida, los que viven muchos años subvencionan a los que mueren jóvenes. Este proceso por el cual solo los riesgos peores adquieren un plan privado, se denomina Selección Adversa<sup>15</sup>.

En el caso del sistema de seguridad social colombiano, el hecho de que con la creación del sistema de ahorro individual, los afiliados se puedan trasladar de un régimen a otro ha hecho que el sistema de prima media, administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS) enfrente esta situación de selección adversa, ya que son mayores los alicientes para permanecer en este régimen para los afiliados de mayor edad y para quienes tienen una historia interrumpida o corta de cotizaciones, lo que se debe en parte a la falta de oportunidades de empleo que generen los suficientes ingresos para cotizar, así se incentivó la permanencia de

---

<sup>14</sup> STIGLITZ, Joseph. La economía del sector público. Pp. 362-363.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 363-364.

los afiliados más costosos, como las personas más pobres cuyas cotizaciones son muy cercanas al mínimo. Es por esto que con el sistema dual de regímenes se desfinanció el ISS debido a que los afiliados se trasladaron a los fondos privados con expectativas de una mayor rentabilidad y seguridad para su pensión futura; esto comprueba aún más el proceso de selección adversa del régimen de prima media porque los cotizantes de mejores salarios y con mayor continuidad en sus cotizaciones por una mayor estabilidad en el empleo se trasladaron hacia el régimen de ahorro individual.

- **Riesgo moral.** Como dice Stiglitz, la influencia de un seguro en la conducta de quien lo tiene suele denominarse riesgo moral. Cuando los individuos consideran la posibilidad de ahorrar para su jubilación, no saben si se encontrarán en condiciones de trabajar a determinada edad. Algunas personas gozan de una buena salud y sus cualificaciones no se han quedado obsoletas, así que continúan trabajando. Otras no pueden trabajar; quedan incapacitadas. Pero otras muchas se encuentran en una situación intermedia, no están incapacitadas pero cada vez les resulta más difícil o menos placentero o menos productivo trabajar. La seguridad social proporciona ese seguro; pero cuanto mayor es la proporción de los ingresos del trabajo que reemplaza la pensión, menores son los incentivos para trabajar, incluso las personas que se encuentren perfectamente bien y que sean muy productivas pueden llegar a sentir la tentación de jubilarse. Este es el problema esencial del riesgo moral que plantea la seguridad social<sup>16</sup>. En el caso colombiano, el problema del riesgo moral se encuentra sobretodo en las AFP, con las opciones de ahorro voluntario, debido a que las personas con mayor capacidad de ahorro pueden hacer aparte de la contribución obligatoria, otros aportes adicionales para obtener una mesada adicional a su pensión obligatoria y cumplir sus metas de ahorro para alcanzar un mejor futuro financiero, logrando pensiones muy superiores a las de las personas que no tienen esta oportunidad de inversión y ahorrando además con beneficio tributario, ya que sus aportes no son

---

<sup>16</sup> STIGLITZ, Joseph. La economía del sector público. Pp. 364.

constitutivos de renta o ganancia ocasional hasta un 30% de sus ingresos laborales y/o fiscales del año.

- **Pensiones de jubilación como un bien preferente.** Stiglitz nos dice que las pensiones de jubilación son bienes que un Estado paternalista impone a los individuos por su propio bien. Pero es diferente de muchos otros bienes preferentes, ya que una importante parte de los costos de que un individuo no haya comprado el bien recae sobre otros. Sin embargo, en la medida en que esto justifica la existencia de un seguro social, solo explica el derecho del Estado a obligar a la gente a comprar un seguro pero no obligarlos a comprárselo al propio Estado<sup>17</sup>.

En nuestro país el gobierno no puede permitir que la población se vea afectada porque no cuenta con los recursos necesarios para acceder al sistema de seguridad social, específicamente al sistema pensional, que es el que les va a garantizar una vida digna en un futuro. Por esto, la pensión debe ser un servicio que se debe respetar y garantizar a todos los colombianos. Pero, en concordancia con lo que nos dice Stiglitz, esto no implica necesariamente que sea el sector público el que brinde este servicio, el problema al que se enfrenta la población colombiana es que el seguro no tiene la sostenibilidad financiera necesaria para asegurarles una pensión digna y la otra posibilidad que tienen, la constituye el hecho de que la seguridad social en nuestro país está cada vez más privatizada.

El hecho es que el sistema de pensiones es un bien preferente, y por tanto todos los esfuerzos del sector público y privado deberían orientarse a garantizarlo a la población debido a que es prioritario para desarrollar la posibilidad del mantenimiento de familias en un futuro y precisamente por esto los individuos deben tener la opción de elegir a cuál régimen pertenecer, siempre y cuando tanto

---

<sup>17</sup> Ibíd. P. 365.

el gobierno como el sector privado les den garantías de rentabilidad para sus ahorros.

### 1.2.3 Seguridad Social en pensiones

▪ **Sistema de reparto y Sistema contributivo.** Comenzando con el concepto de Stiglitz, el criterio de financiación de la seguridad social se basa en un sistema de reparto; las cotizaciones de los que trabajan hoy pagan las prestaciones que reciben hoy los beneficiarios de las pensiones, es decir, los jubilados, inválidos, viudas, etc. En cambio, un sistema de pensiones en el que la pensión de cada grupo de edad se financie mediante sus propias cuotas se denomina Sistema contributivo. Normalmente, los sistemas de pensiones privadas son de este tipo; los individuos mientras trabajan contribuyen a crear un fondo que después se utiliza para pagarles pensiones cuando se jubilan<sup>18</sup>. Según el documento Conpes 3321, en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago a los beneficiarios de la pensión de vejez, de invalidez o de supervivientes<sup>19</sup>.

Es decir que el régimen de reparto es administrado por el Estado, se basa en la solidaridad porque los aportes de los afiliados conforman un fondo durante su edad productiva para que luego el valor de pensión de jubilación que les corresponda, sea de acuerdo a lo recaudado en ese fondo y dependa del número de pensionados beneficiados. El documento Conpes 3321 también dice que el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y de sus respectivos rendimientos financieros y la garantía de la pensión mínima. Los afiliados tienen derecho al reconocimiento y abono de las pensiones de vejez, invalidez y supervivientes, así como a las

---

<sup>18</sup> STIGLITZ, Op. cit. P. 360.

<sup>19</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Documento Conpes 3321.p. 3.

indemnizaciones sustitutivas, cuyas cuantías dependen de los aportes que hagan los afiliados y, en su caso, sus empleadores, y de los correspondientes rendimientos financieros<sup>20</sup>.

#### **1.2.4 Cuestiones que plantea la seguridad social**

- **Equidad intergeneracional.** Ya se ha planteado según lo expuesto por Stiglitz, que el sistema de seguridad social representa una transferencia de recursos de los jóvenes a los ancianos, por la que pueden no ser compensados posteriormente, así como, las generaciones posteriores, pagarán más de lo que jamás reciban. De continuar la tendencia de aumento del nivel de vida de la gente, la redistribución de la renta de la generación que trabaja actualmente a la que tiene una edad avanzada hoy es equitativa. Sin embargo, en los últimos años también ha descendido la tasa de crecimiento de la productividad; disminuyendo la renta per cápita. Si se mantiene esta tendencia, las razones para redistribuir la renta de la generación que trabaja actualmente a favor de la que tiene una edad avanzada hoy son mucho menos poderosas<sup>21</sup>.

En el sistema pensional la relación cotizantes / pensionados ha ido disminuyendo de una forma preocupante, lo que impide que se logren los deseos y objetivos del sistema y del gobierno cuando dicen que se espera universalidad y cada vez mayor cobertura, ya que esto hace que no existan pensiones dignas para los jubilados ni perspectivas de una buena jubilación para los trabajadores actuales. Estos futuros pensionados se ven en la necesidad de trabajar más semanas y jubilarse a una edad mayor ya que aparte de tener que ahorrar para su propia jubilación, de allí también deben pagar las pensiones de los actuales pensionados, y a pesar de estos esfuerzos, el futuro que les espera es poco promisorio debido a la constante disminución de la relación arriba mencionada. Lo que pasa en el

---

<sup>20</sup> *Ibíd.* P.3.

<sup>21</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, *Op. Cit.*, P. 373.

actual sistema pensional es que los trabajadores de menores ingresos están respondiendo por las pensiones de unos cuantos privilegiados y eso es un problema de equidad social porque pesa sobre sus espaldas el pago de las deudas actuales y el ahorro para su pensión.

- **Distribución intrageneracional.** Según Stiglitz<sup>22</sup>, el cociente entre la pensión recibida y la cantidad cotizada es mayor en el caso de los trabajadores con salarios bajos. Al mismo tiempo, también ocurre a veces que la cantidad real transferida a lo largo de la vida del pensionado sea mayor en el caso de las personas que disfrutaban de una mejor situación.

Este aspecto debe ser contemplado a partir de las condiciones de los actuales cotizantes y en general de todos los trabajadores, tanto del sector formal como del informal para tener en cuenta variables como el tiempo de inactividad al que se han enfrentado, los niveles salariales y por ende los niveles de sus cotizaciones, y así mismo el desempleo y la imposibilidad de cotizar de muchos colombianos. Así mismo, algo que influye negativamente en la distribución intrageneracional y en su inequidad es la existencia de regímenes especiales dentro del sistema pensional, ya que los trabajadores que no se encuentran dentro de estos regímenes terminan pagando con sus cotizaciones las pensiones de estas personas, pero como son de mayor magnitud, lo que ocurre es que se genera un déficit que, obviamente debe cubrir el Estado y los perjudicados son los cotizantes comunes.

- **Aspectos relacionados con la eficiencia.** Suele decirse que la existencia de la seguridad social reduce la cantidad de dinero que la gente necesita ahorrar para su jubilación, y que como consecuencia desciende la tasa de ahorro nacional, por tanto, hay menos formación de capital, y menor productividad, resultando en un descenso del bienestar de las generaciones futuras. Además de esto, en el caso de la seguridad social, se presentan los casos de efectos-renta y efectos-

---

<sup>22</sup> STIGLITZ, Op. cit. P. 373.

sustitución; la transferencia de recursos a los jubilados produce un efecto-renta: estos reciben una parte de estos mayores ingresos en forma de ocio adicional, como jubilación anticipada. Pero también produce un efecto-sustitución, debido a que la seguridad social altera el rendimiento del trabajo<sup>23</sup>.

Dentro de este debate ocupa un lugar muy importante el papel de los fondos privados a través de las pensiones voluntarias, debido a que como el monto de la pensión recibida en un futuro no será igual a la cantidad de ingreso recibida durante la vida productiva, las personas buscarán invertir parte de sus recursos en portafolios voluntarios dentro de las AFP, lo cual contribuiría a aumentar el ahorro nacional, obviamente con fuerte participación del ahorro privado; esto puede demostrar que el comportamiento del ahorro se ve influenciado por el estado actual de los sistemas pensionales y las posibilidades que ofrecen para continuar ahorrando a través de los mercados de capitales. Por todo esto, el componente privado de la seguridad social en pensiones, administrado por las AFP defienden su esquema de capitalización individual como el más eficiente porque ofrecen estos planes voluntarios que incrementan el ahorro debido a la incertidumbre de los cotizantes, lo que haría que así como se recibirá un ingreso por pensión en un futuro, también se tendrá un apoyo debido a su ahorro voluntario para continuar realizando el consumo habitual.

Hasta aquí, esto parecería ser la solución no sólo para las familias sino también para el ahorro nacional, pero el problema es que existen personas cuyos ingresos y cuyas condiciones de vida no les permiten siquiera contar con un trabajo decente dentro del sector formal de la economía para hacer la cotización obligatoria a pensiones, lo cual hace imposible realizar además el tan alabado ahorro voluntario en las AFP, así que la inequidad vuelve a relucir porque serán las personas de mayores ingresos y con más miembros dentro del campo laboral quienes puedan tener acceso a estos beneficios del mercado de capitales, por

---

<sup>23</sup> STIGLITZ, Joseph. La economía del sector público. Pp. 375.



esto, aducen que su presencia tiene efectos positivos sobre el ahorro, ya que surge un efecto sustitución que compensaría el efecto renta al ser mayor que este, ya que el efecto renta podría hacer que el consumo aumentara mientras se reduciría el ahorro pero entonces, el ahorro voluntario actuaría con su efecto sustitución para elevar el ahorro total. Pero esto desemboca de nuevo en lo planteado antes y es que los individuos con baja o nula capacidad de ahorro están excluidos de este sistema de ahorro voluntario, y además así el ahorro privado aumente con estos fondos y portafolios, sería necesario que este aumento compensara la pérdida de ahorro público que por ejemplo vive el ISS al tener que completar pensiones de regímenes especiales y no contar con las suficientes reservas para cumplir con sus obligaciones.

**1.2.5 Teoría del ciclo de vida.** Modigliani, creador de esta teoría, hizo hincapié en que la renta varía sistemáticamente a lo largo de la vida de la gente y que el ahorro permite a los consumidores trasladar renta de las épocas de la vida en que esta es alta a las épocas en que es baja. Una importante razón por la que la renta varía a lo largo de la vida de una persona es la jubilación. Para mantener el consumo después de la jubilación, la gente debe ahorrar durante sus años de trabajo. De acuerdo con la hipótesis del ciclo vital, como la gente quiere uniformar el consumo a lo largo de su vida, los jóvenes que trabajan ahorran, mientras que las personas de edad avanzada que están jubilados desahorran<sup>24</sup>.

Esta teoría entonces, lo que explica es que las personas por medio del ahorro buscan mantener un nivel de ingresos estable o por lo menos cercano en un futuro, para mantener su nivel de consumo en su etapa de jubilación, que es a lo que se refiere Modigliani al decir que los individuos ahorran cuando su renta es alta, y desahorran cuando dejan de trabajar. Algunos factores que pueden intervenir en esta teoría son la incertidumbre, porque las personas se previenen ante la imposibilidad de saber cuanto tiempo vivirán, y obviamente el crecimiento

---

<sup>24</sup> Mankiw, Gregory. Macroeconomía. Cap. 16, p. 562-565.

de la economía, de la capacidad de ahorro y la incursión del sistema pensional en el modelo de capitalización individual, ya que como se anotó arriba, las AFP a través de sus pensiones voluntarias buscan incentivar el ahorro, fortaleciendo el ahorro privado para contribuir a que la tasa de ahorro nacional sea creciente y se compensen las etapas de desahorro y retroceso del sector público y de la economía.

### **1.3 EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

#### **1.3.1 Relaciones entre mercado laboral y seguridad social en pensiones.**

Acosta y Ayala<sup>25</sup> plantean esta relación diciendo que la estructura del mercado laboral, su grado de informalidad y factores como un alto nivel de desempleo y una reforma laboral y de seguridad social que encarecieron los costos salariales, son factores determinantes en la actual y potencial ampliación de la cobertura del sistema de ahorro individual en pensiones. Además, el tamaño del sector informal tanto en el ámbito urbano como el rural es una característica del mercado laboral colombiano que limita las posibilidades de extensión de la cobertura en pensiones. Así, la principal característica del trabajo en este sector es la de constituir un paliativo al desempleo, y eso explica la baja cobertura en pensiones. Precisamente una de las características del trabajador en dicho sector es que su posición ocupacional no garantiza la afiliación a la seguridad social básica.

Al respecto Tokman plantea que mercados de trabajo donde predomina una inserción precaria resultan en contribuciones insuficientes a los sistemas de pensiones que en los primeros se refleja en déficit, mientras que en los segundos se traducen en beneficios bajos. Además, la evolución de las políticas de protección, particularmente en materia de pensiones ha mostrado una pérdida de solidaridad que traslada a las personas y sus familias la responsabilidad principal

---

<sup>25</sup> AYALA, Ulpiano y ACOSTA, Olga Lucía. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia. P. 26-33.

para enfrentar los riesgos. Ello es claro, en especial, para aquellos que no se insertan en los sectores organizados y deben recurrir a actividades informales generalmente a bajos niveles de ingresos<sup>26</sup>.

De hecho, como ya lo ha planteado Uthoff, el mercado de trabajo limita la cobertura poblacional de los sistemas de pensiones y se distinguen tres fenómenos que contribuyen a ello. En primer lugar, las características del acelerado envejecimiento de la población contienen elementos positivos y negativos. Por el lado positivo, sigue aumentando la población en edad de trabajar y que participa en la actividad económica. También es positivo el hecho de que descende el número total de personas dependientes de ella. Sin embargo, aumentan cada vez más aquéllas en edad de jubilar. En segundo lugar, las economías están operando con niveles de ahorro e inversión en torno al 20% del PIB, lo que resulta muy bajo para las necesidades de la región porque con esos niveles no es posible crecer a los ritmos necesarios para mantener plenamente ocupados a todos los económicamente activos. En tercer lugar, el crecimiento económico ha estado dependiendo principalmente del financiamiento externo, cuyas fuentes han sido altamente volátiles y esta situación se ha reflejado en crisis financieras frecuentes y en un crecimiento económico bajo e inestable, con costos importantes en términos de desempleo y de incidencia de la pobreza. Por su parte, entre los ocupados un número cada vez mayor realiza trabajos en el sector informal. Esto deriva de la tendencia a la reducción del empleo público formal y del bajo crecimiento del empleo en grandes empresas a ritmos inferiores a los del incremento de la fuerza de trabajo<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> TOKMAN, Víctor. Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social. P. 49.

<sup>27</sup> UTHOFF, Andras. Mercados de trabajo y sistemas de pensiones. P. 41-42.

### 1.3.2 Trabajo informal

▪ **Origen y evolución del concepto.** Según Portes y Haller, el concepto de economía informal nació en el tercer mundo, como resultado de una serie de estudios sobre el mercado laboral urbano en África. Keith Hart, el antropólogo económico que acuñó el término, había postulado un modelo dual de oportunidades de ingresos para la fuerza de trabajo urbana, basado principalmente en la distinción entre el empleo remunerado y el trabajo por cuenta propia. El concepto de informalidad se aplicó a este último tipo de actividad. Posteriormente, esta caracterización dinámica del sector informal terminó desdibujándose a medida que el concepto se fue institucionalizando en la burocracia de la OIT, que redefinió la informalidad y la convirtió en sinónimo de pobreza. Las actividades informales, definidas siempre como aquellas que se producen fuera del ámbito de la regulación del Estado, pueden tener por objeto, según Portes y Haller, en primer lugar, la supervivencia de una persona o de un hogar a través de la producción directa con fines de subsistencia o de la mera venta de bienes y servicios en el mercado. En segundo lugar, pueden estar orientadas a mejorar la flexibilidad de la gestión y reducir los costos laborales de las empresas del sector formal a través de la contratación "fuera de plantilla" y la subcontratación de empresarios informales. En tercer lugar, pueden estar organizadas por pequeñas empresas con el objeto de acumular capital, aprovechando las relaciones de solidaridad que puedan existir entre ellas, la mayor flexibilidad y los menores costos. Estos tres tipos se denominan, respectivamente, economías informales de supervivencia, explotación dependiente y crecimiento<sup>28</sup>.

En el caso colombiano, la evolución del concepto ha ido orientada a considerar la informalidad como una alternativa al desempleo. Esta tasa había descendido en el país en forma sostenida entre 1988 y 1996 gracias al buen desempeño económico

---

<sup>28</sup> PORTES, Alejandro y HALLER William. La economía informal. P. 9-12.

de este período, pero a partir de 1996 el deterioro de la situación económica no sólo se manifestó en un creciente desempleo, sino también en un crecimiento del empleo informal, que es en su mayoría, empleo precario de baja productividad y se encuentra catalogado como tal el empleo de los patronos y el de los empleados de empresas de menos de 10 trabajadores. El componente que tiene un mayor grado de precariedad es el de trabajadores por cuenta propia, en el cual se ubican los millares de vendedores ambulantes, que aumentan considerablemente en épocas de crisis<sup>29</sup>.

▪ **Definición y criterios taxonómicos.** El sector informal está convencionalmente conformado en el país por los siguientes tipos de trabajadores: a) Los empleados particulares y obreros que laboren en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta diez personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio. b) Los familiares sin remuneración, c) Los empleados domésticos d) Los independientes con excepción de los profesionales y los técnicos, y, e) Los patronos o empleadores de empresas de diez trabajadores o menos<sup>30</sup>.

Para efectos del presente trabajo de investigación, es importante tener en cuenta también el punto de vista de autores como V. Tokman para comprender el sentido de la definición del trabajo informal, cuando nos dice que los trabajadores informales se encuentran ocupados en su mayoría en este sector pues carecen de alternativas ante la insuficiencia en la creación de nuevos empleos en los sectores organizados y la inviabilidad de subsistencia en el desempleo al no poseer ingresos propios o protección social. Para ellos la única opción la constituye producir o vender algo con los escasos recursos que poseen que les permita obtener el ingreso necesario para la sobrevivencia personal y de sus familias. Las

---

<sup>29</sup> AYALA, Ulpiano y ACOSTA, Olga Lucía. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia. P. 31.

<sup>30</sup> Esta definición es la misma establecida por el DANE y será la utilizada a lo largo de esta investigación.

actividades productivas que desempeñan se desarrollan por lo general, fuera de los marcos legales y de regulación y la población ocupada enfrenta condiciones de alta vulnerabilidad y pobreza. Por esto, Tokman plantea que el trabajo desprotegido y precario se concentra en el sector informal, pero también en empresas formales para reducir costos y aumentar la flexibilidad. Ello llevó a la OIT a ampliar el concepto de sector informal incorporando el de economía informal. Esta última incluye el sector informal, pero agrega a todos los trabajadores ocupados, directa o indirectamente, por las empresas formales<sup>31</sup>, sin embargo, con la definición adoptada por el DANE, estos últimos trabajadores (profesionales y técnicos independientes, como contratistas por prestación de servicios), no se incluyen dentro del empleo informal en nuestro país por lo que son excluidos de la definición utilizada en adelante.

#### **1.4 SINTESIS**

Con el fenómeno de la globalización, han surgido preocupaciones por la flexibilización de costos en el marco empresarial y por el afán de ser cada vez más competitivos en el mercado, por lo que los empresarios han prescindido de mano de obra para hacer uso de tecnologías consideradas mas eficientes para la productividad. Esto, acompañado de otras variables como las reformas laborales diseñadas e implementadas en el país ha contribuido a que las utilidades de estos empresarios sean cada vez superiores sin tener costos adicionales.

Debido a esto, el resultado es el desempleo, el subempleo y la informalidad a la que se enfrentan los colombianos al caer en una situación de exclusión y carencia, en donde la única alternativa que tienen es destinar sus capacidades al trabajo precario. Es por esto que se insiste en la necesidad de diseñar políticas sociales de empleo que contribuyan a dar solución al problema de inequidad que existe actualmente en el país, para alcanzar mejoras en los ingresos de la población y

---

<sup>31</sup> TOKMAN, Víctor. Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social. P. 21-25.

asegurarla también durante su periodo de inactividad, contribuyendo al sostenimiento de sus ingresos durante la ejecución de políticas activas que les permitan desarrollar las capacidades necesarias para su sostenimiento en un futuro.

Los efectos de la globalización también han afectado al sistema pensional expresándose en el incremento de la competencia en el sistema pensional, pero su implementación no ha llevado precisamente a la eficiencia en la prestación de servicios, debido a fallos como la evasión, la elusión, el insuficiente crecimiento económico sobretodo del empleo formal y la corrupción, así que es posible afirmar que el mercado puede no asignar eficientemente los servicios públicos, gracias al ánimo de lucro buscado siempre por los agentes privados. Ante esta situación, el gobierno debe garantizar que la pensión sea un servicio que se respete, ya que es un bien preferente, y por tanto todos los esfuerzos del sector público y privado deberían orientarse a garantizarlo a la población.

Finalmente, el caso es que la informalidad y las reformas hechas al sistema pensional y al mercado laboral son factores clave en el comportamiento de la cobertura de pensiones, ya que de acuerdo a como lo explican Ayala y Acosta, la principal característica del trabajo informal es la de constituir un paliativo al desempleo, y eso explica la baja cobertura en pensiones. Precisamente una de las características del trabajador en dicho sector es que su posición ocupacional no garantiza la afiliación a la seguridad social básica<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> AYALA, Ulpiano y ACOSTA, Olga Lucía. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia. P. 26-33.

## **2. SEGUNDA PARTE**

### **EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL Y EFECTOS EN EL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA**

#### **2.1 CARACTERIZACION DE LA ECONOMIA NACIONAL**

Según datos provenientes de los Censos de 1993 y 2005, así como de las publicaciones del DANE para los años intermedios, la población total en Colombia ha venido aumentando a tasas cercanas al 7%, incremento que ha ido haciéndose más amplio durante los últimos periodos estudiados, y en donde se puede observar, como muestra el Anexo A, que la población rural se está trasladando del campo a la ciudad, lo que provoca que la población urbana se haya incrementado solo entre 2000 y 2005, un 26.5%, frente a una disminución en el mismo periodo de la población rural de 35%. Este fenómeno migratorio junto con la transición demográfica (explicada más adelante), constituyen variables poblacionales que han contribuido al aumento del desempleo en las ciudades y del tema de la presente investigación, el trabajo informal.

Para complementar, en el Anexo B se indica la población de hombres y mujeres por rangos de edad durante los periodos elegidos, en donde se observa un incremento de la población entre 12- 24 años entre 1993 y 2007 de 17.8%, frente al 34.25% de la población entre 25- 64 años, y 49% de la población mayor de 65 años, esto es el reflejo de la transición demográfica y los cambios en el comportamiento de la pirámide poblacional que cada vez empareja más el aumento de la población entre 25-64 años con la base de la pirámide, es decir la población de más de 65 años. Por sexo, las mujeres presentan mayor participación en todos los rangos de edad durante los periodos estudiados, lo cual puede explicar también su mayor participación en las tasas de desempleo y en las



tasas de informalidad, junto con el componente de discriminación de género que se vive en el sector formal.

Por otra parte, en referencia a la evolución de la economía nacional desde 1993 y hasta los últimos años, es importante tener en cuenta la crisis vivida en el año 1999, que tuvo efectos en las condiciones del crédito internacional, la fuerte caída de los precios de productos exportables y en las dificultades fiscales que causaron la caída en el Producto Interno Bruto. En Colombia, durante el cuatrienio 1995-1998 se preveía un crecimiento efectivo anual de 5,63% en el PIB total y sólo se logró 2,80%, esto es, apenas la mitad; para el siguiente cuatrienio 1999-2002 se previó un crecimiento del 3,69% anual y alcanzó un ínfimo 0,36% efectivo anual, la décima parte de lo previsto<sup>33</sup>. Así, a mediados de los noventa la economía nacional se desaceleró, con una leve recuperación en 1997 para luego, experimentar niveles negativos en el crecimiento superiores al 4% en 1999; estos efectos negativos se atribuyen a la serie de reformas realizadas en la década como la laboral y la de pensiones que permitieron al sector privado vincularse y lograr una mayor participación en las actividades económicas claves para el desarrollo.

En Anexos C y D, se muestra el comportamiento general de las cuentas nacionales. En el Anexo C, se reflejan los cambios descritos arriba; producto de la crisis de 1999, entre el periodo 1993-1997 la tasa de crecimiento del PIB en el país fue de 132%, frente a un incremento de solo 44% entre 1997-2000, después del cuál, la economía ha venido recuperándose pero de una forma lenta, presentando un incremento de 63% entre 2000-2005, sin lograr retornar a las tasas de crecimiento vividas antes de la crisis presentada a fines de la década pasada y principios de ésta. Como lo muestra el Anexo D, por sectores de actividad económica, antes de la crisis, el crecimiento de los diferentes sectores

---

<sup>33</sup> CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. 1999: año de crisis económica en América Latina. En: Economía colombiana y Coyuntura Política. P. 123

era mucho más significativo, entre 1993-1997, el sector de la industria creció 102%, pero entre 1997-2005, un periodo más extenso, pero posterior a la crisis, el crecimiento fue de 155%; el sector agropecuario creció durante 1993-1997, un 98% y durante y después de la crisis, el crecimiento fue insuficiente, con 107%; en cuanto al sector inmobiliario, antes de la crisis, creció un 144%, mientras que entre 1997-2005 el crecimiento no solo fue insuficiente, sino que fue menor al registrado antes, solo creció un 57%; el comercio durante 1993-1997, creció 99% y durante y después de la crisis perdió el ritmo al crecer de forma insuficiente frente al periodo anterior con 109%; por último, el sector de intermediación financiera creció durante 1993-1997 un 219%, frente a una disminución durante 1997-2005, donde solo creció un 84%.

En cuanto a las características regionales, en el Anexo E se muestra el PIB departamental para el periodo comprendido entre 1993 y 2005, lo cual es de utilidad para contrastar dos de las regiones con mayor desarrollo y más oportunidades de trabajo, con la región del país que presenta las más altas tasas de desempleo. Para esto, basta con comparar el incremento del PIB departamental de Antioquia y de Bogotá con el del Tolima. El departamento de Antioquia antes de la crisis presentó un crecimiento de 116% y después de 1997, se ha mantenido una dinámica de crecimiento aunque haya disminuido con 106%; en el caso de Bogotá, el crecimiento antes de la crisis fue de 111% y después de ésta, fue de 87%, también disminuyó, pero frente al caso de departamentos como el Tolima, los datos reflejan el hecho de que Ibagué sea la ciudad con mayores tasas de desempleo del país, lo cual ha sido resultado entre otros problemas propios del departamento, de la disminución del PIB departamental, el cual entre el periodo 1993-1997 creció en un 140%, pero después de la crisis de 1999, disminuyó dramáticamente al presentar tasas de crecimiento muy inferiores, como lo indica el crecimiento durante el periodo 1997-2005 que fue solo de 76%.

Por otro lado, volviendo a las estadísticas nacionales, para efectos de esta investigación es importante reconocer variables como las Necesidades Básicas Insatisfechas y el Índice de Desarrollo Humano, cuyos datos contribuyen a la comprensión de la relación entre pobreza – desempleo - informalidad que influye directamente sobre el tema descrito en este trabajo. Es así, como es relevante enunciar que el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, se ha reducido en Colombia de manera significativa en los últimos treinta años, en especial, por los avances en los procesos de urbanización, la disminución del tamaño de los hogares y la expansión del sistema educativo, pero, cada vez la reducción es menor, y se revelan mayores dificultades para alcanzar a la población con mayores carencias<sup>34</sup>. Como se observa en el Anexo F, desde 1973, un alto porcentaje de la población colombiana ha presentado NBI constantes, aunque este porcentaje se ha reducido a 2005, al llegar a 27.7%, debido posiblemente a disminuciones en las tasas de natalidad y mejoras en infraestructura básica.

Por otro lado, en cuanto a la Pobreza por Ingresos, las altas tasas de desempleo inciden sobre los niveles de pobreza, ya que impiden a la familia devengar ingresos para el acceso a bienes y servicios indispensables y así llevar una vida digna. Esto se refleja en un incremento de la pobreza y en bajas de cobertura en la protección social y una pérdida de capital humano con graves repercusiones en el desarrollo futuro, por los altos niveles de desocupación, de empleos informales e ingresos precarios. En el Anexo G se indican los niveles de pobreza e indigencia en el país. El porcentaje de la población cuyos ingresos no alcanzan a cubrir una canasta básica de alimentos, junto con otros bienes y servicios (línea de pobreza) no ha mejorado sustancialmente en el período. A comienzos de los noventa, 53,8% de la población era considerada pobre por ingresos y en 2004 esta cifra fue de 52,6%<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Hacia una Colombia Equitativa e incluyente, Informe de Colombia Objetivos del milenio. 2006.p. 17.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 18.

También es importante observar la evolución del Desarrollo humano en el país, a través del índice de desarrollo humano (IDH) que es una medida que comprende tres dimensiones: i) Un ingreso suficiente, ii) Una vida larga y saludable que se expresa a través de la esperanza de vida y iii) El acceso a educación<sup>36</sup>. En el caso de Colombia, y como se muestra en el Anexo H, este índice ha evolucionado muy lentamente. A partir de 1997 y con la crisis de 1999, se aprecia un estancamiento y una leve disminución por la necesidad de los jóvenes de conseguir empleo en edades tempranas para aumentar los ingresos familiares, además, el pobre crecimiento económico de finales de los noventa repercutió en el componente del PIB per cápita. Durante los últimos años ha vuelto a presentar una leve recuperación, pero no es tan significativa como para ubicar al país, en un grado de desarrollo alto; hasta 2005, se ubicó en 0.786, lo que equivale a un nivel de desarrollo medio.

## **2.2 CLASIFICACIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN**

La clasificación laboral de la población colombiana es asumida y calculada por el DANE. Como se muestra en el Anexo I, la población es desagregada en cuatro niveles básicos: según criterios demográficos, según oferta real y potencial de trabajo, según condición en el mercado laboral y según condición de la ocupación. El primer nivel de clasificación depende de la evolución de la población de acuerdo con su dinámica y estructura demográfica; en el segundo nivel se desagrega a la PET entre quienes desempeñan o buscan desempeñar alguna actividad económica y quienes no pueden hacerlo o no buscan hacerlo; en el tercer nivel se desagrega a la PEA, en ocupados y desocupados, de acuerdo con lo siguiente:

- Población Ocupada: personas que en el periodo analizado ejercieron una actividad de por lo menos una hora remunerada a la semana; trabajadores

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 19.

familiares sin remuneración que laboraron por lo menos 15 horas a la semana; las que no trabajaron en el periodo, pero tenían un empleo.

- Población Desempleada: personas que en el periodo realizaron cualquier actividad para conseguir empleo; buscaron trabajo en las últimas 52 semanas, o están sin empleo y durante el periodo estuvieron esperando los resultados de solicitudes de un trabajo<sup>37</sup>.

Aparte de esto, existen nuevos criterios para definir la situación de Desempleo como se indica en el Anexo J. Para continuar con la desagregación de la Población Total, el cuarto nivel de clasificación divide a la población ocupada PO en Plenamente Ocupados y Subempleados<sup>38</sup>, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Población Plenamente Ocupada PPO: personas cuya ocupación es adecuada, cuantitativa y cualitativamente.
- Población Subempleada PS: personas cuya ocupación es inadecuada, cuantitativa y cualitativamente.

La nueva metodología incluye categorías para la medición del Subempleo por:

- Insuficiencia de horas: personas ocupadas que durante el periodo deseaban trabajar más horas.
- Inadecuación de competencias: personas que durante el periodo deseaban cambiar su situación de empleo actual para utilizar mejor sus competencias.

---

<sup>37</sup> [http://www.bucaramanga.gov.co/docs/observatorio/Construccion%20de%20indicadores%20laborales.ppt#256,1,CONSTRUCCION DE INDICADORES LABORALES](http://www.bucaramanga.gov.co/docs/observatorio/Construccion%20de%20indicadores%20laborales.ppt#256,1,CONSTRUCCION%20DE%20INDICADORES%20LABORALES)

<sup>38</sup> Este nivel de clasificación también contiene a la Población Informal, sin embargo, en la explicación de esta fuente no se hace referencia a esta clasificación. Se recuerda lo expuesto en la primera parte, respecto a que la clasificación de la Población Informal en el presente documento se hace de acuerdo a la definición y los criterios del DANE que incluye: a) Los empleados particulares y obreros que laboren en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta diez personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio. b) Los familiares sin remuneración, c) Los empleados domésticos d) Los independientes con excepción de los profesionales y los técnicos, y, e) Los patronos o empleadores de empresas de diez trabajadores o menos.

- Inadecuación de ingresos: personas que durante el periodo deseaban cambiar su situación actual de empleo para mejorar sus ingresos (sin aumentar el número de horas trabajadas).

## **2.3 INDICADORES DEL MERCADO LABORAL**

Los principales indicadores utilizados para determinar las condiciones del mercado de trabajo se muestran en el Anexo K. Como ya se sabe, durante los años 1970 a 2000, en el país se realizaba la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) a través del DANE, pero, luego de algunos cambios en la metodología, actualmente se realiza la Encuesta Continua de Hogares (ECH), planteando variaciones en la medición de los indicadores del mercado laboral. Uno de los cambios introdujo variaciones en la forma de medir el subempleo, según la clasificación anteriormente expuesta. En el Anexo L, se muestran los indicadores del mercado laboral para medir el Subempleo.

## **2.4 LA TRANSICION DEMOGRÁFICA Y SUS EFECTOS**

La teoría de la transición demográfica sostiene que tanto la fecundidad como la mortalidad de una población disminuyen de altos a bajos niveles como resultado del desarrollo económico y social. El descenso de la mortalidad normalmente precede al descenso de la fecundidad, lo que produce un crecimiento elevado de la población durante el período de transición<sup>39</sup>.

Colombia ha presenciado cambios estructurales en la composición de su población, ya que la urbanización y transición demográfica contribuyeron al desarrollo económico e impulsaron la participación femenina en el mercado laboral. En los próximos 15 años se profundizarán las tendencias de

---

<sup>39</sup>[http://www.colombiastad.gov.co/index.php?option=com\\_glossary&func=view&Itemid=25&catid=13&term=LA+TEOR%C3%80+DE+LA+TRANSICI%C3%83N+DEMOGR%C3%81FICA](http://www.colombiastad.gov.co/index.php?option=com_glossary&func=view&Itemid=25&catid=13&term=LA+TEOR%C3%80+DE+LA+TRANSICI%C3%83N+DEMOGR%C3%81FICA)

envejecimiento, desaceleración de la tasa de fecundidad, aumento en la esperanza de vida y urbanización. Como se muestra en el Anexo M, con base en las proyecciones disponibles, se espera que en 2020 el país cuente con más de 55 millones de habitantes, 77% ubicados en zonas urbanas y con una edad promedio de 32 años. Desde la segunda mitad del siglo XX, el número de habitantes se ha más que triplicado, al pasar de 12,4 millones en 1950 a 46,5 en 2008, registrando una tasa de crecimiento promedio anual de 2,4. Para 2019 las proyecciones indican que Colombia alcanzará una población de 55,4 millones de habitantes, con una tasa media de crecimiento de 1,4 anual, lo que implica una reducción de 0,3 puntos frente a la tasa actual que es de 1,7. Como resultado del proceso de desarrollo, de los avances médicos y de las políticas sociales, se estima que la esperanza de vida de los colombianos pase de 72,2 años en 2004 a 76,5 años en 2019, lo que representa un logro muy significativo, si se considera que esta cifra era de 48 en 1950<sup>40</sup>. En cuanto a la ubicación espacial (urbana o rural), desde 1993 la población en la zona rural cayó a menos de un tercio del total nacional (31,4%). En la actualidad este porcentaje se encuentra en 27,5% y para 2020 se espera que la proporción sea de 23,5%<sup>41</sup>.

En cuanto a la composición de la población por edades. La proporción de los menores de 15 años, fue de 31% en 2007 y se espera que en 15 años sea de 25,6%; la población en edad de trabajar (15-64 años), es de 77,6% en 2008; y respecto a los colombianos mayores de 65 años, su participación sobre el total de la población pasará de 6% en 2007 a 7,6% en 2020, lo que representará 4,3 millones de personas en ese rango de edad<sup>42</sup>. Asociado a este cambio

---

<sup>40</sup>[http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/2019/Libro\\_4ta\\_ed/Capitulo\\_2\\_105-118.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/2019/Libro_4ta_ed/Capitulo_2_105-118.pdf)

<sup>41</sup> Cuestión que ha tenido notables efectos en el aumento del desempleo en las ciudades por la población migrante del campo, la que al no contar con competencias académicas, ni con ingresos suficientes, ni con condiciones de vida dignas, pasa a aumentar las filas de la informalidad, acudiendo al « rebusque » como su única salida.

<sup>42</sup> Los efectos de estos cambios pueden ser preocupantes debido a que la PET seguirá aumentando y si no se implementan las medidas necesarias para reducir el desempleo y la informalidad e insertar a esta población al sistema pensional, con la continuidad en las cotizaciones

demográfico, se generarán mayores presiones por recursos destinados a cubrir la deuda pensional, que en las condiciones actuales alcanzará su nivel máximo a partir de 2015 y se extenderá por varios años antes de comenzar a descender hacia 2019. En general, es necesario adaptar la oferta de servicios a la estructura de la pirámide. Los principales resultados en materia de demografía señalan que Colombia experimenta un proceso de envejecimiento de la población que requiere una transformación de su aparato productivo y del arreglo institucional encargado de la provisión de servicios sociales<sup>43</sup>.

## **2.5 EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL COLOMBIANO**

**2.5.1 Evolución, tendencias y resultados de largo plazo.** La evolución de los principales indicadores del mercado laboral en las siete ciudades principales de Colombia desde 1976 se muestra en el Gráfico 1, donde se observa que la década de los ochenta fue un período de rápido crecimiento de la participación laboral urbana, asociada fundamentalmente a la rápida incorporación de la mujer a la fuerza laboral y ésta, a su vez, a la reducción en la fecundidad<sup>44</sup>. En efecto, la tasa de desempleo en las siete principales áreas metropolitanas cayó de 12.2% en 1985 a 7.9% en 1995 y la tasa de empleo subió de 48,5% a 54.9% en los mismos años. Este proceso de generación dinámica de empleo fue intenso en la primera mitad de los noventa, cuando las tasas de desempleo y ocupación alcanzaron, respectivamente, sus niveles mínimo y máximo. De hecho, en este quinquenio, la tasas de desempleo y ocupación se situaron, como promedio anual, en su orden,

---

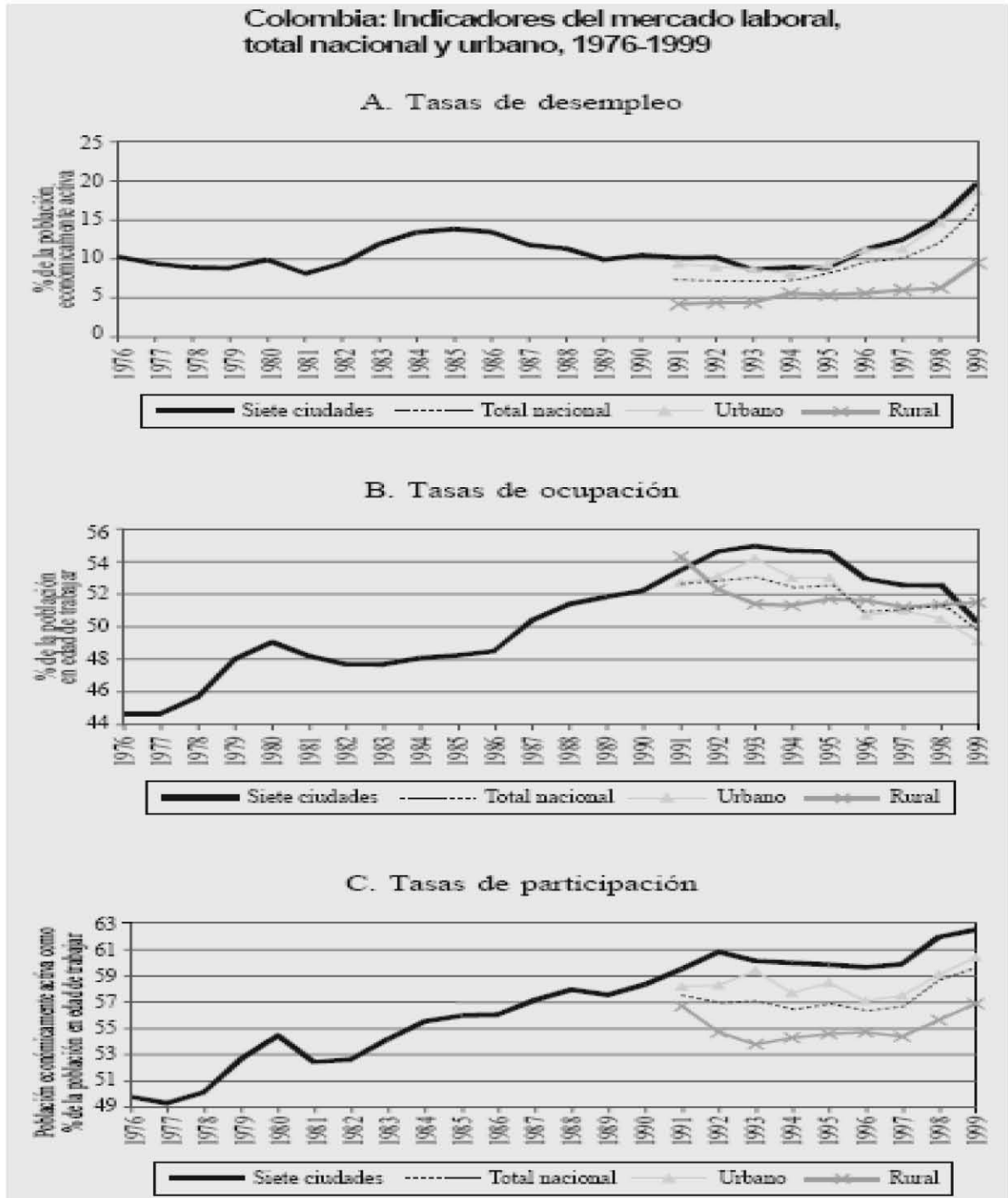
requeridas para solventar dicho sistema, habrá un problema doble : por una parte, esta población no tendrá ni condiciones dignas de empleo ni mucho menos opciones de contar con una pensión en un futuro, y por otra, la población mayor a 65 años que también seguirá aumentando no contará con las reservas de un sistema pensional que estará resquebrajado y que no les brindará el monto de pensión necesario para continuar llevando una buena calidad de vida.

<sup>43</sup>[http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/2019/Libro\\_4ta\\_ed/Capitulo\\_2\\_105-118.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/2019/Libro_4ta_ed/Capitulo_2_105-118.pdf)

<sup>44</sup> OCAMPO, José A. Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años noventa. P. 60.



**Gráfico 1. Colombia: indicadores del mercado laboral 1976-1999**



Fuente: Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años noventa. José Antonio Ocampo.

en 8.7% y 54.3%. Desde la segunda mitad de la década de los noventa, la tasa de desempleo comenzó a aumentar hasta alcanzar un 18.7% en 2002. Por su parte, la tasa de empleo se redujo hasta 1999 (51.3%) y aumentó posteriormente, sin alcanzar los niveles previos a los de la crisis laboral. La tasa de participación laboral aumentó entre 1984 y 1992 (54.9% a 61%), cayó levemente hasta 1996 (59.3%) y se disparó desde entonces, situándose en 64.9% en 2003<sup>45</sup>.

Bajo estas condiciones, los trabajadores más vulnerables a las variaciones cíclicas de la economía en relación con las tasas de desempleo y participación laboral son el grupo de 18 a 24 años, especialmente mujeres, con menores niveles de educación. La tasa de desempleo de las mujeres es más alta que la de los hombres y ambas cayeron hasta mediados de los noventa y subieron posteriormente. Aunque las tasas de participación laboral de estos grupos son menores a las de otros grupos etarios, sus tasas de ocupación son también relativamente más bajas. Para los grupos etarios comprendidos entre 25 y 44 años, el comportamiento de las tasas de desempleo está relacionado con la dinámica del empleo, puesto que la participación laboral registra una tendencia claramente ascendente en todo el período. Finalmente, los grupos de mayor edad (45 o más años) registraron las tasas de desempleo más bajas y están menos asociadas con el comportamiento del empleo, pero se dispararon con la crisis<sup>46</sup>.

En cuanto a los ingresos laborales medios reales, estos variaron poco entre 1986 y 1992. De hecho, en estos seis años acumularon una pérdida de 3.6%. En cambio, entre 1992 y 1999 se elevaron, creciendo a una tasa anual media de 4.2%. Solamente cayeron desde principios de la década actual (9.2% entre 1999 y 2003) y aún no parecen recuperarse. Los salarios reales medios de obreros y empleados (públicos y privados) fueron los determinantes de la evolución de los ingresos laborales: cayeron 8.9% entre 1984 y 1992 y se elevaron fuertemente en

---

<sup>45</sup> LOPEZ, Hugo *et. al.* Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad del Empleo. P. 5.

<sup>46</sup> *Ibid.*, P. 10.

los siguientes años de la década: 5.0% anual en el período de mayor auge (1992-1995) y 4.5% entre 1995 y 1999, pese a la drástica alza que por ese entonces registraba la tasa de desempleo. Los ingresos reales de los profesionales aumentaron de manera vertiginosa entre 1991 y 1995 (5.1% anual). Este comportamiento parece reflejar un cambio estructural de la demanda laboral a favor del empleo calificado. El salario mínimo real perdió un 8.6% entre 1986 y 1991, se mantuvo estable hasta 1997 y aumentó en forma rápida en los años posteriores<sup>47</sup>.

De lo anterior se puede concluir que dadas las dificultades para conseguir un trabajo asalariado, la población asalariada a nivel nacional ha pasado de representar el 53.8% de los ocupados totales en 1997, a representar el 45.8% en 2008, y lo que se ha presentado es un aumento de los trabajadores cuenta propia respecto a los asalariados y la consecuente disminución de sus ingresos porque los empleos que se van generando son de mala calidad, lo que se refleja en que los salarios de los trabajadores colombianos han crecido de una forma muy exigua.

Según el DANE<sup>48</sup>, por ramas de actividad, los sectores con mayor peso relativo sobre el empleo son: servicios, que participó durante el periodo 1980 - 2003 en promedio con el 28.6% del empleo; comercio, restaurantes y hoteles con el 25% y la industria manufacturera con el 23.2%. A diferencia de los anteriores, el sector financiero participó, en promedio, con el 7.5% del empleo total, mostrando una tendencia ascendente al final de período. El sector de la construcción en 1994 fue el segundo sector generador de empleo, participando con más del 40% de los nuevos puestos de trabajo, pero en 1996, el ciclo fue descendente con la consecuente contribución al incremento del desempleo. Adicionalmente, la tasa de subempleo y el grado de informalidad cayeron, aunque en forma oscilante, hasta

---

<sup>47</sup> *Ibíd.* P. 13.

<sup>48</sup> *Ibíd.* P. 17.

mediados de los noventa, aumentaron hasta el 2002 y sólo han caído en forma leve recientemente. La primera se redujo de 15.0% en 1986 a 11.9% en 1994, subió a 32.6% en 2002 y solamente ha disminuido en 2004; mientras que el segundo cayó de 54.7% en 1986 a 52.3% en 1996 y aumentó a 61.3% en 2002. En relación al tema de la informalidad, es importante recalcar que a partir del proceso de apertura vivido en el país desde la década de los 90's, la precarización del empleo ha sido protagonista de la evolución del mercado laboral, gracias al aumento de trabajadores que devengan incluso menos de un salario mínimo y que trabajan bajo condiciones perjudiciales para ellos y sus familias al no estar protegidos por la cobertura del sistema de seguridad social. Esta situación ha sido resultado de los cambios en la estructura económica del país buscando ser cada vez más eficiente y competitivo ante las nuevas condiciones de flexibilización que impone el proceso de globalización, de lo cual resulta como mayor perjudicado el sector laboral y por ende los trabajadores, quienes son los que deben afrontar las consecuencias de reestructuraciones en las organizaciones, ajustes en la demanda de trabajo y el posterior desempleo al que se ven enfrentados por lo que deben dedicarse a “rebuscar” nuevas fuentes de ingresos porque sus necesidades continúan.

**2.5.2 Reformas estructurales de los noventa: La Ley 50 de 1990 y sus efectos en el mercado laboral.** En la década de los noventa, principalmente en la primera mitad, se registraron transformaciones en las políticas económicas, tanto en el ámbito macroeconómico como en el campo de las denominadas políticas estructurales. El objetivo común de estas reformas fue facilitar el funcionamiento de los mercados para mejorar la productividad y el crecimiento económico. Las leyes 50 de 1990 y 100 de 1993 contemplaron una serie de aspectos que modificaron la relación laboral en el país; la Ley 50 eliminó la retroactividad de las cesantías, disminuyó a menos de un año la duración de los contratos laborales a término fijo y los costos de despido para los trabajadores de menos de diez años de antigüedad; aumentó los costos de despido para los

trabajadores de contrato indefinido con más de diez años de antigüedad en la empresa y excluyó la posibilidad de reintegro y de pensión-sanción, introdujo el salario integral para trabajadores con ingresos laborales superiores a diez salarios mínimos y amplió las causales de despido “justo”<sup>49</sup>.

Esto lo explica con mayor detalle Robbins al decir que la reforma Laboral de 1990 tenía como principal objetivo flexibilizar el mercado laboral eliminando la retroactividad de las cesantías y facilitando el proceso de contratación y despido de los trabajadores. En cuanto a las cesantías, estipuló que deben liquidarse anualmente sobre la base del salario recibido ese año, el pago de los intereses es igual, 12% anual, pero se pagan sobre una base menor. Por otro lado, se crearon los fondos de Pensiones y Cesantías, donde debe consignarse el valor de la cesantía anual a más tardar el 15 de Febrero del siguiente año. La obligación de pagar los intereses sobre la cesantía pasó del empleador al fondo de cesantías. En cuanto a los contratos y su terminación, cuando el contrato es a término fijo y es el empleado quien se retira sin justa causa debe pagar al empleador 30 días de salario. En caso de ser el empleador quien despide sin justa causa al empleado, deberá pagar una indemnización correspondiente a los salarios del tiempo faltante para el término del contrato. La terminación del contrato a término indefinido puede ser por mutuo acuerdo o por decisión unilateral de una de las partes. Cuando es por decisión unilateral del empleado sin justa causa, éste deberá pagar una indemnización al empleador correspondiente a 30 días de salario. Si es el empleador quién da por terminado el contrato sin justa causa debe acogerse a la indemnización mostrada en el Anexo N, que varía de acuerdo a la antigüedad del trabajador. De acuerdo a este Anexo, la Ley 50 de 1990 aumentó aproximadamente 33% el costo de la indemnización para los trabajadores con diez o más años de antigüedad. Con la reforma de 1990 se creó la opción de acogerse al nuevo Salario Integral para aquellos trabajadores que devengaran más de 10

---

<sup>49</sup> LOPEZ, Hugo *et. al.* Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad del Empleo. P. 13.

salarios mínimos. El salario integral compensa mensualmente el valor de las prestaciones, los beneficios del trabajo nocturno, dominical y extraordinario, las primas legales, las cesantías y sus intereses, subsidios y demás. La implementación del Salario Integral representa para el empleador una disminución en los costos laborales no salariales de aproximadamente el 19%<sup>50</sup>.

Los factores de la reforma en términos de la flexibilización redujeron el riesgo de los empresarios, aumentaron sus márgenes de ganancia, facilitaron la adaptación a consecuencias de la actividad económica nacional e internacional y la adaptabilidad a cambios tecnológicos y organizacionales de la producción, pero para los trabajadores vino la incertidumbre de salarios y vinculación e inseguridad de ingresos, el aumento de la participación laboral femenina, lo que impulsó la recomposición familiar, y la interrupción de la educación. No obstante, lo que se esperaba con la flexibilidad no era solo la optimización de la estructura de costos de los empleadores, sino apoyar la generación de empleo formal. Las evidencias muestran que, en conjunto, el mercado laboral no se acopla a tales expectativas: se aumentó la informalidad y la vinculación sin prestaciones sociales o con salarios inferiores al mínimo y sin afiliación a la seguridad social<sup>51</sup>.

La informalidad, que se veía como la tendencia central del mercado laboral desde los ochenta, se establece en la década de los noventa. Ocampo señala que para la segunda mitad de la década de los noventa, se produjo un deterioro del mercado laboral urbano por la caída de las tasas de ocupación y de la tendencia ascendente de las tasas de participación. Esta dinámica se tradujo en un aumento de la tasa de desempleo a partir de 1996. Las tasas de ocupación tendieron a disminuir durante toda la década. En el país, la tasa de ocupación se redujo del

---

<sup>50</sup> ROBBINS, Donald. Empleo y desempleo en Colombia: el impacto de la legislación laboral y de las políticas salariales (1976-1999). P. 14-16.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, P. 17.

53% en los primeros años de la década a poco menos del 50% en 1999, y ello se tradujo en una explosión del desempleo<sup>52</sup>.

**2.5.3 Reforma laboral de la Ley 789 de 2002 y sus impactos sobre la cantidad y calidad del empleo.** La Ley 789 de 2002, puede dividirse en cuatro partes. La primera se ocupa de los recursos para atender las necesidades de los desempleados. Los recursos provienen de un cambio en la destinación de las contribuciones parafiscales. La segunda parte incluye la creación de varios estímulos para la generación de empleo, como, subsidios al desempleo, recursos de crédito para empresas pequeñas y medianas, y exención de parafiscales para empresas que empleen personas vulnerables y estudiantes. La tercera parte consiste en la reglamentación de los contratos de aprendizaje y en la regulación del mercado de trabajo para los aprendices. La ley permitió la remuneración de los aprendices por debajo del salario mínimo: hasta 50% en la fase lectiva y hasta 75% en la fase práctica, y estableció la obligatoriedad de contratar aprendices para las empresas que ocupen quince o más trabajadores, o la obligación de cancelar una cuota monetaria, destinada a financiar un fondo para la promoción empresarial, manejado por el SENA. La cuarta parte comprende varias disposiciones orientadas a flexibilizar los contratos laborales. Se amplió la jornada de trabajo ordinario entre las 5:00 a.m y las 9:00 p.m., se redujeron los sobrecargos para el trabajo durante festivos y dominicales, y se mantuvo el derecho al descanso compensatorio para los trabajadores que laboren habitualmente los domingos y amplió en 5 días hábiles las vacaciones a cambio del pago de recargos por trabajo ocasional en los dominicales y festivos, se disminuyó la indemnización por despido sin justa causa para trabajadores de diez o más años<sup>53</sup>. En cuanto al sistema de protección para el desempleado, se estableció la entrega de unos recursos provenientes de una reasignación de los

---

<sup>52</sup> OCAMPO, José A. Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años noventa. P. 57.

<sup>53</sup> SECRETARIA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Exposición de Motivos Ley 789 de 2002. Bogotá, Diciembre de 2002.

recursos del auxilio de cesantía, un aporte de solidaridad de los trabajadores que devengan más de 10 salarios mínimos legales mensuales, un aporte de los ingresos de los trabajadores independientes y una contribución de quienes devengan el salario integral<sup>54</sup>.

En cuanto a los impactos de la reforma laboral en la generación de empleo y su calidad, durante el segundo semestre de 2002 y el primero de 2003 los empleos formales aportaron el 74.1% del incremento registrado en el empleo, y el 82% de los generados durante los dos años siguientes. Según López, este aumento en el empleo se ha dado gracias a los cambios introducidos por la reforma en cuanto a la ampliación de la jornada laboral que permite a los empleadores un ahorro de 35% y a la disminución de los recargos por trabajo dominical y festivo, lo cual ha constituido la medida de mayor impacto en la reducción de costos salariales<sup>55</sup>.

Como contraparte, Alejandro Gaviria, opina que la reforma ha fracasado en aspectos como la reducción de costos de despido, ya que esto puede verse en contra del empleado en la medida que no hay una garantía de estabilidad y la calidad de los salarios se reduce. Además, la ampliación de la jornada diurna, permitió que las empresas dispongan de los tiempos de trabajo sin mayores recargos y aunque el objetivo era generar mayores posibilidades de empleo esto

---

<sup>54</sup> Es importante mencionar que un año después de ser expedida esta Ley, se publicó también la Ley 797 de 2003 que tiene por objeto hacer modificaciones al sistema pensional colombiano, aumentando las cotizaciones, lo que es un contrapeso para los resultados que esperaba la Ley 789 de 2002. Debido a que desde el punto de vista de la presente tesis, la Ley 789 no ha generado beneficios para la población informal, sino que ha provocado de cierta forma mayor generación de trabajo informal y al aumentarse las cotizaciones con la Ley 797, se desincentiva la generación de empleo formal por parte de los empresarios y se incentiva la contratación de trabajadores informales que son quienes cubren directamente los costos parafiscales de la seguridad social, lo que hace que un aumento en cotización a pensiones vaya en detrimento de la generación de empleo formal.

<sup>55</sup> Ante esta situación, comienza a notarse que el aumento en el empleo indicado por las cifras históricas puede haber beneficiado en parte a algunos trabajadores, pero los mayores beneficiados son los empleadores quienes ven reducidos sus costos, mientras que los trabajadores ven reducidos sus beneficios y aumentada su carga laboral de una forma intempestiva y en ninguna forma flexible para que los cambios fueran asumidos de a poco y el remedio no resultara peor que la enfermedad producida por la inflexibilidad de los costos salariales de nuestra economía.



no se ha dado, la Universidad Nacional a través del CID da un ejemplo del impacto sobre el sector de vigilancia en el que muestra cómo cada vigilante obtuvo con la reforma una extensión de la jornada diurna y perdió; sólo en el 2005, un promedio de 1 millón 151 mil pesos por concepto de reducción en los recargos por trabajo en dominicales y festivos laborados, suma que retrasa el ingreso de los trabajadores del sector a niveles de hace cinco años. En cuanto al Subsidio al Desempleo, el mismo estudio de la Nacional dice que 123.663 personas en promedio anual han solicitado este subsidio y tan solo 57.773 han logrado acceder<sup>56</sup>. Alejandro Gaviria dice que en Junio de 2004 se habían entregado 69% de los recursos disponibles para el subsidio al desempleo y 36% de los recursos disponibles para programas de capacitación, lo que plantea una cantidad considerable que deja pendiente el cumplimiento de la demanda de trabajo. Por otro lado lo que se observa es que los requisitos para acceder al subsidio, son muy complejos y conllevan a dificultades no solo de acceso sino de operatividad misma. Así mismo, en relación a la exención de los aportes parafiscales, tan solo 111 empresas han generado a 2005 nuevos empleos lo que se representa en el 0,62% de lo esperado que era 90.190 empleos<sup>57</sup>.

Frente a estos resultados, autores como Farné, cuestionan el hecho de que la reforma haya logrado sus propósitos en cuanto a generación de empleo y flexibilización de los salarios. La baja en los costos laborales para el promedio de las empresas no ha sido de magnitud importante, aparte de que se han presentado problemas de implementación en la aplicación de las medidas, como por ejemplo en el caso de la protección al desempleo, y que además, su cobertura no es universal y no alcanza a focalizarse hacia los trabajadores más desfavorecidos<sup>58</sup>. Este comentario de Farné es de vital importancia para el desarrollo de la presente investigación, al llamar la atención sobre el hecho de que las medidas aplicadas a través de la reforma tienen en cuenta cambios requeridos

---

<sup>56</sup> CID. Evaluación de la reforma laboral Ley 789 de 2002. p. 66-69.

<sup>57</sup> GAVIRIA, Alejandro. Ley 789 de 2002 ¿funcionó o no?. P. 18-21.

<sup>58</sup> FARNE, Stefano. Seguimiento a la Ley 789 de Reforma Laboral. P. 19.

en el sector formal, pero los trabajadores informales, que son la población vulnerable que se vería realmente beneficiada por una medida en verdad efectiva de generación de empleo, no resultan beneficiados en ningún modo con estas modificaciones legales, los supuestos beneficios de la reforma no los tocan, no los cubren, lo que hace de esta Ley una reforma para nada universal y poco equitativa.

**2.5.4 Evolución reciente del mercado laboral.** Esta investigación actualiza la información expuesta en trabajos anteriores relacionada con los indicadores del mercado laboral del país. Por esto, con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH del DANE, se describe la evolución reciente de dichos indicadores. La PET nacional ha registrado un crecimiento constante desde 2006 hasta 2008, presentando una variación de 1.8% en el periodo 2007-2008; el mismo comportamiento ha presentado la PEA que presento una variación más fuerte durante los últimos años, en contraste a la variación que presento en el periodo 2006-2007, que fue más leve, así, esta variable presento un incremento de 3.7%.

**Tabla 1. Variaciones recientes en el mercado laboral**

VARIACIONES RECIENTES EN EL MERCADO LABORAL							
TOTAL NACIONAL							
	PET	PEA	PEI	PO	PD	PS	PI
<b>Abril 2006</b>	34.704	20.302	14.402	17.852	2.450	6480	4750
<b>Abril 2007</b>	35.412	20.539	14.874	18.289	2.250	7177	4891
<b>Abril 2008</b>	36.061	21.294	14.767	18.954	2.341	6013	5191
<b>VARIACION</b> %*	1.8	3.7	-0.7	3.6	4.0	-16	6.1

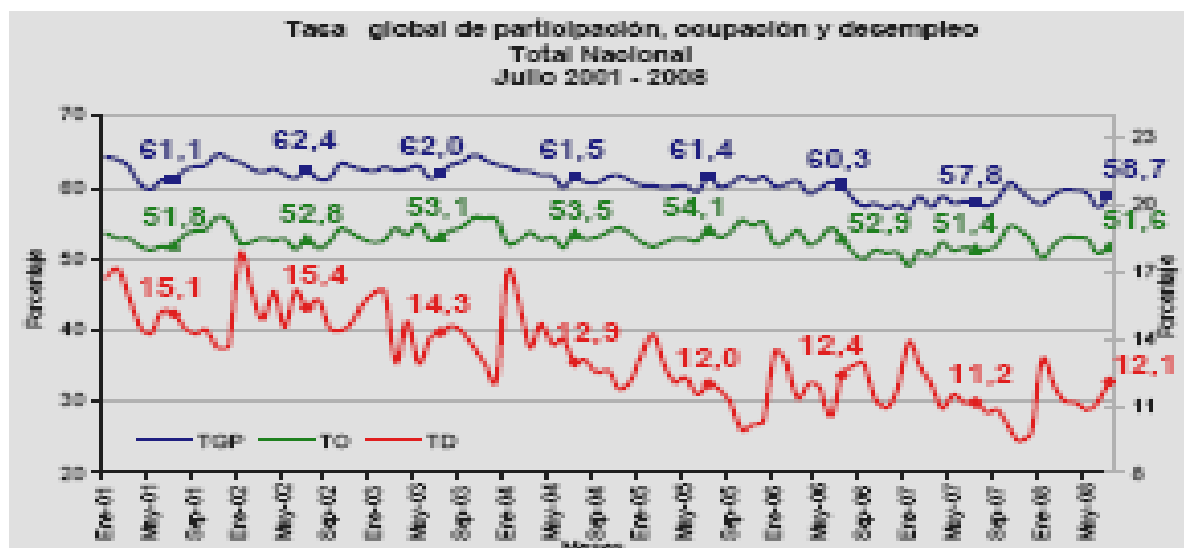
Fuente: Elaboración y cálculos de la autora, con base en cifras recogidas del DANE.

\* El cálculo de la variación se efectuó con base en la diferencia calculada entre abril 2007 y abril 2008.

Complementariamente, la PEI tuvo una variación de -0.7, después de haberse incrementado entre el periodo 2006-2007. Por su parte, la PO, aumentó en 3.6%

en el periodo 2007-2008, crecimiento parecido al de la PD que ha sido de 4% durante el mismo periodo. Finalmente, la PS presenta una variación de -16% con respecto a 2007, esto se debe principalmente a la disminución del subempleo por insuficiencia de horas y por empleo inadecuado<sup>59</sup>. Estas variaciones se presentan en la Tabla 1. Como puede observarse, también la población informal PI ha aumentado en 6.1% a 2008, pero por ahora esto no se analizara en detalle ya que este es el tema coyuntural de esta investigación y se trata de forma más extensa más adelante. Se puede anotar que gracias al ciclo y las variaciones del mercado laboral, que inevitablemente afectan el ingreso de los hogares y determinan la participación, la demanda de mano de obra ha sido menor al aumento de la PEA, lo cual se muestra en la Tabla 1 con el incremento en la PEA y en la PD.

## Gráfico 2. Tasa global de participación, ocupación y desempleo



Fuente: DANE

<sup>59</sup> Según el DANE, esta mejora en la calidad del empleo se debe a la mejora presentada en las principales ciudades junto con el buen crecimiento constante de la ocupación global. Sin embargo, esta reducción que presenta el DANE en la TS también puede deberse a factores como el desestímulo de los trabajadores para continuar en actividades que no se ajustan a sus competencias o a su disponibilidad de tiempo o a su necesidad de ingresos, como también se puede dar porque la gente ha dejado de manifestar su inconformismo con las condiciones de subempleo de su actividad, o porque han decidido complementar sus actividades con otras que les completen horas e ingresos necesarios, lo que también haría que dejaran de expresar su inconformismo, aumentando la categoría trabajador cuenta propia y no necesariamente porque la generación de empleo en la economía haya aumentado.

Esto, tiene consecuencias sobre la TGP, como se indica en el Gráfico 2, ya que por lo antes explicado, la mujer ha aumentado su participación en el mercado laboral para complementar los ingresos necesarios en los hogares y por los cambios sociales y culturales vividos actualmente. Así, el Gráfico 2 muestra que a julio de 2008 a nivel nacional, la Tasa Global de Participación, fue 58,7%, la Tasa de Ocupación 51,6%, y la Tasa de Desempleo, 12,1%<sup>60</sup>. En cuanto a la tasa de desempleo, se aprecia que hubo una mejora en el 2007 respecto al 2006, ya que el número de desempleados en el país disminuyó en 199 mil personas. Contrario a lo que ha ocurrido hasta el mismo periodo de 2008, donde la PD aumentó en 90 mil personas. Estos datos muestran que después del deterioro de las condiciones ocupacionales presentado a finales de la década del noventa y principios de la presente, hubo una rápida mejora entre 2002 y 2005, como se observa en el Gráfico 2, la tasa de desempleo cayó hasta finales de 2005 para luego comenzar a presentar aumentos a principios de 2006, manteniéndose constante hasta junio de 2008, al igual q la tasa de ocupación que a partir de 2002 comenzó a tener una leve mejora hasta principios de 2006, cayendo de nuevo a partir de 2007. En cuanto a la TGP, puede observarse que desde el año 2001 hasta el año 2003, dicha tasa estuvo alrededor de 61.3%, pero a partir del año 2004 la participación ha ido cayendo sostenidamente, tanto que la participación promedio en el país a julio de 2008 es de 58.7%. Esta situación puede producir un comentario a partir de la observación de el Gráfico 2, como se observa, al igual que la TD, la TGP también ha ido disminuyendo, mientras que la TO se mantiene en una tendencia más constante, lo que podría explicar que la baja del desempleo no ha sido gracias a la generación de empleo por factores como la Ley 789 de 2002 o simplemente por el aumento en la demanda de mano de obra, sino que las personas que estaban buscando empleo hasta inicios de 2004, no lo encontraron y renunciaron a la búsqueda, ya que desde allí comienza la disminución en la tendencia de la TGP.

---

<sup>60</sup> DANE. Boletín de prensa. Indicadores del mercado laboral, julio de 2008. p.1.

En cuanto a ramas de actividad, el sector Comercio, Restaurantes y Hoteles presentó el mayor número de ocupados con una participación de 26.0%, seguido por servicios comunales, sociales y personales, la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; estas tres ramas absorbieron el 63,7% de la población ocupada a julio de 2008<sup>61</sup>, como se muestra en el Anexo O. Por otra parte, a nivel nacional la posición ocupacional que mayor participación registró a julio de 2008 fue el trabajador por cuenta propia con 42,4%, seguido por el obrero y empleado particular, lo cual se observa en el Anexo P; estas posiciones absorbieron el 78,2% de la población ocupada. En cuanto a la tasa de subempleo, en julio de 2008, como lo muestra el Gráfico 3, la Tasa de Subempleo Objetivo del total nacional fue 9,5% y la Tasa de Subempleo Subjetivo fue 28,0%<sup>62</sup>.

**Gráfico 3. Tasa de subempleo objetivo y subjetivo**



Fuente: DANE

<sup>61</sup> Ibíd. P. 32.

<sup>62</sup> Según el DANE, el subempleo subjetivo se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias. El subempleo objetivo comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración y están en disposición de efectuar el cambio.

Estas cifras pueden corroborar la hipótesis planteada arriba cuando se plantea que es el deseo de los trabajadores de mejorar sus condiciones y las acciones emprendidas por ellos, las que han hecho disminuir la tasa de subempleo en lo corrido del presente año, pero el subempleo sigue presente; a esto también puede deberse que la posición ocupacional con mayor participación a junio de 2008 haya sido la de Trabajador cuenta propia, lo que debe resultar en un aumento de la informalidad, haciendo que este sector informal se presente como el método alternativo que buscan las personas subempleadas o los trabajadores que pierden su empleo, para obtener algunos ingresos, así que es el sector informal el que está generando empleo de una forma bastante precaria. Este tema es el eje de la presente investigación y será mejor explicado más adelante.

La tasa de subempleo a lo largo de la década presentó un aumento considerable hasta el año 2006, cuando alcanzó el 40%. Este crecimiento del subempleo resulta fundamentalmente provocado por razones de bajos ingresos; la correspondiente tasa en el periodo siguiente ha ido disminuyendo en el total nacional ubicándose en 28%. Por sexo, la oferta laboral femenina ha tenido una importante participación en esta tasa representando casi el 50%. Durante la última década el subempleo, y en particular el subempleo debido a ingresos insuficientes, se difundió entre hombres y mujeres sin distinción. Para las mujeres también es importante y creciente el subempleo por insuficiencia de horas.

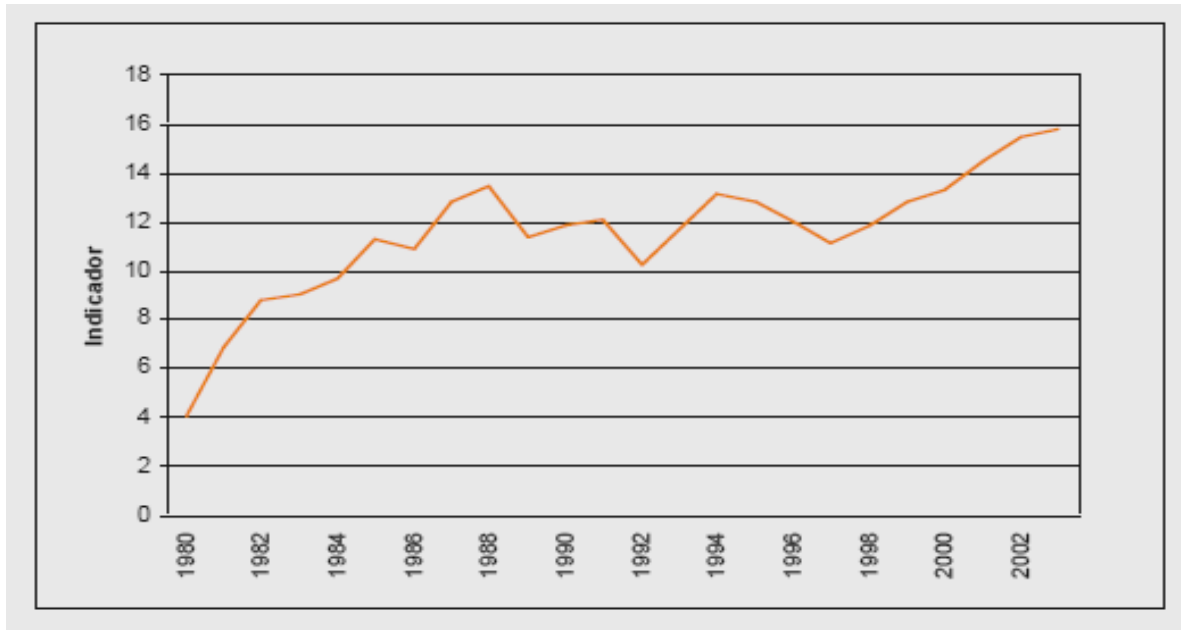
Adicionalmente, mientras que ha aumentado el nivel educativo de la fuerza de trabajo y su productividad laboral, los salarios de buena parte de los trabajadores colombianos han crecido a un ritmo absolutamente insuficiente<sup>63</sup>. El estancamiento de los salarios, además, no es el único indicio del deterioro experimentado por la calidad del empleo en Colombia, solamente un 35% de los asalariados colombianos tiene hoy un contrato escrito de trabajo de carácter permanente. Un

---

<sup>63</sup> FARNE, Stefano, et. al. El mercado laboral y la seguridad social en Colombia entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI. P. 7-15.

15% son los temporales con contrato, adicionalmente, un 8% de los asalariados es subcontratado. En 2005 el porcentaje de trabajadores contratados por una empresa diferente de aquella a la cual prestaban efectivamente sus servicios era de 6.4%.<sup>64</sup>.

#### Gráfico 4. Informalidad laboral



Fuente: Informalidad en Colombia: nueva evidencia. M. Cárdenas y c. Mejía.

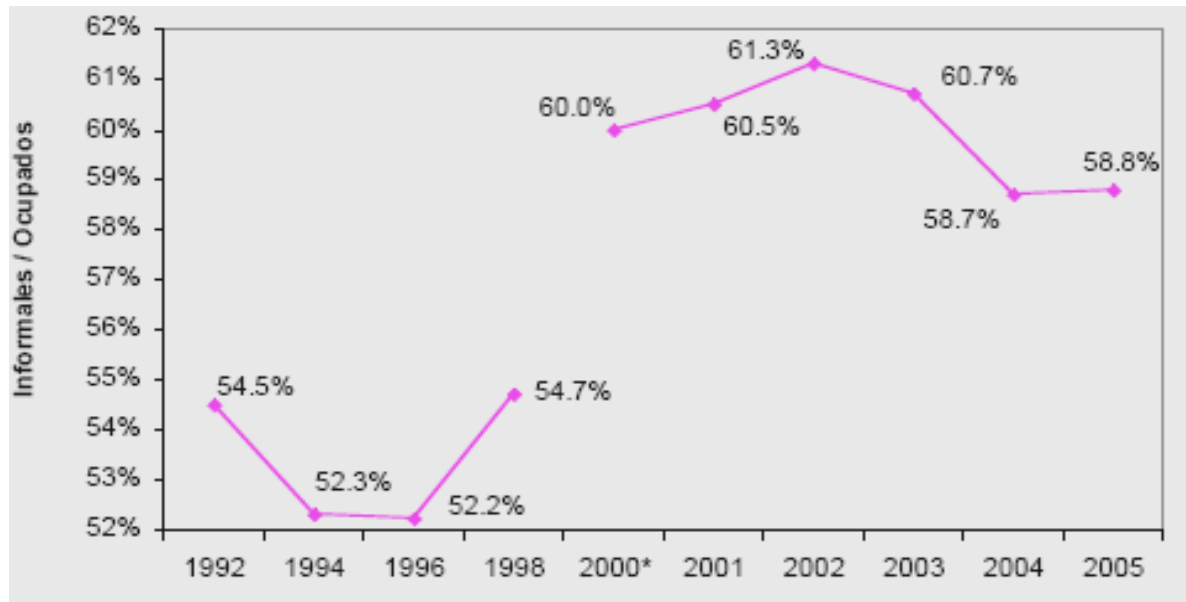
Por otro lado, esta investigación se centra en los efectos del empleo informal en el sistema pensional colombiano, por lo que es de suma importancia describir la evolución de la informalidad en el país, para luego analizar su relación con el sistema de pensiones. La economía del país vivió una etapa de fuerte expansión del sector informal durante el periodo 1980-1986, seguida de una relativa estabilidad entre 1988-1997, y a partir de 1998, se ha registrado un crecimiento significativo de la economía informal como se muestra en el Gráfico 4.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Ibíd. P. 7-15.

<sup>65</sup> CARDENAS, M. y MEJIA, C. Informalidad en Colombia: nueva evidencia. P. 8.

Así mismo durante el periodo 1992-2005 en el que la economía del país experimenta una crisis, el empleo informal representa un aumento considerable y una participación alta como porcentaje del total de ocupados, tal como se indica en el Gráfico 5.

**Gráfico 5. Trabajadores informales como porcentaje de ocupados totales**



Fuente: Informalidad en Colombia: nueva evidencia. M. Cárdenas y c. Mejía.

Allí se observa que desde inicios de la presente década, el empleo informal ha participado con un 60% en promedio en la PO total nacional. Luego de 2002 y la expedición de la Ley 789, se presenta una leve disminución de los trabajadores informales, sin embargo, la tendencia ha vuelto a aumentar ubicándose hasta el 2008 en 57.3% de la PO, lo cual indica que la flexibilización laboral y los cambios en las formas de contratación y de despido de los empleados han resultado en una precarización del empleo. Cárdenas y Mejía también citan como otra característica importante de los trabajadores informales el bajo nivel educativo que reportan. De acuerdo a la ECH del DANE, en promedio, durante los años 2001-2005, el trabajador formal registró cerca de cuatro años más de educación que el trabajador informal. Como lo indican estos autores, la década anterior presentó un



crecimiento significativo de la tasa de informalidad del mercado laboral y de la tasa de desempleo, mostrando el ajuste que sufrió la economía con la apertura económica y la flexibilización del mercado laboral. Para el año 1992, el desempleo alcanzó una tasa de 9.1% que reflejaba el crecimiento económico que el país vivía por la apertura económica y la dinamización de los mercados; sin embargo, junto con esta tasa relativamente baja, el 54% de los empleos era informal, lo que sentaba el precedente de que no todo en el proceso de apertura económica estaba funcionando. Por esto, el análisis histórico de las cifras de informalidad y desempleo del país permiten concluir que a pesar de las estimaciones para los indicadores de empleo, el país no ha ofrecido empleos dignos, sino que de una forma precaria ha absorbido la oferta de trabajo sin mejorar las condiciones de bienestar y movilidad social<sup>66</sup>.

**Tabla 2. Informalidad vs. Desempleo en Colombia**

INFORMALIDAD vs. DESEMPLEO EN COLOMBIA													
	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Informalidad</b>	54	53	52	55	60	61	61	61	59	59	57.7	57	57.3
<b>Desempleo.</b>	9.1	7.6	12	15	21	15	16	14	14	11	11.8	11.2	12.1

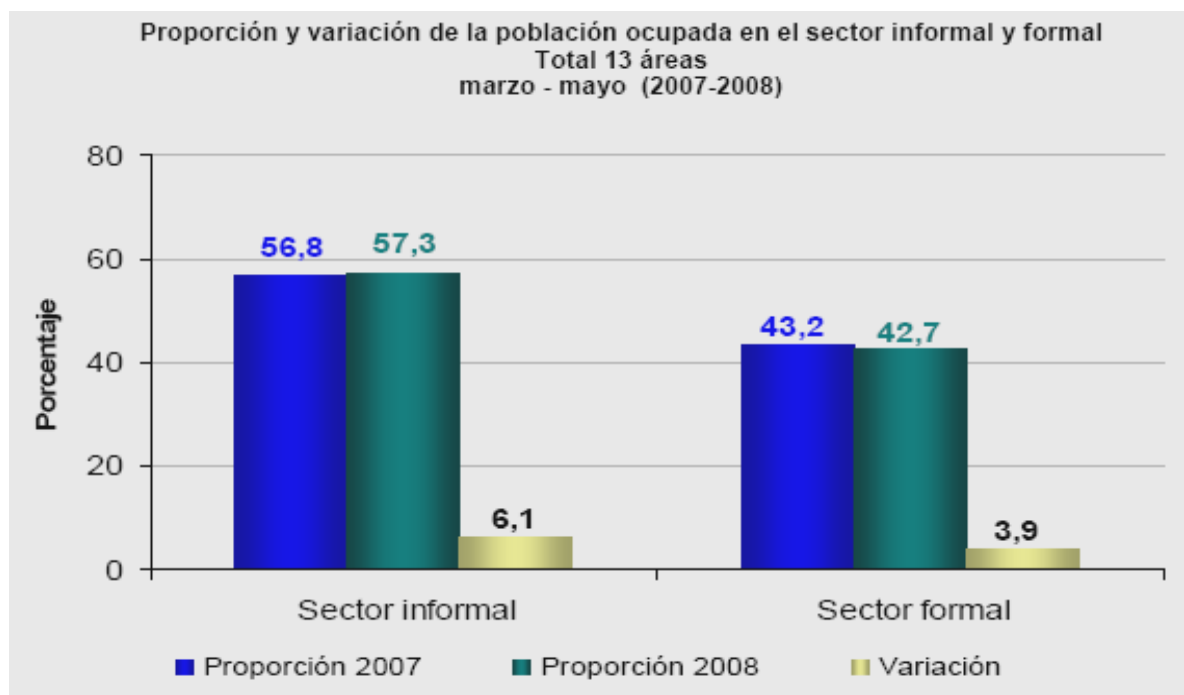
Fuente: Cálculos de la autora a partir de 2005 para actualizar la información de M. Cárdenas y C. Mejía. Cifras del DANE – GEIH.

Esta comparación se puede observar en la Tabla 2, aún después de la entrada en vigencia de la Ley 789 de 2002 y aunque la TD ha disminuido un poco, las tasas de informalidad continúan siendo altas y participando con un porcentaje bastante alto entre la PO del país, situación preocupante para los objetivos que había planteado la reforma laboral en cuanto a generación de empleo. Las cifras más

<sup>66</sup> *Ibíd.*, P.127

recientes publicadas por el DANE correspondientes a informalidad, para el total de las 13 áreas metropolitanas a mayo de 2008, indican que el 57,3% de la población ocupada se encontraba en el sector informal, aumentando en 6,1% frente al mismo periodo de 2007. Mientras tanto, como lo muestra el Gráfico 6, el 42,7% de las personas fueron empleadas en el sector formal, esta población presentó un incremento de 3,9% frente al mismo periodo de 2007<sup>67</sup>.

**Gráfico 6. Población ocupada en el sector informal y formal**



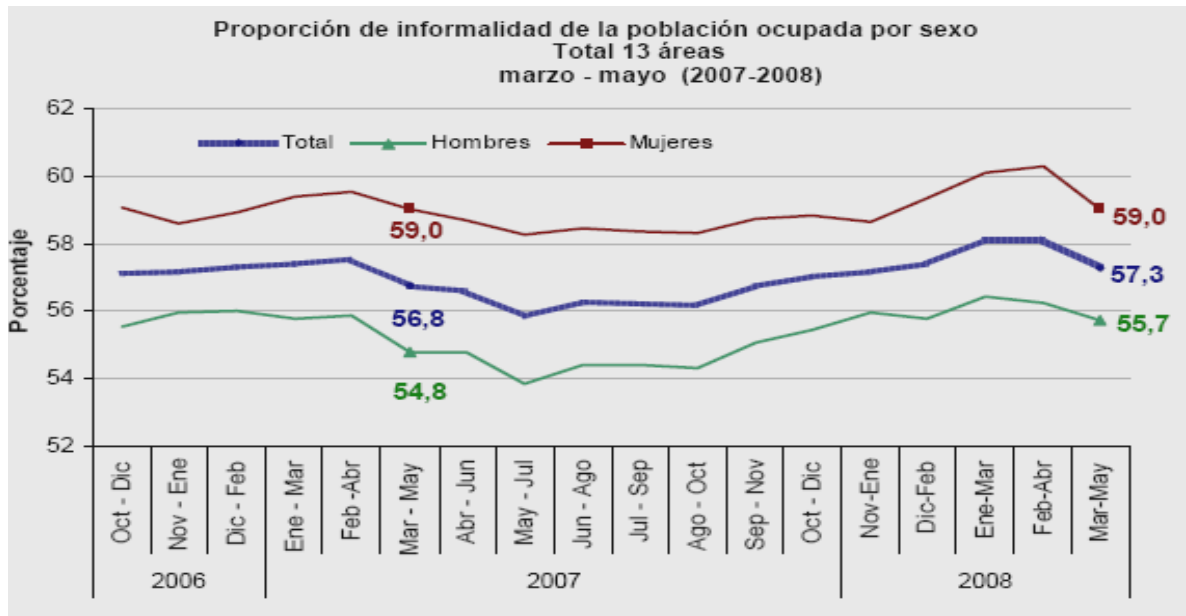
Fuente: DANE

Por otra parte, como lo indica el Gráfico 7, la proporción de mujeres ocupadas en el sector informal, fue 59,0% a mayo de 2008, igual a la presentada en el mismo período del año anterior (59,0%). La proporción de hombres ocupados en el sector informal, aumentó de 54,8% (mayo de 2007) a 55,7% (marzo - mayo de 2008)<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> DANE. Boletín de prensa. Principales indicadores del mercado laboral. Informalidad trimestre marzo-mayo 2008. P. 2.

<sup>68</sup> *Ibid.*, P. 3

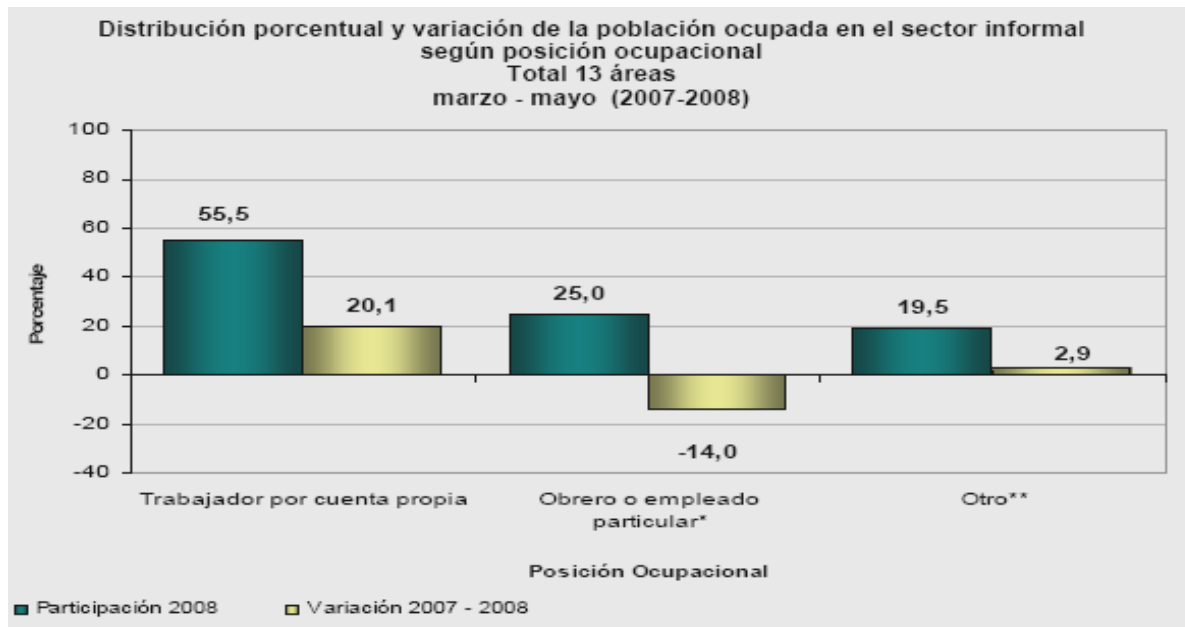
**Gráfico 7. Proporción de informalidad de ocupados por sexo**



Fuente: DANE

Según la clasificación por posición ocupacional a mayo de 2008 presentada por el DANE en el mismo Boletín de Prensa, y como se muestra en el Gráfico 8, la población informal, se ocupó principalmente como trabajador cuenta propia, con una participación de 55,5%, con un crecimiento frente al mismo periodo de 2007 de 20,1%, seguidos por los obreros o empleados particulares que incluyen jornaleros, peones y empleados domésticos, con un 25,0% y que presentó una disminución de 14,0%. Por último, la categoría Otro que incluye patrón o empleador, trabajador familiar sin remuneración y trabajador sin remuneración en empresas de otros hogares presenta una participación de 19,5% y un aumento respecto a 2007 de 2,9%.

**Gráfico 8. Población ocupada en sector informal por posición ocupacional**



Fuente: DANE

Como complemento a esta información brindada por el DANE en su Boletín de Prensa de mayo 2008, se muestra en el Anexo Q, que el 51,6% de los ocupados en el sector informal trabajaba en establecimientos de un solo trabajador, seguido por el 37,5% en establecimientos entre 2 y 5 personas y el 10,9% en establecimientos entre 6 y 10 personas. Por otra parte, como se aprecia en el Anexo R, la rama de actividad con mayor proporción de informales es la de comercio, restaurantes y hoteles con un 38,5% y una variación respecto a 2007 de 6.1%, seguida de servicios comunales, sociales y personales con 18.2% y una variación respecto al mismo periodo de 2007 de -8.1%, esta disminución se debe a que fue la rama de mayor actividad en el sector formal a mayo de 2008 con 31,2%. Estas dos ramas representaron el 56,7% de la población informal en las 13 principales ciudades del país. Otras ramas, donde se incluye agricultura, explotación de minas y canteras, suministro de electricidad, gas y agua, intermediación financiera, construcción y actividades inmobiliarias registraron el 16,1% de los ocupados en el sector informal, presentando una importante

variación respecto a 2007 de 19.0%. Finalmente, industria manufacturera y transporte participaron con 15,8% y 11,3% respectivamente, presentando también variaciones respecto a 2007 de 10,6% y 9,5%<sup>69</sup>. Con respecto al nivel educativo de los trabajadores informales a mayo de 2008, el mismo informe del DANE para mayo de 2008, indica que en el total de las 13 principales ciudades, el 50,5% de esta población tenía nivel educativo secundaria, presentando frente a igual periodo de 2007 un crecimiento de 5,0%; el 30,3% tenía nivel educativo primaria y el 16,7% nivel educativo superior, con una variación de 0.1% y 13,7%, respectivamente. En el Anexo S se presentan estas variaciones.

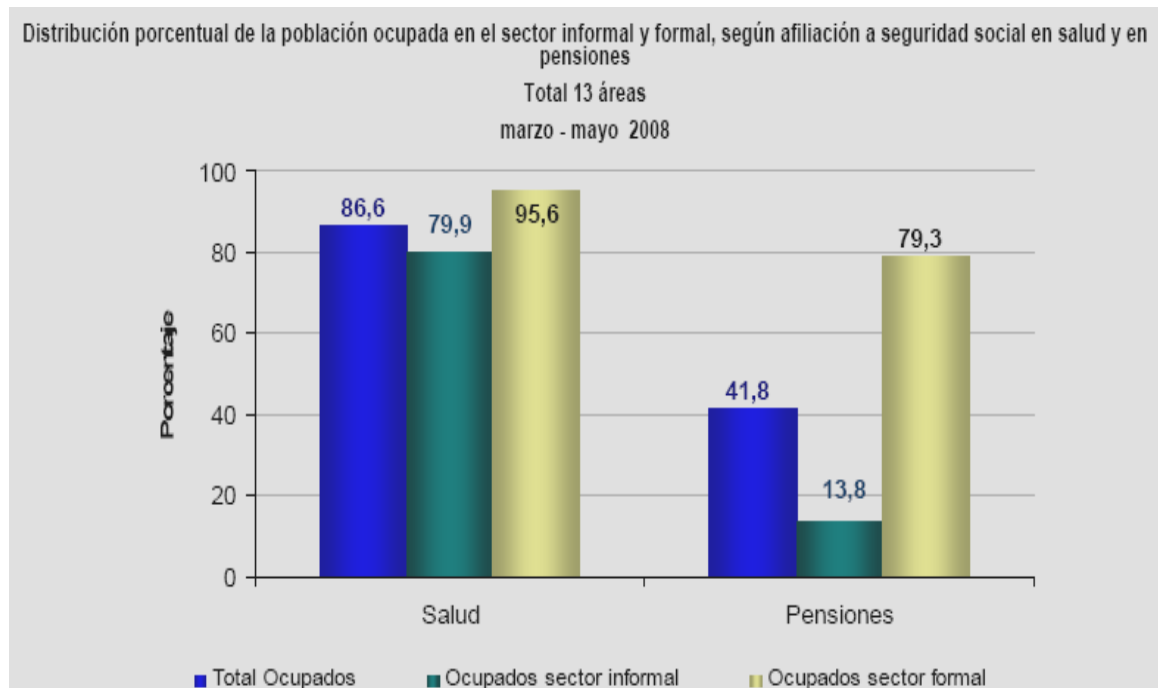
Teniendo en cuenta la motivación de la presente investigación, es de mucha importancia la información acerca de la cobertura y porcentaje de afiliación de la población informal al sistema de seguridad social, específicamente al sistema pensional. Para esto, se presenta en el Gráfico 9, las cifras publicadas por el Boletín de mayo de 2008 del DANE, que indican que el 79,9% de los informales y el 95,6% de los formales estaban afiliados al sistema de seguridad social en salud. Mientras que tan solo el 13,8% de los trabajadores informales estaban afiliados al sistema de pensiones, siendo esta participación de gran contraste frente a la de los trabajadores formales que presentan un porcentaje de afiliación de 79,3%. Esta situación se debe a que las condiciones de trabajo y las remuneraciones recibidas por estos empleados informales son tan bajas que muchas veces deben tomar la decisión de elegir entre cotizar a seguridad social o destinar sus ingresos a gastos prioritarios como alimentación, y vivienda. Además, como se indicó antes, gran parte de la población informal está integrada por personas subempleadas que trabajan bajo condiciones precarias, de subcontratación y con condiciones de trabajo inestables, lo que hace que la afiliación de estas personas al sistema pensional sea casi imposible, aunque algunas estadísticas señalen que la cobertura en pensiones aumenta para esta población, pero en realidad lo que

---

<sup>69</sup> Ibid., P.4-5

ocurre es que hay gran cantidad de empleados informales que se afiliaron una vez al sistema pero por las condiciones laborales no han vuelto a cotizar.

### Gráfico 9. Ocupados según afiliación a seguridad social en pensiones



Fuente: DANE

Esto lo ratifica la Superintendencia Financiera de Colombia, al señalar que de 12 meses que tiene el año, el 51% de los afiliados a los fondos de pensiones sólo cotiza la mitad o menos. Estas condiciones precarias de contratación condena a muchas personas a largos períodos de desafiliación al sistema, de donde entran y salen permanentemente, la consecuencia para estas personas es que, así se esfuercen en cotizar al régimen de pensiones cada vez que les resulta un empleo, el régimen pensional está diseñado para que ellas nunca puedan adquirir el derecho pleno a su pensión: se necesitan 1.300 semanas de cotización al sistema, lo que supone una vida laboral activa de 25 años continuos de cotización,

resultado imposible por las tendencias de contratación precaria que se están imponiendo en el mercado de trabajo<sup>70</sup>.

## **2.6 EL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO**

**2.6.1 Antecedentes históricos.** Los orígenes del Sistema de Seguridad Social en Colombia se remontan a 1945 cuando se creó la Caja de Previsión Nacional y 1946 con la creación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales. En su comienzo, el sistema sólo se preocupó por los seguros de salud y el pago de pensiones de los trabajadores vinculados al sector público. En 1967, se estructuraron los seguros económicos como la Invalidez, vejez y muerte (IVM) y los accidentes de trabajo, y en este año, los empleados del sector privado tuvieron la opción de acceder de una forma sistemática y bien reglamentada a los beneficios pensionales, al hacer obligatoria su afiliación al Instituto de Seguros Sociales, entidad encargada de administrar las reservas bajo el esquema de prima media escalonada<sup>71</sup>. Según el decreto 3041 de 1966, la financiación del ISS provenía de tres fuentes: el gobierno nacional (1.5%), los empleadores o patronos (3.0%) y los trabajadores (1.5%). En 1973, mediante el decreto 1935, la cotización al ISS pasó a ser bipartita, es decir, de empleadores y trabajadores. No obstante, mientras patronos y trabajadores contribuyeron siempre, el gobierno nacional dejó de cumplir sus compromisos, de manera que hoy adeuda cerca de US\$ 20 mil millones a los trabajadores que cotizaron para pensiones en el ISS durante el periodo comprendido entre 1967 y 1973, constituyéndose así en un destacado factor de corto plazo de la crisis pensional<sup>72</sup>.

Así, hasta 1992 el sistema pensional colombiano era de reparto y tenía varios problemas que afectaban su supervivencia financiera, como el manejo financiero y

---

<sup>70</sup> CARDENAS, M. y MEJIA, C. Informalidad en Colombia: nueva evidencia. P. 99.

<sup>71</sup> BUSTAMANTE, Juana P. Factores que inciden en la cobertura del sistema pensional en Colombia. DNP. P. 4.

<sup>72</sup> *Ibíd.*, p. 5.

administrativamente ineficiente de los recursos pensionales. Se constituyeron pocas reservas y no se usaron para pagar pensiones, sino que se utilizaron para aportar fondos a actividades de fomento industrial; además la cobertura era sólo del 30% de la PEA, pese a una potencialidad del 43%; también existía un desbalance entre aportes y beneficios pensionales; y la "tasa de reemplazo" (pensión/salario reciente) se sostuvo en 75% para los empleados públicos y entre 65% y 90% para los empleados privados. Adicionalmente, Cajanal responsable de los aportes pensionales de algunos empleados estatales, no hizo las reservas debidas porque el gobierno no le giró los recursos; por último, la existencia de regímenes especiales, hizo que el pasivo pensional solo de la fuerza pública y ECOPETROL equivalieran en 1993 a 14 puntos del PIB<sup>73</sup>. En fin, como se observa en el Anexo T, donde se muestran los antecedentes del sistema pensional colombiano hasta la Ley 100 de 1993, desde el punto de vista normativo, se puede afirmar que en Colombia no existe un sistema pensional uniforme<sup>74</sup>, ya que hasta el día de hoy, su evolución ha estado conducida por una serie de reformas, leyes y decretos que no han solucionado los problemas con los que empezó el sistema de forma definitiva.

### **2.6.2 La reforma de la Ley 100 de 1993**

▪ **Justificaciones, fundamentos y objetivos de la reforma.** Con el propósito de enfrentar los problemas anteriormente descritos, de dispersión institucional, multiplicidad de regímenes, baja cobertura, inequidad, ineficiencia administrativa, y desequilibrio financiero originado en las bajas tasas de cotización y desproporcionados beneficios, se propuso en 1992 una reforma inicialmente pensional, pero que luego se acompañó también de una profunda reforma del sistema de salud. Aunque la propuesta gubernamental en materia de pensiones

---

<sup>73</sup> ESPITIA, Jorge y BETANCOURT, Carlos. No sólo de largo plazo se compone el problema pensional. P. 19.

<sup>74</sup> HELMSDORFF, Loredana. Ampliación de cobertura del Sistema Pensional colombiano y atención al adulto mayor. P. 20.



era sustituir totalmente en el largo plazo el sistema tradicional de reparto simple por otro de capitalización individual, el acuerdo político que permitió la reforma mantuvo permanentemente el régimen anterior de reparto simple, simultáneamente con el nuevo sistema de capitalización individual.<sup>75</sup>

El régimen definido por beneficios es administrado públicamente por el ISS y el de ahorro individual por administradoras privadas. Las contribuciones a ambos subsistemas fueron de 13.5% de los ingresos en un comienzo. La propuesta gubernamental para el régimen de Prima Media se modificó y se exigieron requisitos menos severos de edad, tiempo mínimo de cotizaciones o de servicio requerido para acceder a las pensiones y, sobre todo, lo relacionado con la transición es decir, el plazo durante el cual rigen los beneficios del sistema antiguo. La Ley 100 estableció que las funciones pensionales de las caja del sector público deberían desaparecer y el régimen de Prima Media se concentraría en el ISS. Por otro lado, los pasivos pensionales del sector público descentralizado y territorial serían asumidos por estas entidades y no por el Gobierno Nacional. Finalmente, se establecieron mecanismos redistributivos, como es la cotización de solidaridad de 1% de los ingresos asegurados de los afiliados de cuatro o más salarios mínimos, para facilitar la incorporación y sostenimiento de las personas de menores recursos y evitar que caigan en la pobreza sin haber completado los requisitos para la pensión o sin haber accedido al sistema<sup>76</sup>.

En el Anexo U, se muestra la estructura que dejó la Ley 100 de 1993. Bonilla afirma que los objetivos de la reforma fueron: ampliar la cobertura, adecuar la edad de retiro a las nuevas condiciones demográficas y de esperanza de vida del país, equilibrar la relación entre contribuciones y beneficios, reducir los costos de administración y mejorar los rendimientos de los aportes para garantizar la sostenibilidad futura del sistema. La propuesta se basó en la experiencia de

---

<sup>75</sup> AYALA, Ulpiano y ACOSTA, Olga. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia. P. 5.

<sup>76</sup> AYALA, Ulpiano. Nuevas reformas al sistema de pensiones. P. 5.

países que adecuaron su régimen pensional y está entre un régimen estrictamente privado y el régimen de prima media.<sup>77</sup>.

- **Contexto económico y político.** El contexto económico de Colombia y el mundo, se ha alterado por algunos procesos que se han desarrollado como guía y de la economía mundial. El primer proceso es la privatización y el traslado de empleo del sector público al sector privado. El segundo proceso es la terciarización, donde se generan la gran mayoría de los nuevos puestos de trabajo. El tercer proceso es la informalización que consiste en el traslado de sectores más organizados al sector informal bajo la forma de ocupaciones por cuenta propia, en micro-empresas y en el servicio doméstico. El cuarto proceso es la precarización que resulta de las transformaciones en la estructura de empleo, y por la flexibilización de la relación laboral introducida mediante reformas labores diseñadas a aumentar la eficiencia. La globalización entonces, jerarquiza la búsqueda de competitividad internacional y favorece la adopción de estrategias defensivas para competir en mercados con demandas fluctuantes. Para ello se busca reducir los costos, particularmente laborales y flexibilizar el proceso de trabajo, generando inseguridad en la medida en que se transmite al empleo y a los ingresos, constituyendo desafíos nuevos para la protección social<sup>78</sup>.

Los resultados de estos procesos se han vivido en nuestro país gracias a reformas recientes en el mercado laboral como la Ley 789 de 2002, la cual en su afán de perseguir como objetivo la reducción de costos y la generación de empleo, ha ido en detrimento de lo último consiguiendo solo lo primero, dejando a su paso las víctimas del desempleo y la informalidad que son los trabajadores a los cuales se les han flexibilizado sus condiciones laborales al hacer efectivas medidas como la ampliación de las causales de despido y la disminución en los costos laborales, con mayor carga horaria para ellos. Además, con la flexibilización de contratos y el

---

<sup>77</sup> BONILLA, Ricardo. Pensiones en busca de la equidad. P. 310.

<sup>78</sup> TOKMAN, Víctor. Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social. P. 20.

auge del empleo temporal, se ha caído lamentablemente en un detrimento de la protección social de los trabajadores, quienes además de contar ahora con contratos de trabajo inestables, o incluso, no contar con ninguna clase de contrato y vivir dentro de la informalidad, deben hacerse cargo de su protección. Esto, en los casos en los que es posible hacer una cotización al sistema pensional, porque como se anotó atrás, el 57.3% de la población ocupada colombiana es participe de la economía informal lo que muchas veces los lleva a condiciones precarias de vida y a tener que renunciar a los beneficios de su protección y a construir un ahorro para su futuro, para poder comer y mantenerse en el presente.

Por otra parte, la transición demográfica y el envejecimiento de la población constituyen otro factor importante dentro del contexto en el que se desarrolla la Ley 100 de 1993, ya que se ha producido a ritmo acelerado manifestándose en una reducción de la tasa de crecimiento de la población del 2,7% registrado en el período 1950-55 al 1,5% en la actualidad. La población de mayores de 60 años crecerá en los períodos 2000-2025 y 2025-2050 entre tres y cinco veces más que la población total, y en el último año, uno de cada cuatro latinoamericanos será un adulto mayor<sup>79</sup>. Esto tiene graves consecuencias para el país y significa un reto enorme para la real reforma que necesita el sistema pensional, ya que al mismo tiempo que se da el envejecimiento de la población, se produce otro fenómeno que es la reducción de la natalidad, lo que resulta en una disminución de la población joven y potencial cotizante al sistema pensional y una consecuente escasez de recursos para cubrir la mesada pensional de la población que ya debería recibirla.

- **Marco institucional y organización de nuevos agentes.** Los dos principales subsistemas que aprobó la reforma de la Ley 100 de 1993 son el de Ahorro Individual, administrado por las AFP y el de Prima Media centrado en el ISS. Sin embargo, subsisten temporalmente cajas y fondos públicos, unos

---

<sup>79</sup> *Ibíd.*, P. 30.

exceptuados de la reforma y otros que aunque la Ley ordenó su liquidación y traslado de sus afiliados al ISS, aún persisten. Las obligaciones de estos agentes por pensiones han superado sus ingresos por contribuciones y requieren apoyos crecientes de presupuesto<sup>80</sup>. Las cifras recogidas de la Superintendencia Financiera demuestran que a pesar de que la afiliación al sistema de capitalización individual alcanzó 8.194.694 millones de personas a junio de 2008, sólo 4.532.962 millones son afiliados activos, y 3.679.721 son cotizantes<sup>81</sup>, lo que demuestra que los aumentos en cobertura no han sido reales ya que, esos 8 millones de afiliados son nominales, pero solo el 44.9% se encuentra cotizando al sistema pensional, en gran parte, confirmando la hipótesis de esta investigación, debido a la ausencia de ingresos por las condiciones precarias de la mayoría de trabajadores informales de nuestra economía. Por otra parte, el origen de los afiliados a las AFP para junio de 2008, está compuesto en un 61% por nuevos afiliados al sistema pensional, un 27.3% por personas que provienen del ISS, un 11.3% trasladado de otros fondos y un 0.5% proveniente de las cajas. Así mismo, para este mismo periodo, la mayoría de los afiliados pueden considerarse jóvenes, ya que 56% de ellos corresponde al rango entre 15 y 34 años; un dato importante a tener en cuenta para el desarrollo de esta investigación es el del tipo de afiliación, siendo en el caso de las AFP de 7.783.924 trabajadores dependientes frente a 410.770 trabajadores independientes, es decir solo el 5% de los afiliados, un porcentaje demasiado bajo que indica la pobre participación de este grupo de trabajadores en el sistema pensional, además de que ese es el porcentaje de afiliados independientes, pero no se cuenta con información acerca de los afiliados cotizantes, ya que como se ha dicho antes, pueden estar afiliados pero no estar

---

<sup>80</sup> AYALA, Ulpiano y ACOSTA, Olga. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia. P.15.

<sup>81</sup> Los afiliados inactivos son aquellos que no han efectuado cotizaciones en por lo menos los últimos seis meses. Se entiende como no cotizantes a aquellos afiliados no pensionados, que por alguna razón, por ellos no se efectuó la cotización obligatoria durante el mes para el cual se reporta.

cotizando<sup>82</sup>. Además, el 83.5% de los afiliados a junio de 2008 contribuye con un ingreso base de uno o dos salarios mínimos y hasta el mismo periodo existen aproximadamente 28.061 pensionados dentro de este régimen de capitalización individual.

En cuanto a las administradoras de estos recursos, hay en la actualidad seis AFP<sup>83</sup>, siendo Porvenir la que tiene mayor participación con 2.412.484 afiliados a junio de 2008, es decir el 29.5% del total y Skandia con 70.671 afiliados, el 0.85% de los afiliados, el grupo con menor participación. En cuanto a la inversión de los recursos se ha realizado en un 43.5% en títulos de deuda pública interna y externa; 23.7% en instituciones no vigiladas por la SFC, el 16.4% en instituciones vigiladas por la SFC, 11.1% en inversiones en el exterior; y 5.3% en acciones. La rentabilidad mensual promedio de los fondos de pensiones obligatorias durante los últimos treinta y seis meses estuvo entre el 8.52% y el 10.85% E.A<sup>84</sup>, como lo muestra el Anexo V, a junio de 2008, el promedio ponderado de la rentabilidad acumulada de los últimos tres años es de 8.70%, dos puntos por encima de la rentabilidad mínima exigida, que es de 6.10%.

Con respecto al segundo subsistema, el régimen de prima media, se puede apreciar también a partir de la información obtenida a través de la Superintendencia Financiera, que el total de los afiliados a junio de 2008 es de 6.187.026 personas, de las cuales 6.122.255 son afiliados al ISS, es decir, el 99% del total, correspondiendo el restante 1% a los afiliados que aún pertenecen a los fondos públicos<sup>85</sup>. Del total de afiliados al régimen de Prima Media a junio de 2008, 2.148.693 son afiliados activos, y 1.823.008 son afiliados cotizantes, es

---

<sup>82</sup> Volverá a hacerse mención de estas cifras en el acápite correspondiente a Cobertura, para mostrar su evolución y su importancia durante los últimos años.

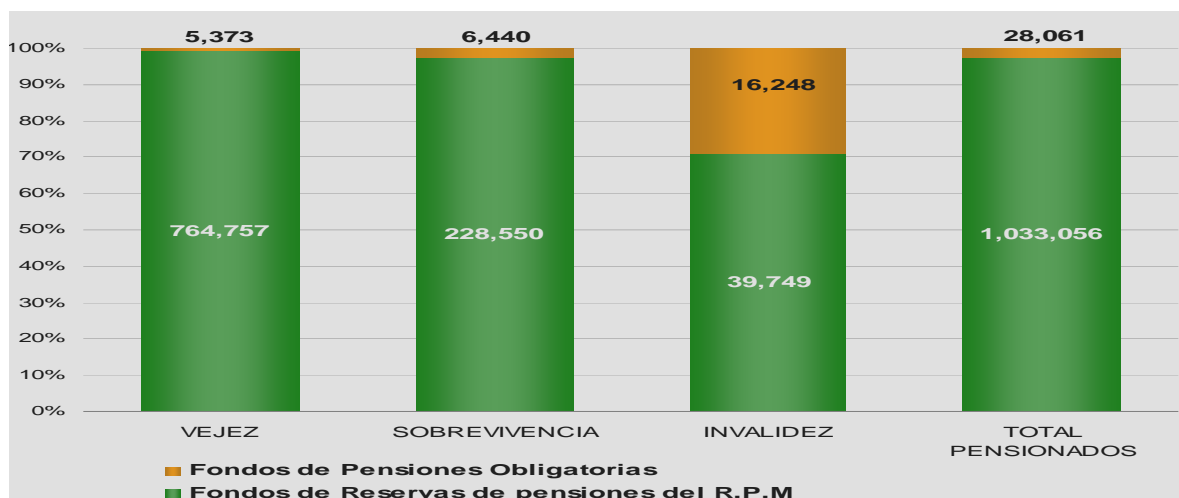
<sup>83</sup> Porvenir, Protección, Horizonte, CitiColfondos, ING Pensiones y Cesantías y Skandia.

<sup>84</sup> SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA. Comunicado de prensa, 13 de agosto de 2008. P. 2.

<sup>85</sup> Caja de Auxilios de la Asociación de Aviadores Civiles CAXDAC, Fondo de Previsión Social del Congreso de la República FONPRECON, Caja de Previsión Social de Telecomunicaciones CAPRECOM, Pensiones de Antioquia y Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL.

decir, solo el 30.1% cotiza al sistema pensional actualmente, esto al igual que en el caso de las AFP se debe a la situación de desempleo o de empleo informal que impide la generación de ingresos para la protección social, en especial al sistema pensional y además puede deberse también a que algunas personas pueden estar multifiliadas luego de trasladarse al sistema de capitalización individual, y por ende estar cotizando en él y no en el régimen de prima media, aunque aparezcan aun como afiliados. Los datos acerca de la clasificación de la población afiliada al régimen de prima media no están disponibles para el periodo corrido de 2008, por lo que es conveniente citar los datos generales sobre esta clasificación más actuales, que se dan a mayo de 2007, según esta información, los afiliados que tienen una mayor participación son los que se encuentran entre los 35 y los 59 años de edad, lo que confirma lo citado en el la primera parte de la presente investigación, referente a la “selección adversa” experimentada por la concentración de la población más joven y con mayor capacidad de cotizar en las AFP, dejando en el régimen de prima media los cotizantes más enfermos y de mayor edad<sup>86</sup>.

**Gráfico 10. Pensionados RPM y AFP**



Fuente: Superfinanciera.

<sup>86</sup> Los datos acerca de la participación de trabajadores independientes en el Régimen de Prima Media tampoco han sido publicados para el periodo 2007-2008.

Por otra parte, como se muestra en el Gráfico 10, a junio de 2008 el régimen de prima media presenta 1.033.056, donde el 74% son pensionados por vejez, el 22.1% por sobrevivencia y el 3.8% corresponde a pensionados por invalidez.

Además, los saldos de los portafolios de inversiones de los fondos de reservas pensionales a junio de 2008 ascienden a \$2.3 billones frente a \$2.1 billones en junio de 2007. En junio de 2008 el 97.6% de los portafolios se encuentra invertido en Títulos de la Nación; el 2.4% restante está representado en otros títulos diferentes a los de la Nación en los portafolios de los fondos administrados por CAXDAC. La composición del portafolio de inversiones de CAXDAC<sup>87</sup> al 30 de junio de 2008 ascendió a \$327 mil millones, disminuyendo en 1.8% el valor registrado al cierre del mes anterior<sup>88</sup>.

▪ **Esquemas de financiamiento y sostenibilidad del Sistema.** La sostenibilidad financiera del sistema pensional colombiano es de vital importancia debido a la situación actual de déficits pensionales sobre el balance del resto del sector público, por eso es necesario que se produzca un superávit que compense aquellos déficits y los costos de su financiación temporal con endeudamiento. Antes de presentarse la actual crisis de sostenibilidad de las finanzas públicas colombianas, ya se había demostrado que los déficits pensionales tras la reforma de la Ley 100 desbordarían la capacidad de pago de deuda. En el caso de las pensiones, la sostenibilidad del sistema contributivo se han visto afectados porque al tiempo que es necesario atender los costos de transición para implantar el nuevo modelo, que son el reconocimiento de deudas causadas en el sistema antiguo, el Estado, no había hecho las provisiones para atender sus obligaciones, y ha permitido que desde 1993 ellas se incrementen y tengan excepciones<sup>89</sup>.

---

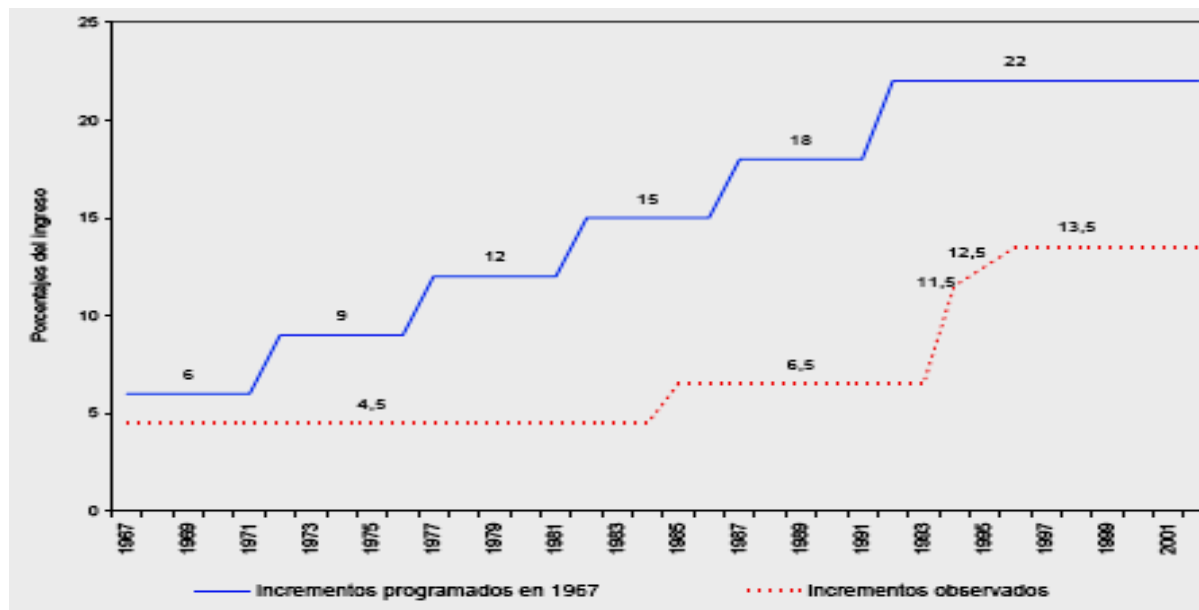
<sup>87</sup> CAXDAC es sustancialmente distinta a la de los otros fondos de reservas del Régimen de Prima Media, debido a que esta Caja en materia de inversiones se rige por las normas expedidas por la Superintendencia Financiera de Colombia para las administradoras de fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

<sup>88</sup> SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA. Comunicado de prensa, 13 de agosto de 2008. P. 11.

<sup>89</sup> AYALA, Ulpiano y ACOSTA, Olga. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia. P.58.

Esto explica porqué solo una pequeña parte de la población recibe pensión, debido a que el déficit vivido es la consecuencia del incumplimiento en ajustes establecidos cuando se creó el régimen de reparto en 1967, como se puede apreciar en el Gráfico 11.

**Gráfico 11. Tasas proyectadas y reales de cotización a pensiones**



Fuente: La protección social de cara al futuro. CEPAL.

Sin embargo, es de reconocer que la reforma pensional llevada a cabo por la Ley 100 tuvo también algunos beneficios para el país al abrir la opción de capitalización individual y asegurar las pensiones reduciendo su dependencia fiscal, además, implantó mecanismos distributivos como las garantías de pensiones mínimas, y estableció mecanismos de regulación y vigilancia estatal de las pensiones y los administradores de las mismas. Esto significa que las reformas de los sistemas de pensiones orientadas a la capitalización mejoran la solvencia fiscal a largo plazo. Si bien esto es cierto, a corto y mediano plazo, el financiamiento de la transición de una reforma estructural, combinado con los altos déficit acumulados por la insuficiencia financiera del régimen de reparto y la



presencia de regímenes especiales de alto costo, hace peligrar la trayectoria financiera de las reformas previsionales<sup>90</sup>.

**2.6.3 Ajustes posteriores a la Ley 100 de 1993.** En el Anexo W, se observa un comparativo de reformas luego de la Ley 100 de 1993. Esta Ley dejó sin resolver una complicada problemática pensional. En particular: Dejó vigente multiplicidad de regímenes especiales que configuraron un sistema pensional inequitativo, responsabilizando al Estado de una pesada carga financiera, esto agravó la precaria situación financiera del ISS que al mismo tiempo debía enfrentar el proceso de la transición hacia un sistema dual que lo dejó sin los ingresos de los afiliados que decidieron migrar al régimen administrado por las AFP<sup>91</sup>. Para tratar de solucionar lo anterior, se hizo una reforma a la Ley 100 de 1993 con la Ley 797 de 2003. Los principales puntos de esta reforma son<sup>92</sup>:

- Se aumentaron las cotizaciones en forma paulatina llegando a 16% en 2008. La carga impositiva para financiar la seguridad social (salud y pensiones) en Colombia pasa así del 25.5% del salario básico en 2002, antes de la Ley 797, al 27.5% en 2006 y 28% en 2008. En el caso de los trabajadores independientes, que antes no estaban obligados a cotizar a pensiones, financiar su seguridad social les costaba el 12% del ingreso declarado en 2002 y les cuesta 28% en 2008. Todos estos aumentos respaldan la hipótesis de esta investigación respecto a las consecuencias no solo de la flexibilización laboral sino también de la legislación actual sobre lo difícil y casi imposible de la cotización de trabajadores informales al sistema pensional.

- Se crea un Fondo de Garantía de Pensión Mínima del régimen de Ahorro Individual cuyos recursos complementarán la parte que haga falta a los afiliados, que cumplen con los requisitos exigidos para tener derecho a una pensión mínima, para financiar su mesada. El Fondo se alimenta con el 1.5% de las contribuciones

---

<sup>90</sup> CEPAL. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. P. 136.

<sup>91</sup> FARNE, Stefano. De la Ley 797 de 2003 al Acto Legislativo N° 1 de 2005 Una reforma pensional inconclusa. P. 20.

<sup>92</sup> *Ibíd.*, P. 22.

a pensiones: los afiliados aportan directamente un punto porcentual; el otro medio punto se deriva de la disminución de la comisión cobrada por las AFP, de 3.5% a 3%, por concepto de administración. Antes de la Ley 797, la pensión mínima en el régimen de Ahorro Individual era garantizada por el Estado; ahora los responsables son los mismos afiliados de las AFP y, solo si el Fondo de Garantía resultara insuficiente, la parte faltante de las mesadas será cubierta con recursos públicos.

- En cuanto a afiliación se estableció que ésta se volviera obligatoria para todos los trabajadores independientes. En nuestro país, donde hay un enorme sector informal urbano, es difícil ampliar la afiliación entre los trabajadores independientes con una disposición legal, ya que ellos no pueden aportar un porcentaje elevado de sus ingresos para financiar sus pensiones y descuidar otros riesgos más inmediatos.

- El IBC máximo sube de 20 salarios mínimos a 25, y no puede ser inferior a un salario mínimo. Esto aumenta el costo de la mano de obra más calificada y de los empleados domésticos. En particular, doblan el valor de las contribuciones a cargo de estos últimos trabajadores que desde 1988 podían cotizar sobre medio salario mínimo.

- La edad de jubilación en el régimen de Prima Media sube de 55 a 57 años en el caso de las mujeres y de 60 a 62 años en el caso de los hombres a partir de 2014, sin necesidad de un estudio actuarial como lo disponía la Ley 100.

- El número mínimo de semanas de cotización para tener derecho a la pensión aumenta en ambos regímenes, subiendo de 1.000 a 1.300 semanas entre 2005 y 2015.

- La tasa de reemplazo en el régimen de Prima Media disminuye de 65% a 55-65%; la máxima de 85% a 70.5 - 80%, dependiendo del promedio de cotizaciones efectuadas durante los 10 últimos años. La nueva fórmula para el cálculo de la tasa de reemplazo es igual a:  $TR = 65.50 - (0.50 * SMMLV)$ .

- El Fondo de Solidaridad Pensional, creado por la Ley 100 de 1993, se abrió en dos subcuentas. La subcuenta de solidaridad que subsidia los aportes a pensiones

de personas que no tienen recursos suficientes para cancelarlos en su totalidad, y la nueva subcuenta de subsistencia que se dirige a la protección de los ancianos en estado de indigencia.

- Otro de los elementos de la Ley 797 fue la reforma del régimen de transición (artículo 36, Ley 100 de 1993)<sup>93</sup>, pero esta reforma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

Luego de esto, se aprobó la Ley 860 de 2003, que en su artículo 4 revive parcialmente algunos puntos de la Ley 797, como el incremento de las semanas mínimas para obtener la pensión de jubilación, que en cambio de empezar a regir en 2005 inicia en 2008 con las 1.125 semanas previstas en el artículo 9 de la Ley 797. La Corte Constitucional declara inexecutable este artículo, y se vuelve al régimen de transición de la Ley 100 de 1993. La Ley 860 mantiene hasta el 31 de diciembre de 2007 el régimen de transición previsto por la Ley 100, pero a partir del 1º de enero de 2008 a sus beneficiarios se les aplica sólo lo dispuesto en materia de edad, y ya no se aplica la normatividad para tiempo de servicio, número de semanas cotizadas y monto de la pensión<sup>94</sup>.

El más reciente intento normativo para reducir el déficit fiscal generado por pensiones y eliminar los privilegios de ciertos sectores, se dio a través del Acto Legislativo 01 de julio de 2005, que introduce el criterio de sostenibilidad financiera

---

<sup>93</sup> Según la Ley 100 de 1993, en su artículo 36: "... Régimen de transición. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres. La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley. El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE...".

<sup>94</sup> HELMSDORFF, Loredana. Ampliación de cobertura del Sistema Pensional colombiano y atención al adulto mayor. P. 30.

del Sistema Pensional y el respeto por los derechos adquiridos, garantiza el pago de las mesadas pensionales por parte del Estado y la imposibilidad de reducir las. Además, disminuye el periodo de transición establecido por la Ley 100 de 1993 (del 1 de enero de 2014 pasa al 31 de julio de 2010), excepto para quienes tengan 750 semanas cotizadas a la entrada en vigencia del acto legislativo; se eliminan los regímenes especiales y exceptuados, a partir del 31 de julio de 2010, conservando el de la Fuerza Pública, el Presidente de la República y el Magisterio, y por último se elimina la mesada 14 para quienes se pensionen a partir de la vigencia del acto legislativo, excepto para los que perciban una pensión igual o inferior a 3 smmlv, si ésta se causa antes del 31 de julio de 2010.<sup>95</sup> La eliminación de la mesada catorce significa una disminución de los pagos del sistema pensional, que recaen en su mayoría en la nación, y afecta a los afiliados del RPM que no están cubiertos por el régimen de transición, porque reduce de nuevo sus beneficios, por lo que puede considerarse injusto para estas personas que en la actualidad no recibirán subsidios del sistema<sup>96</sup>.

Además de esto, el Acto Legislativo 01 de julio de 2005, instituyó en el país, los beneficios económicos periódicos BEP, como mecanismo de protección social para los adultos mayores sin derecho a pensión, y como expresión de la política pública en Colombia al determinar los casos en que se pueden conceder beneficios inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que tampoco cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión. Entonces, dado el escaso monto a ahorrar, los incentivos para maximizar ese monto premian la fidelidad mediante el logro de ciertas coberturas de acuerdo con el tiempo de cotización y el valor ahorrado, y la posibilidad de que el ahorrador se traslade de un sistema general de pensiones a uno de BEP.

---

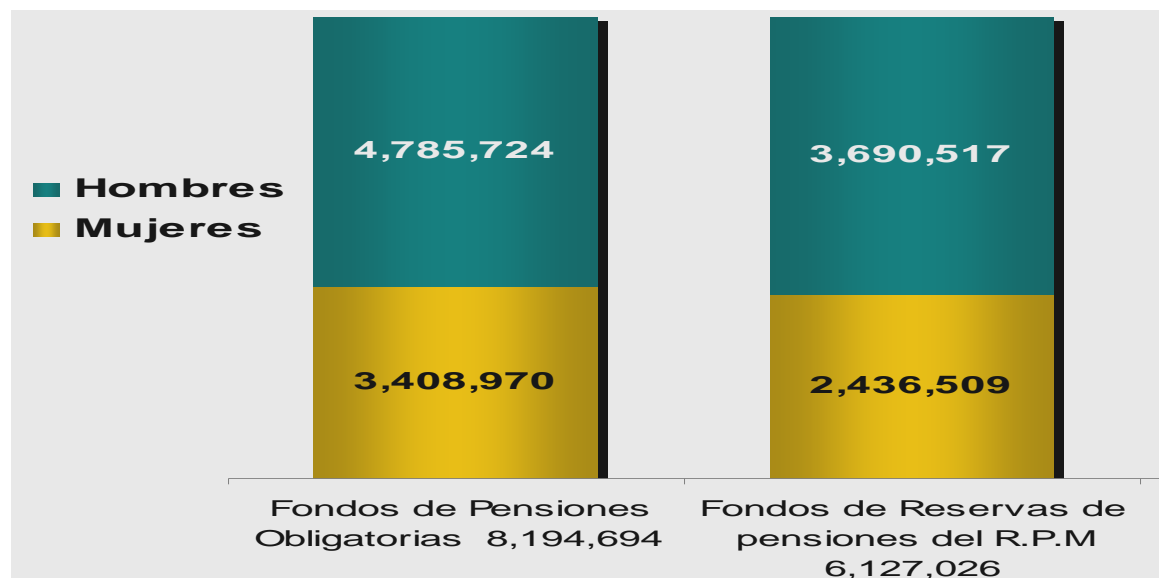
<sup>95</sup> *Ibíd.*, P. 31.

<sup>96</sup> BORJA, Walden. La reciente reforma pensional: entre los compromisos financieros y la inestabilidad social. P. 101.

## 2.6.4 Efectos e impactos de la reforma de 1993

- **Cobertura.** El propósito original de la reforma de 1993 fue el de ampliar la cobertura, creando mecanismos para que los colombianos comunes y corrientes se pudieran vincular a algún sistema pensional. Para reducir la dispersión y aumentar la vinculación, se estableció la competencia entre el régimen de prima media del ISS y los nuevos fondos privados, promoviendo la liquidación de las Cajas no solventes y el traslado de sus afiliados a alguno de los fondos establecidos. Luego de los quince años transcurridos de la puesta en marcha de la reforma aprobada con la Ley 100 de 1993, se observa la consolidación del nuevo sistema de Ahorro Individual, administrado por las AFP, pero, una profunda crisis económica en los últimos años ha golpeado el empleo, especialmente el del sector formal, que ofrece mejores incentivos de afiliación a la seguridad social<sup>97</sup>.

**Gráfico 12. Afiliados al Sistema Pensional Colombiano**



Fuente: Superfinanciera.

<sup>97</sup> AYALA, Ulpiano y ACOSTA, Olga. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia. P. 13.

Al finalizar el año 2008 como se aprecia en el Gráfico 12, los afiliados a las AFP llegaron a 8.194.694, y los del ISS a 6.127.026, notándose en ambos regímenes una menor participación de la mujer frente al hombre, la menor tasa de afiliación de las mujeres es consistente con su mayor tasa de desempleo, que es de alrededor de seis puntos más que la de los hombres.

Esta brecha sin embargo, se ha ido cerrando por el aumento de su participación laboral que se refleja también en un ritmo creciente de afiliación a los fondos de pensiones, como se ve en la Tabla 3.

**Tabla 3. Afiliación al Sistema de Pensiones según sexo, edad e ingresos**

	Fondos de Pensiones Obligatorias		Fondos de Reservas de pensiones del Régimen de Prima Media	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<b>Salarios mínimos</b>				
<=2	3,960,085	2,876,765	3,430,948	2,286,086
>2 <=4	522,010	343,151	167,435	99,661
>4 <=7	170,096	119,280	58,210	33,983
> 7	133,533	69,774	33,924	16,779
<b>Rango de edad</b>				
Hasta 34 años	2,549,991	2,042,525	867,888	473,398
entre 35 y 49 años	1,928,877	1,262,722	1,556,558	1,260,331
50 ó más años	306,856	103,723	1,266,071	702,780

Fuente: Superfinanciera.

Por su parte, el 76% de los afiliados al sistema de capitalización administrado por las AFP, corresponden a asalariados de menos de dos salarios mínimos, pero el mayor incremento se ha dado en el grupo de más de cuatro salarios mínimos. La principal diferencia entre las afiliaciones a los subsistemas resulta de las edades y no de los niveles de ingresos. El sistema de ahorro es el que ha incorporado más nuevos afiliados, y las pensiones que puede otorgar son mejores que las del de Prima Media para los que contribuyan largos plazos. Por otra parte, del total de

afiliados a los fondos de pensiones obligatorias, el 55.3% corresponde a afiliados activos (4.532.962) y el 44.7% (3.661.732) a afiliados inactivos. Del total de afiliados al ISS, el 35,1% corresponde a afiliados activos (2.148.693) y el 64,9% (3.973.562) a afiliados inactivos. Así mismo, el 55.1% de los afiliados a los fondos de pensiones obligatorias corresponde a no cotizantes (4.514.973) y el 44.9% a cotizantes (3.679.721).

**Tabla 4. Afiliados al sistema de pensiones colombiano**

AFILIADOS AL SISTEMA DE PENSIONES COLOMBIANO						
	AFILIADOS AL ISS			AFILIADOS A LAS AFP		
Año	Cotizantes	No Cotizantes	Total	Cotizantes	No Cotizantes	Total
2000			4.530.994			3.713.349
2001			4.535.125			4.150.772
2002	2.099.928	2.407.621	4.575.213			4.536.993
2003	2.172.145	3.495.798	5.728.888			4.965.697
2004	1.849.393	3.830.031	5.740.999	2.097.553	3.355.720	5.453.273
2005	1.898.778	3.689.758	5.588.536	2.380.097	3.671.513	6.051.610
2006	1.907.978	3.981.319	5.889.297	2.677.620	4.023.641	6.701.261
2007	1.914.596	4.177.660	6.092.256	3.208.956	4.197.926	7.406.882
2008	1.823.008	4.364.018	6.187.026	3.679.721	4.514.973	8.194.694

Fuente: Elaboración de la autora. Cifras de Superfinanciera. Los datos faltantes no se encuentran disponibles.

Del total de los afiliados a los fondos de reservas de pensiones del Régimen de Prima Media, el 29.5% corresponde a cotizantes (1.823.008) y el 70.5% (4.364.018), a no cotizantes. Como ya se comentó anteriormente, y como se muestra en la Tabla 4, existen diferencias entre los afiliados y los afiliados cotizantes al sistema, factor importante a tener en cuenta para estudiar la cobertura del sistema pensional y su articulación con el mercado laboral, ya que éste tiene implicaciones restrictivas para la continuidad de los aportes de los afiliados por fenómenos como el desempleo y en el caso de esta investigación, por

fenómenos como el empleo informal. Los pobres avances en cobertura tienen como causa la recesión económica que ha incrementado la tasa de desempleo del país y ha hecho más potente el fenómeno del empleo informal, generando una escasez de ingresos para aportar al ahorro futuro de 5.191.000 trabajadores informales reportados por el DANE a junio de 2008.

Lo que ha ocurrido en el país después de la Ley 100, es que los fondos se han alimentado del debilitamiento del Seguro Social, pero esto no se ha traducido en beneficios para los cotizantes y mucho menos para la población que está por fuera del sistema, persistiendo además la inequidad producida por la existencia de regímenes especiales que representan costos fiscales elevados para el Estado y para el resto de colombianos. El sistema de ahorro individual, explica en su totalidad el avance en cobertura en materia de pensiones. Aunque la crisis económica de los últimos años deterioró este logro, es posible demostrar que el nuevo sistema generó los incentivos para que los jóvenes prefieran el sistema de capitalización para fondear su ahorro para pensiones<sup>98</sup>.

Pero la expansión de la cobertura se limita especialmente por la situación del mercado laboral, tratadas al inicio de esta segunda parte, que no permiten que los ingresos de los trabajadores informales, que constituyen cerca del 57.3% de los trabajadores, logren realizar el ahorro para su pensión. Por esto, la presente investigación se toma la tarea de describir tanto el estado del sector laboral del país como el estado del sistema pensional, para insistir en que es necesaria una reforma que supere a las recientemente aplicadas a dichos sectores, porque, por ejemplo, en el mercado laboral se encuentra un conjunto de pequeños empresarios que debe decidir entre su aporte a pensiones y el capital que para expandir sus negocios, y por ende, imponer contribución a pensiones a estas personas reduce su bienestar, conduciéndolos a tomar medidas como la evasión de los aportes. Aparte de ellos, también se encuentran los trabajadores que

---

<sup>98</sup> *Ibíd.*, 41.



también son informales pero se encuentran en un estado de pobreza insostenible, por lo cual llevan condiciones de vida precarias, ya que sus empleos también son precarios e inestables, lo que no les permite vincularse o mantenerse en el sistema pensional contributivo.

**Tabla 5. Afiliados al RAI según actividad dependiente o independiente**

<b>AFILIADOS AL REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL COLOMBIANO SEGÚN ACTIVIDAD DEPENDIENTE O INDEPENDIENTE</b>						
	<b>DEPENDIENTE</b>		<b>INDEPENDIENTE</b>		<b>TOTAL</b>	
	<b>AFILIADOS</b>	<b>PARTICIPACION EN EL TOTAL %</b>	<b>AFILIADOS</b>	<b>PARTICIPACION EN EL TOTAL%</b>	<b>AFILIADOS</b>	<b>TASA DE CRECIMIENTO ANUAL%</b>
<b>1994</b>	831.635	84	159.985	16	991.620	
<b>1995</b>	1.582.677	92	134.045	7.8	1.716.722	73.1
<b>1996</b>	1.935.036	95	97.369	4.8	2.032.405	18.4
<b>1997</b>	2.397.520	96	96.843	3.8	2.494.363	22.7
<b>1998</b>	2.813.188	97	95.445	3.3	2.908.633	16.6
<b>1999</b>	3.337.620	97	105.703	3	3.443.323	18.4
<b>2000</b>	3.602.356	97	110.993	3	3.713.349	7.8
<b>2001</b>	4.027.724	97	123.048	3	4.150.772	11.7
<b>2002</b>	4.416.481	97	120.512	2.7	4.536.993	9.3
<b>2003</b>	4.830.465	97	135.232	2.7	4.965.697	9.4
<b>2004</b>	5.303.716	97	149.557	2.7	5.453.273	9.8
<b>2005</b>	5.831.136	96	220.474	3.6	6.051.610	11
<b>2006</b>	6.439.793	96	261.468	3.9	6.701.261	10.7
<b>2007</b>	7.116.616	96	290.266	3.9	7.406.882	10.5
<b>2008</b>	7.783.924	95	410.770	5	8.194.694	10.6

Fuente: Elaboración de la autora. Cifras de Superfinanciera.

En efecto, el crecimiento de los afiliados en el sistema de capitalización ha estado explicado principalmente por la evolución de los trabajadores dependientes, como se ve en la Tabla 5, es decir, aquellos que trabajan con un contrato de trabajo en una empresa; desde 1994 los afiliados de actividades dependientes, explican el crecimiento de la afiliación al sistema de ahorro individual y llegan a representar el 97% de los afiliados.

La mayoría de los trabajadores no son asalariados, no tienen empleo estable, no tienen un salario asegurado y por ende no tienen opciones de cotización, ya que trabajan en el sector informal, por lo que enfrentan el problema de afiliarse, y si lo logran, el problema de ahorrar para poder acceder por lo menos a la pensión mínima. Por eso, Mesa –Lago dice que el mandato legal, aunque ayudaría, no lograría una cobertura adecuada de los trabajadores independientes, por la inestabilidad de su empleo, un ingreso usualmente menor al salario mínimo y baja capacidad de cotización; por la obligación de pagar su propia cotización más la del patrono (que no tienen); por la rigidez por la obligación de cotizar a todos los programas de seguridad social, lo cual aumenta más la carga e impide la selección de un sólo programa; por los obstáculos para su identificación, afiliación, estimación de su ingreso, recaudación de sus cotizaciones e inspección del cumplimiento (carecen de empleador, están dispersos, deben tomar la iniciativa de registrarse y pagar directamente), y por falta de incentivos para la afiliación, especialmente en el programa de pensiones, debido a que los independientes tienen otras prioridades, así como otras alternativas como pensiones asistenciales<sup>99</sup>. En síntesis, todo sistema pensional debe preocuparse por garantizar a sus afiliados un futuro decente y estable manteniendo el mismo nivel de vida que llevaban cuando estaban en edad productiva, pero, así mismo, un sistema pensional debe preocuparse por incluir a toda la población trabajadora para que gocen de beneficios en un futuro, aunque es cierto que con las

---

<sup>99</sup> MESA-LAGO, Carmelo. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. P. 38.

condiciones actuales de desempleo e informalidad en el país las cotizaciones son casi imposibles de sostener en el tiempo, sobretodo para el caso de los trabajadores informales, deben crearse mecanismos o modificaciones en la legislación para que la cobertura se extienda efectivamente hacia esta población y no los lleve, tras una exigencia de una ley a evadir aportes, sino a cotizar teniendo en cuenta las limitaciones de ingresos que tienen. Ya que aunque en la Tabla 5 los datos indican que la afiliación de los independientes ha aumentado, esto se debe precisamente al carácter obligatorio que tiene la cotización después de la Ley 797 de 2003, sin embargo, es una lástima que para efectos de esta investigación no estén disponibles cifras acerca de los afiliados independientes cotizantes y no cotizantes, donde seguramente se reflejaría que en su mayoría luego de su afiliación han interrumpido constante o definitivamente sus aportes pensionales.

- **Costos fiscales.** El desorden en la extensión de beneficios, la dispersión de cajas públicas y la mayor proporción de afiliados dentro de los servidores del Estado convirtió al sistema pensional colombiano en un compromiso fiscal, relacionado con los costos de administración del sistema, y la dimensión y distribución del pasivo. La Ley 100 de 1993 puso de manifiesto el desorden en las cuentas estatales y la falta de previsión y provisión de recursos para cubrir las obligaciones adquiridas por las entidades del Estado. El principal problema detectado fue no haber constituido fondos que independizaran las provisiones para pensiones y los resultados financieros de las respectivas instituciones, de tal manera que algunas de las antiguas empresas industriales y comerciales del Estado debieron constituir esos fondos y ajustar a pérdida sus resultados financieros durante varios años<sup>100</sup>. Es así como después de la reforma de 1993, el fisco tiene responsabilidades sobre los costos de la transición desde el sistema de reparto hacia el de capitalización individual, puesto que el sistema de Prima Media ya no tiene los ingresos para respaldarlas, estas obligaciones consisten en déficits operacionales para pagar las pensiones en curso y las nuevas y, una parte de los

---

<sup>100</sup> BONILLA, Ricardo. Pensiones: en busca de la equidad. P. 330.

bonos pensionales para traslados al sistema de ahorro, que reconocen las reservas que deberían haberse constituido por cuenta de los trasladados hasta el momento del cambio de cada afiliado<sup>101</sup>. Según estudios realizados por el Departamento Nacional de Planeación, la suma de los déficits generados por el ISS y los bonos pensionales puede verse como la explicitación de deuda por el traslado de afiliados a los fondos de pensiones del Sistema de Ahorro Individual, ello sería el costo de la transición a dicho sistema. El mismo estudio de Planeación Nacional indica que la carga fiscal por los próximos 20 años se debe principalmente a la falta de reforma en los sectores excluidos, a los costos de transición en el sector público donde se mantuvieron los regímenes antiguos, y a la falta de fondeo para el pago de las pensiones en este mismo sector, que no permitió constituir reservas. Sin embargo, el país aún está a tiempo de realizar una verdadera reforma que enfrente los ya mencionados costos fiscales del sistema pensional, porque el déficit del sistema antiguo comienza de inmediato y se agrava pero eventualmente empieza a disminuir hasta que al fin desaparece; el bono de reconocimiento no se hace efectivo de inmediato sino que se difiere hasta el momento del retiro el cual se demora debido a que los asegurados en el sistema nuevo son muy jóvenes y las edades de retiro han sido aumentadas de manera que el costo fiscal del bono probablemente comenzará cuando ya esté reduciéndose el déficit, pero luego se incrementará, para mucho más tarde disminuir y desaparecer; y el costo de la pensión mínima surgirá al mismo tiempo que el costo del bono, pero no disminuirá ni desaparecerá pues se otorga también a los que entran al mercado laboral y se afilian al sistema<sup>102</sup>.

- **Eficiencia y Costos Administrativos.** Las reformas realizadas en el sistema pensional colombiano incluyen costos administrativos en el sistema privado de ahorro individual, como los gastos para la recaudación de los aportes y el mantenimiento de los historiales laborales, el pago de beneficios, la información

---

<sup>101</sup> AYALA, Ulpiano y ACOSTA, Olga. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia. P. 33.

<sup>102</sup> MESA-LAGO, Carmelo. Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI. P. 24.

a los contribuyentes, la contratación de los seguros para cubrir las contingencias de invalidez y sobrevivencia, y la publicidad o actividades de comercialización. Para los afiliados, el costo de participar en los sistemas de pensiones está conformado por comisiones, fijadas normalmente en relación al salario, porcentualmente o como suma fija, o sobre el saldo de la cuenta individual. Las comisiones tienen dos componentes, el primero es el que se paga a la administradora para que gestione la cuenta individual, informe a los contribuyentes, realice las inversiones, pague las pensiones, etc. El segundo es la prima del seguro de invalidez y muerte que se paga a compañías privadas de seguros. En los sistemas públicos, algunos de estos costos no existen y por ello no se realizan cotizaciones adicionales para cubrirlos<sup>103</sup>. Varios economistas han rebatido de forma teórica el supuesto que el sistema privado y la competencia reduzcan el costo administrativo en comparación con un sistema público, argumentando que la descentralización resulta en la generación de gastos significativos de publicidad y porque la competencia no asegura bajos costos ya que el nivel de estos está determinado por la estructura de las cuentas. Las proyecciones existentes indican que muchos asegurados no ahorrarán lo suficiente para financiar sus pensiones y la alta deducción para la administración de los fondos agrava el problema; si se redujera el costo administrativo y se distribuyera mejor entre generaciones de asegurados, un porcentaje mayor iría al depósito y podría ayudar al autofinanciamiento de las pensiones y a la reducción del costo fiscal para financiar las pensiones mínimas<sup>104</sup>.

Es por esto, que las expectativas de los colombianos sobre la legislación y el funcionamiento del sistema pensional, sobretodo con la creación de los fondos privados, quedan insatisfechas, ya que se esperaba que la entrada en juego del sector privado mediante empresas competitivas de administración de fondos

---

<sup>103</sup> JIMENEZ, Luis y CUADROS, Jessica. Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas. P. 33.

<sup>104</sup> MESA-LAGO, Carmelo. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. P. 57.

llevaría a un manejo rentable y seguro de los fondos de ahorro y a una reducción paulatina de los costos administrativos, pero lo que realmente ha pasado es que la competencia entre las AFP, no ha tenido como objetivo brindar mayores beneficios a los cotizantes sino que se ha observado una creciente concentración de la actividad y las mejoras en términos de eficiencia que no se han traspasado a los usuarios. Debido a esto, se puede decir que ha sido el funcionamiento del mercado de los fondos privados de pensiones, lo que ha producido los aumentos en los costos de administración. Dado que el ahorro previsional es obligatorio este es en realidad un gran mercado cautivo, disponible para ser explotado por quien posea la mejor fuerza de ventas. Ello origina altos costos de comercialización y luego, posibilita una explotación monopólica del mercado, por cuanto las ganancias de productividad no son traspasadas a los cotizantes bajo la forma de menores comisiones. Todo lo anterior indica que lo que se esperaba con los fondos privados, es decir, una mejora en la eficiencia, maximizaciones de los rendimientos, y reducciones en los costos administrativos por la competencia, no ha resultado en una buena calidad del servicio, ni se ha trasladado hacia los afiliados.

- **Equidad.** En Colombia, las reformas al sistema pensional han dejado fuera a regímenes especiales con programas separados que gozan de condiciones y prestaciones más generosas que el sistema general. Al crearse el régimen de ahorro individual se aseguraba que por su funcionamiento estaría lejos de cualquier grado de corrupción y que aumentaría la cobertura otorgando las mismas reglas para todos los cotizantes, el beneficio obtenido dependería solo de ellos, sin embargo, este aumento de cobertura no ha sido posible y la promulgada equidad que se lograría no es palpable ya que se mantienen excluidos grupos de población con menos oportunidades que otros, como es el caso de los trabajadores informales, lo cual no debería ocurrir dentro de un sistema pensional efectivamente equitativo. Además, en cuanto al régimen de prima media, aunque el Acto Legislativo 01 de julio de 2005, eliminó los regímenes especiales,

continuarán los del Magisterio, los de la Fuerza Pública y el Presidente de la República. En fin, todo esto tiene serias consecuencias en la equidad, los efectos de estas disposiciones y del funcionamiento del sistema pensional derivan en un tratamiento diferencial e inequitativo para distintos grupos de población, siendo perjudicados los más pobres. Tal vez, la inequidad del sistema pensional comenzó desde que se crearon de manera dispersa y desordenada las cajas y fondos, otorgando diferentes tipos de beneficios y adjudicando recursos públicos. Con la existencia de los regímenes especiales se configura en el país un mapa de desigualdades en el que existen personas que tienen algún tratamiento preferencial y han tenido prioridad para acceder a derechos pensionales; personas del común que contribuyen con sus esfuerzos a construir Nación, y el resto de la Población Económicamente Activa PEA que no tiene acceso a ningún régimen y no resulta atractiva para ninguno de los oferentes sea por estar desempleado o por pertenecer a la informalidad<sup>105</sup>. Como consecuencia de todo lo anterior, las mesadas pensionales son fiel reflejo de los niveles de desigualdad del ingreso del país. Todos los que se encuentran en algún régimen especial o de excepción tienen un ingreso de pensión superior al del promedio de los ciudadanos comunes y corrientes de Colombia y no están sometidos a los límites asignados al régimen contributivo.

También es importante determinar el impacto del sistema privado en la inequidad de género. En Colombia, la mujer tiene una cobertura pensional menor que la del hombre y por ende, el monto de su pensión es inferior, porque su tasa de participación en la fuerza laboral es menor que la del hombre, porque las proporciones de las mujeres en trabajos no calificados, sector informal y trabajo independiente, a domicilio y sin contrato, son mayores que las de los hombres, porque el salario promedio de la mujer es generalmente inferior al salario promedio del hombre, y como resultado de todo lo anterior, las mujeres acumulan menos cotizaciones que los hombres durante su vida laboral, o sea, tienen una

---

<sup>105</sup> BONILLA, Ricardo. Pensiones: en busca de la equidad. P. 322.

densidad de cotización menor<sup>106</sup>. Otro factor de inequidad es la diferencia en la destinación de las cotizaciones en los dos regímenes; el efecto del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, es una gran rebaja del monto de las pensiones que se lograrían sin dicho impuesto. Aunque algunos estudios concluyen que es imposible eliminar los subsidios implícitos en el sistema, resulta más cuestionable la moralidad que involucra el sostenimiento de tales beneficios con una cobertura del sistema tan baja, sumada a los altos niveles de pobreza, desempleo e informalidad que vive el país<sup>107</sup>.

## **2.7 SÍNTESIS**

Las situaciones descritas en esta investigación, referentes a los cambios en la dinámica del empleo y de afiliación al sistema pensional, han sido el resultado de grandes transformaciones en las políticas económicas, tanto en el ámbito macroeconómico como en el campo de las denominadas políticas estructurales. El objetivo común de estas reformas fue facilitar el funcionamiento de los mercados con el fin de mejorar la productividad y el crecimiento económico. Este conjunto de transformaciones incidieron en la dinámica y características del mercado laboral. Los factores de estas reformas en términos de la flexibilización han traído para los trabajadores la incertidumbre de salarios y vinculación, el aumento de la participación laboral femenina, el aumento de la informalidad y la vinculación sin prestaciones sociales o con salarios inferiores al mínimo y sin afiliación a la seguridad social. Es decir, que las medidas aplicadas a través de estas reformas tienen en cuenta cambios requeridos en el sector formal, pero los trabajadores informales, que son la población vulnerable que se vería realmente beneficiada por una medida en verdad efectiva de generación de empleo, no resultan beneficiados en ningún modo con estas modificaciones legales, los supuestos beneficios de la reforma no los tocan, no los cubren, lo que hace de esta ley,

---

<sup>106</sup> *Ibíd.*, P. 45.

<sup>107</sup> HELMSDORFF, Loredana. Ampliación de cobertura del Sistema Pensional Colombiano y atención al adulto mayor. P. 25.



unas reformas para nada universales y poco equitativas. Para contribuir a esta situación, el subempleo sigue presente, a lo que puede deberse que la posición ocupacional con mayor participación a junio de 2008 haya sido la de Trabajador cuenta propia, lo que debe resultar en un aumento de la informalidad, haciendo que este sector informal se presente como el método alternativo que buscan las personas subempleadas o los trabajadores que pierden su empleo, para obtener algunos ingresos, así que es el sector informal el que está generando empleo de una forma bastante precaria. Por otra parte, tan solo el 13,8% de los trabajadores informales están afiliados al sistema de pensiones, debido a que sus condiciones de trabajo y las remuneraciones son tan bajas que muchas veces deben tomar la decisión de elegir entre cotizar a seguridad social o destinar sus ingresos a gastos prioritarios como alimentación, y vivienda. Además, gran parte de la población informal está integrada por personas subempleadas que trabajan bajo condiciones precarias, de subcontratación y con condiciones de trabajo inestables, lo que hace que la afiliación de estas personas al sistema pensional sea casi imposible. Es así, como en el caso de Colombia aunque al crearse el régimen de ahorro individual se aseguraba que por su funcionamiento estaría lejos de cualquier grado de corrupción y que aumentaría la cobertura otorgando las mismas reglas para todos los cotizantes, sin embargo, este aumento de cobertura no ha sido posible y la promulgada equidad que se lograría no es palpable ya que se mantienen excluidos grupos de población con menos oportunidades que otros, como es el caso de los trabajadores informales, lo cual no debería ocurrir dentro de un sistema pensional efectivamente equitativo. Además, en cuanto al régimen de prima media, aunque se dictó eliminar los regímenes especiales, continuarán los del Magisterio, los de la Fuerza Pública y el Presidente de la República, siendo las pensiones de la Fuerza Pública una de las cargas más grandes financieramente hablando para el país. En fin, todo esto tiene serias consecuencias en la equidad, los efectos de estas disposiciones y del funcionamiento del sistema pensional derivan en un tratamiento diferencial e inequitativo para distintos grupos de población, siendo perjudicados los más pobres.

### 3. CONCLUSIONES

La información tratada en la presente investigación demuestra que en el país, lo que se ha presentado es un aumento de los trabajadores cuenta propia respecto a los asalariados y la consecuente disminución de sus ingresos porque los empleos que se van generando son de mala calidad, lo que se refleja en que los salarios de los trabajadores colombianos han crecido de una forma muy exigua. Además de esto, a partir de la década de los noventa, la precarización del empleo ha sido protagonista de la evolución del mercado laboral, gracias al aumento de trabajadores que devengan incluso menos de un salario mínimo y que trabajan bajo condiciones perjudiciales para ellos y sus familias al no estar protegidos por la cobertura del sistema de seguridad social.

Así, las trampas de la pobreza han hecho que los más pobres vean mermadas sus posibilidades de ascender en la escala económica y social, debido a obstáculos como el alto desempleo de larga duración, los pocos aumentos en la ocupación, pero con bajo crecimiento de la productividad y de los salarios, y sobretodo el aumento del trabajo informal que le da a los trabajadores una calidad de vida precaria y nulas posibilidades de sentirse inmerso en la economía formal.

Ante este preocupante panorama, la política social debe encaminarse a diseñar y ejecutar estrategias que fortalezcan el tejido social, la base de una vida digna, que es el trabajo decente, y que reactiven la movilidad social, para que todos los esfuerzos se orienten y se focalicen en las personas con menores oportunidades, y así, luego, junto con un buen crecimiento económico, estos beneficios se universalicen, para lograr la tan promulgada igualdad entre los grupos poblacionales.

Debido a que uno de los mayores problemas que enfrenta la economía colombiana es el tamaño de su economía informal, es necesario que se generen mecanismos flexibles que combatan su falta de oportunidades y de acceso a derechos como la seguridad social en pensiones, como capacitación, posibilidades de educación, apoyo empresarial para formalizar sus actividades y en general acciones que faciliten la inclusión social de estas personas. Ya que a pesar de los esfuerzos que se han hecho para combatir la evasión y elusión al sistema de seguridad social, estos trabajadores informales continúan viéndose obligados a elegir entre sobrevivir, darle alimentación, vestido y vivienda a sus familias, y aportar dinero que no tienen a un sistema desigual que no los ha tenido en cuenta para diseñar sus reformas y que no les ofrece ningún beneficio en un futuro, y aparte de todo, la rigidez de la normatividad y de las reformas de nuestro país, ha hecho que incluso muchas de estas personas renuncien a sus beneficios de salud por estar atadas estas cotizaciones a las de pensiones, es decir, que se ven obligados a renunciar a derechos de los que deberían gozar. Pero la evasión no proviene solo de parte de los trabajadores informales, sino también de empresas que en busca de sus intereses económicos y por su ánimo de lucro, celebran contratos que responsabilizan a los trabajadores de las obligaciones que ellos deberían cumplir, como las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, los aportes parafiscales, el subsidio al transporte y las prestaciones sociales, haciendo que el escaso ingreso percibido se vea reducido por pagos que debían ser respaldados por los empleadores, quienes son los beneficiados de la subcontratación laboral.

La causa de todo este proceso ha sido la flexibilización laboral producto de la globalización, que ha hecho que el empleo se convierta en un mercado más, donde los trabajadores son mercancías, por las que se pagan ínfimas sumas en forma de salarios, por lo que los diseñadores y ejecutores de política social deben transformar el empleo en una relación equitativa, donde se respeten los derechos de los trabajadores y donde al igual que los empleadores, ellos también reciban

beneficios que les faciliten el acceso a condiciones de vida digna, pero esto solo se logra a través de la promoción del empleo decente y formal y el respeto a los trabajadores.

Obviamente, todo este desenvolvimiento del mercado laboral y el auge de la informalidad, tienen serias implicaciones en el sistema pensional colombiano, porque la pobreza, la desocupación, la informalidad y los ingresos precarios van en contravía de un sistema previsional para la vejez, ya que el problema del sistema pensional es de cobertura, y debido a la inexistencia de políticas de empleo que beneficien a los trabajadores más necesitados como es el caso de los informales, será muy difícil lograr esto ya que esa falta de empleo decente se refleja en cada vez más precarios salarios y por ende inexistentes aportes para lograr una pensión de jubilación. En el ISS que es donde cotizan los afiliados más pobres y cuyos jubilados también pertenecen a la población más necesitada, se está viviendo una situación de desfinanciamiento, lo que hace que sean los fondos privados los que obtengan ganancias atrayendo a la población cotizante y consecuentemente los jubilados del seguro social no tengan fuentes de financiación para sus mesadas pensionales. Así, en Colombia, la población más necesitada ve como algo imposible y lejano el recibir una pensión por lo menos igual a un salario mínimo, mientras que pensionados del sistema judicial, del Congreso y del gobierno disfrutan de los aportes que han hecho los colombianos para ganar pensiones altas, lo que incrementa cada vez más la brecha entre sectores de la población, situación que solo perjudica a la población desempleada y con empleos informales precarios.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, Olga Lucía y AYALA, Ulpiano. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia. En: Serie Financiamiento del desarrollo. CEPAL. No. 116. (Nov. 2001) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://eclac.org/documentos/articuloCEPAL>>.

ARANGO, Carlos, MISAS; Martha y LÓPEZ, Enrique. (2006). Economía subterránea en Colombia 1976-2003: una medición a partir de la demanda de efectivo [en línea]. Disponible en Internet: <<http://banrep.gov.co/documentos/EstudiosEconomicos.html>>.

ARANGO, Luis y POSADA, Carlos. (2003). La participación laboral en Colombia [en línea]. Disponible en Internet: <<http://banrep.gov.co/documentos/EstudiosEconomicos.html>>.

AYALA, Ulpiano. Nuevas reformas al sistema pensional. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. CGR. Bogotá. No. 276 (Nov. 1999); p. 79-93.

\_\_\_\_\_ Las reformas a las pensiones una mirada crítica. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. CGR. Bogotá. No. 276 (Nov. 1999); p. 94-96.

AYALA, Ulpiano y ACOSTA, Olga Lucía. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia. En: Serie Financiamiento del desarrollo. CEPAL. No. 118. (Abril. 2002) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://eclac.org/documentos/articuloCEPAL>>.

BONILLA, Ricardo. Pensiones: en busca de la equidad. En: Cuadernos de economía. Universidad Nacional de Colombia. CID. Bogotá. No.34 (2001); p. 307-335.

\_\_\_\_\_ Salario mínimo, estructura ocupacional e ingresos en Colombia. En: Colombia: diálogo pendiente: políticas de empleo, salario y vivienda. Bogotá: Planeta Paz, documentos de política pública para la paz. Vol. II, 2007. p. 121-176.

BORJA, Walden. La reciente reforma pensional: entre los compromisos financieros y la inestabilidad social. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. CGR. Bogotá. No. 309 (2007); p. 92-107.

BORJA, Walden. El derecho a la pensión como seguridad social. En: Colombia: diálogo pendiente. Bogotá: Planeta Paz, documentos de política pública para la paz, 2005. p. 163-189.

BORJA, Walden; MALAVER, Germán y PARRA, Juan Carlos. Otro proyecto en el difícil camino de la reforma pensional. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. CGR. Bogotá. No. 290 (Jun. 2002); p. 23-30.

BUSTAMANTE, Juana Paola. Factores que inciden en la cobertura del sistema pensional en Colombia. En: Archivos de economía. DNP. No.312 (Jun. 2006) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconomicos/ArchivosdeEconomia/>>.

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO. Perfil del mercado laboral nacional. En: Informe final proyecto observatorios regionales de empleo. Universidad Nacional de Colombia. CID. Bogotá. (Abril 2003); p. 82-109.

CEPAL. Sistemas de pensiones. En: La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Chile: CEPAL, 2006. p. 113 – 148.

CLAVIJO, Sergio. La reforma pensional: algunas guías prácticas. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. CGR. Bogotá. No. 283 (Abril 2001); p. 14-15.

COLOMBIA. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Planteamientos generales para una reforma pensional. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. Bogotá. No. 283 (Abril 2001); p. 16-18.

\_\_\_\_\_ Reforma pensional: un barco a la deriva. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. Bogotá. No. 283 (Abril 2001); p. 5-13.

COLOMBIA. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. La reforma laboral bajo la lupa. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. Bogotá. No. 276 (Nov. 1999); p. 16-18.

\_\_\_\_\_ 1999: año de crisis económica en América Latina. En: Economía colombiana y Coyuntura Política. P. 123. Bogotá (2000).

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Informalidad laboral para las 13 áreas metropolitanas 2001-2005 (abril-junio). En: Boletín de prensa. ECH. Bogotá (2005).

\_\_\_\_\_ Informalidad laboral para las 13 áreas metropolitanas (Abril-junio 2006). En: Boletín de prensa. ECH. Bogotá (Ene. 2005).

\_\_\_\_\_ Información estadística informalidad 2001-2007. Bogotá: DANE, 2007.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Distribución poblacional urbana-rural 1993-2007. Bogotá: DANE, 2007.

\_\_\_\_\_ Informalidad laboral para las 13 áreas metropolitanas (Abril-junio 2007). En: Boletín de prensa. Gran Encuesta Integrada de Hogares. Bogotá (Dic. 2005).

\_\_\_\_\_ El sector informal en Colombia y demás países de la Comunidad Andina. Bogotá: DANE, 2004. p. 9-120.

\_\_\_\_\_ Censo General 2005. Necesidades Básicas Insatisfechas. (2006). En: Boletín de prensa. Bogotá (2006). p. 1-4.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Hacia una Colombia Equitativa e Incluyente. En: Informe de Colombia Objetivos del Milenio. (2006). Bogotá (2006). p. 15-20.

DAZA, Enrique. La reforma pensional: fortalecer el capital financiero y pauperizar a los trabajadores. En: Revista Deslinde. CEDETRABAJO (2004) [en línea]. Disponible en Internet:<<http://cedetrabajo.org.co/publicaciones/RevistaDeslinde>>.

ECHEVERRY, Juan Carlos et. al. Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia. En: Archivos de economía. DNP. No.156 (Sep. 2001) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconomicos/ArchivosdeEconomia/>>.

FARNE, Stefano; GRANADOS, Eduardo y VERGARA, Carlos. El mercado laboral y la seguridad social en Colombia en los inicios del siglo XXI. En: Serie Estudios y perspectivas. CEPAL. No. 15. (Nov. 2006) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://eclac.org/documentos/articuloCEPAL>>.

\_\_\_\_\_ El mercado de trabajo y la seguridad social en Colombia entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI. En: Cuadernos de trabajo. Observatorio del mercado de trabajo y seguridad social. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. No.7 (May. 2006);38 p.

FARNÉ, Stefano. Enfoques institucionales sobre sistemas pensionales. Algunas reflexiones para el actual debate en Colombia. En: Cuadernos de trabajo. Observatorio del mercado de trabajo y seguridad social. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. No.1 (Jul. 2001);28 p.

\_\_\_\_\_ Estudio sobre la calidad del empleo en Colombia. En: Cuadernos de trabajo. Observatorio del mercado de trabajo y seguridad social. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. No.3 (Nov.2002); p.1-24.

FARNÉ, Stefano. Políticas del mercado de trabajo en un país en crisis. El caso de Colombia. Parte I: La administración Pastrana. En: Cuadernos de trabajo. Observatorio del mercado de trabajo y seguridad social. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. No.4 (Nov.2002); 20 p.

GARAY, Luis Jorge. Una nota sobre las políticas activas de empleo. A propósito de la experiencia de la Unión Europea. En: Colombia: diálogo pendiente: políticas de empleo, salario y vivienda. Bogotá: Planeta Paz, documentos de política pública para la paz. Vol. II, 2007. p. 13-38.

\_\_\_\_\_ Una aproximación analítica a la economía informal en la globalización. Evidencia empírica a propósito del caso de Bogotá y Colombia. En: Colombia: diálogo pendiente: políticas de empleo, salario y vivienda. Bogotá: Planeta Paz, documentos de política pública para la paz. Vol. II, 2007. p. 39-74.

GAVIRIA, Alejandro. Evolución reciente del mercado laboral y alternativas de política. Bogotá: Universidad de los Andes, 2006. 18 p. [en línea]. Disponible en Internet: <[http://biblioteca.uniandes.edu.co/investigaciones\\_y\\_publicaciones/](http://biblioteca.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/)>.

\_\_\_\_\_ Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?. Documento CEDE No.45. Bogotá: Universidad de los Andes, 2004. 48 p.

GONZALEZ, Camilo. Las nuevas reformas al sistema de pensiones en Colombia. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. CGR. Bogotá. No. 294 (Feb. 2003); p. 56-61.

GRACIA, Orlando y URDINOLA, Piedad. Una mirada al mercado laboral colombiano. Bogotá: DNP. 2000. 40 p. [en línea]. Disponible en Internet: <<http://dnp.gov.co/PortalWeb/AnalisisMacroeconomico/Boletines/>>.

HELMSDORFF, Loredana. Ampliación de cobertura del sistema pensional colombiano y atención al adulto mayor. Bogotá: DNP, 2007. 82 p.

JIMENEZ, Luis y CUADROS, Jessica. Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas. En: Serie Financiamiento del desarrollo. CEPAL. No. 131. (Jun. 2003) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://eclac.org/documentos/articuloCEPAL/>>.

LOPEZ, Hugo; RHENALS, Rembelto y CASTAÑO, Elkin. Impacto de la reforma laboral sobre la generación calidad del empleo. En: Cuadernos de protección social. Ministerio de la protección social. Bogotá. No. 1 (Nov. 2005).

MESA-LAGO, Carmelo. Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI. En: Serie Política sociales. CEPAL. No. 36. (Enero.



2000) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://eclac.org/documentos/articuloCEPAL>>.

\_\_\_\_\_ Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. En: Serie Financiamiento del desarrollo. CEPAL. No. 144. (Mar. 2004) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://eclac.org/documentos/articuloCEPAL>>.

MORENO, Álvaro. La flexibilización laboral o la historia del unicornio. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. CGR. Bogotá. No. 276 (Nov. 1999); p. 14-16.

NUÑEZ, Jairo. Empleo informal y evasión fiscal en Colombia. En: Archivos de economía. DNP. No.210 (Oct. 2002) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconomicos/ArchivosdeEconomia/>>.

\_\_\_\_\_ Éxitos y fracasos de la reforma laboral. En: Cuadernos de protección social. Ministerio de la protección social. Bogotá. No. 2 (Nov. 2005).

OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Boletín No.1. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. No.1 (2000); 21 p.

\_\_\_\_\_ Boletín No.2. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. No.2 (2000); 25 p.

\_\_\_\_\_ Empleo y salarios en el sector público colombiano. En: Boletín del Observatorio. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. No.5 (2003);33 p.

\_\_\_\_\_ Ley 789 de 2002, reforma laboral colombiana. En: Boletín del Observatorio. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. No.6 (2003);38 p.

\_\_\_\_\_ De la Ley 797 de 2003 al Acto Legislativo N.º 1 de 2005. Una reforma pensional inconclusa. En: Boletín del Observatorio. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. No.8 (Sep. 2005);57 p.

\_\_\_\_\_ Mitos y realidades de la reforma laboral colombiana. La ley 789 dos años después. En: Cuadernos de trabajo. Observatorio del mercado de trabajo y seguridad social. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. No.6 (Mar. 2005);25 p.

\_\_\_\_\_ Seguimiento a la ley 789 de 2002, de reforma laboral año 2003. En: Cuadernos de trabajo. Observatorio del mercado de trabajo y seguridad social. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. No.5 (Jun. 2004);24 p.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. El trabajo decente y la economía informal. Ginebra: OIT. 2002. 151 p. [en línea]. Disponible en Internet: <<http://ilo.org/Pblns/>>.

\_\_\_\_\_ Informalidad y seguridad social en países de América Latina. Lima: OIT-Oficina de actividades para los trabajadores. 2001. 124 p. [en línea]. Disponible en Internet: <<http://oit.org.pe/>>.

\_\_\_\_\_ Una sociedad inclusiva para una población que envejece: El desafío del empleo y la protección social. Madrid: OIT. 2002. 30 p. [en línea]. Disponible en Internet: <<http://ilo.org/Publns/>>.

\_\_\_\_\_ Seguridad social: Temas, retos y perspectivas. Ginebra: OIT. 2001. 99 p. [en línea]. Disponible en Internet: <<http://ilo.org/Pblns/>>.

PORTES, Alejandro y HALLES, William. La Economía Informal. En: Serie Política sociales. CEPAL. No. 100. (Nov. 2004) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://eclac.org/documentos/articuloCEPAL>>.

ROBBINS, Donald. Empleo y desempleo en Colombia. El impacto de la legislación laboral y de las políticas salariales (1976/1999). En: Documentos de economía. Facultad de ciencias económicas y administrativas. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. No.8 (Oct. 2003);140 p.

RODRIGUEZ, Adriana. El derecho a la protección frente al desempleo. En: Colombia: diálogo pendiente. Bogotá: Planeta Paz, documentos de política pública para la paz, 2005. p. 193-216.

\_\_\_\_\_ El derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias. En: Colombia: diálogo pendiente: políticas de empleo, salario y vivienda. Bogotá: Planeta Paz, documentos de política pública para la paz. Vol. II, 2007. p. 75-120.

\_\_\_\_\_ El subempleo, una cara no tan oculta del problema laboral. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. CGR. Bogotá. No. 287 (Dic. 2001); p. 99-108.

RODRIGUEZ, Adriana; CABANZO, Martha y PRIETO, Mauricio. Reforma laboral: cuentas laxas, empleos precarios y menores ingresos. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. CGR. Bogotá. No. 294 (Feb. 2003); p. 62-70.

RODRIGUEZ, Oscar, et. al. ¿Hacia una reforma del sistema de seguridad social?: Salud, pensiones y riesgos profesionales. En: Colección “La seguridad social en la encrucijada”. Universidad Nacional de Colombia, CID. Bogotá. Tomo III, Cáp. 1 (Nov. 2002); p. 9-116.

SERRANO, Ana Consuelo. Comparación de las dos últimas crisis bancarias en Colombia. EAFIT. P. 1. Medellín (2001).

THOMAS, Jim. El trabajo decente en el sector informal: América Latina. En: El trabajo decente y la economía informal: resúmenes de documentos. (2002). P. 20-24 . [en línea]. Disponible en Internet: <<http://ilo.org/Pblns/>>.

TOKMAN, Víctor. Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. En: Serie Políticas sociales. CEPAL. No. 130. (Mar. 2007) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://eclac.org/documentos/articuloCEPAL>>.

\_\_\_\_\_ Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social. En: Serie Financiamiento del desarrollo. CEPAL. No. 170. (Abril 2006) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://eclac.org/documentos/articuloCEPAL>>.

TORRES, Hugo. Una receta para producir informalidad económica y social. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. CGR. Bogotá. No. 290 (Jun. 2002); p. 83-87.

UTHOFF, Andras. Mercados de trabajo y sistemas de pensiones. En: Revista de la CEPAL. No. 78. (Dic. 2002) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://eclac.org/revista/noticias/articuloCEPAL>>.

WELLER, Jurgen. Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes. En: Serie Reformas Económicas. CEPAL. No. 11. (Dic. 1998) [en línea]. Disponible en Internet: <<http://eclac.org/documentos/articuloCEPAL>>.

## ANEXOS

### Anexo A. Distribución de la población urbana – rural en Colombia

<b>DISTRIBUCION DE LA POBLACION URBANA – RURAL EN COLOMBIA</b>			
<b>Año</b>	<b>Población Total</b>	<b>Población Urbana</b>	<b>Población Rural</b>
<b>1993</b>	32.870.231	23.969.576	8.900.655
<b>1997</b>	38.646.043	23.810.639	15.246.746
<b>2000</b>	40.282.217	24.895.697	15.355.720
<b>2005</b>	42.888.592	31.510.379	9.958.005

Fuente: Elaboración de la autora. Cifras de [http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/dat\\_est/col/index.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/dat_est/col/index.htm)

### Anexo B. Población colombiana por sexo y rangos de edad

<b>POBLACION COLOMBIANA POR SEXO Y RANGOS DE EDAD</b>						
	<b>Año 1993</b>			<b>Año 1997</b>		
<b>Edad</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<b>12-24</b>	10.720.667	5.316.552	5.404.115	11.220.821	5.588.561	5.632.260
<b>25-64</b>	14.743.360	7.163.826	7.579.534	16.193.383	7.841.738	8.351.645
<b>+ de 65</b>	1.864.431	863.275	1.001.156	2.114.254	976.251	1.138.003
	<b>Año 2000</b>			<b>Año 2005</b>		
<b>Edad</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<b>12-24</b>	11.703.678	5.866.365	5.837.313	12.400.989	6.282.920	6.118.069
<b>25-64</b>	17.175.452	8.301.382	8.874.070	18.996.016	9.166.403	9.829.613
<b>+ de 65</b>	2.311.773	1.062.958	1.248.815	2.682.580	1.223.639	1.458.941
	<b>Año 2007</b>					
<b>Edad</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>		<b>Mujeres</b>		
<b>12-24</b>	12.638.346	6.428.402		6.209.944		
<b>25-64</b>	19.793.642	8.769.672		11.023.970		
<b>+ de 65</b>	2.783.457	1.264.040		1.519.417		

Fuente: Elaboración de la autora. Cifras del DANE.

### Anexo C. Tasas de crecimiento del PIB agregado

<b>TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB AGREGADO precios corrientes</b>		
<b>Año</b>	<b>Millones de pesos</b>	<b>Variación %</b>
1993	52.271.688	-
1997	121.707.501	132%
2000	174.896.258	44%
2005	285.312.864	63%

Fuente: Elaboración de la autora. Cifras del DANE.

### Anexo D. Crecimiento del PIB agregado por sectores de actividad

<b>CRECIMIENTO DEL PIB AGREGADO POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA precios corrientes</b>				
<b>Sectores</b>	<b>1993</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
<b>Industria</b>	8.275.730	16.782.008	25.622.367	42.947.647
<b>Agropecuario</b>	7.430.002	14.753.615	21.779.075	30.550.774
<b>Inmobiliario</b>	4.802.692	11.745.198	14.733.117	18.519.500
<b>Comercio</b>	4.697.831	9.360.749	12.524.905	19.569.485
<b>Intermediación Financiera</b>	2.554.138	8.172.226	7.753.214	15.071.273

Fuente: Elaboración de la autora. Cifras del DANE.

## Anexo E. PIB departamental per cápita

PIB DEPARTAMENTAL PER CAPITA precios corrientes				
Departamentos	1993	1997	2000	2005
<b>Antioquia</b>	1.662.764	3.607.991	4.846.962	7.453.543
<b>Atlántico</b>	1.182.190	2.815.583	3.716.626	5.674.120
<b>Bogotá D. C.</b>	2.250.515	4.769.362	5.877.814	8.923.044
<b>Bolívar</b>	1.097.958	2.112.038	3.163.975	5.017.136
<b>Boyacá</b>	1.244.474	2.314.746	3.183.453	4.876.669
<b>Caldas</b>	1.113.931	2.486.243	3.280.869	5.390.452
<b>Caquetá</b>	879.625	1.910.896	2.840.448	3.309.737
<b>Cauca</b>	738.825	1.357.181	2.207.172	3.626.615
<b>Cesar</b>	921.245	2.044.124	2.862.222	5.183.686
<b>Córdoba</b>	794.383	1.890.887	2.893.612	5.019.006
<b>Cundinamarca</b>	1.492.517	3.086.746	4.169.568	6.565.962
<b>Chocó</b>	561.764	1.168.229	1.654.651	2.556.663
<b>Huila</b>	1.193.531	2.395.191	3.603.343	5.215.001
<b>La Guajira</b>	1.441.548	3.032.041	4.168.044	7.110.773
<b>Magdalena</b>	793.866	1.660.954	2.153.943	3.027.575
<b>Meta</b>	1.587.135	3.512.993	5.006.118	6.755.875
<b>Nariño</b>	631.505	1.297.409	1.789.011	2.882.761
<b>Norte Santander</b>	840.516	1.692.020	2.388.280	3.234.937
<b>Quindío</b>	1.091.946	2.525.287	2.951.569	3.919.958
<b>Risaralda</b>	1.151.193	2.481.487	3.015.739	4.904.904
<b>Santander</b>	1.488.344	3.547.563	5.232.719	8.688.957
<b>Sucre</b>	633.402	1.385.718	1.814.645	2.588.198
<b>Tolima</b>	1.161.336	2.790.638	3.601.143	4.920.694
<b>Valle</b>	1.697.718	3.660.364	4.796.308	6.780.060
<b>Amazonas</b>	932.571	1.407.986	1.590.645	2.800.986
<b>Arauca</b>	3.951.410	5.442.835	6.997.972	6.952.749
<b>Casanare</b>	2.576.995	8.496.261	19.733.547	21.474.205
<b>Guanía</b>	708.012	1.380.227	1.678.839	2.269.436
<b>Guaviare</b>	1.399.210	3.968.371	3.243.444	2.855.282
<b>Putumayo</b>	643.540	1.232.305	4.044.959	2.011.901
<b>San Andrés y Providencia</b>	2.346.586	4.622.286	6.977.309	8.576.082
<b>Vaupés</b>	1.163.739	2.401.938	3.083.027	3.903.808
<b>Vichada</b>	766.673	1.088.504	1.694.897	3.587.801

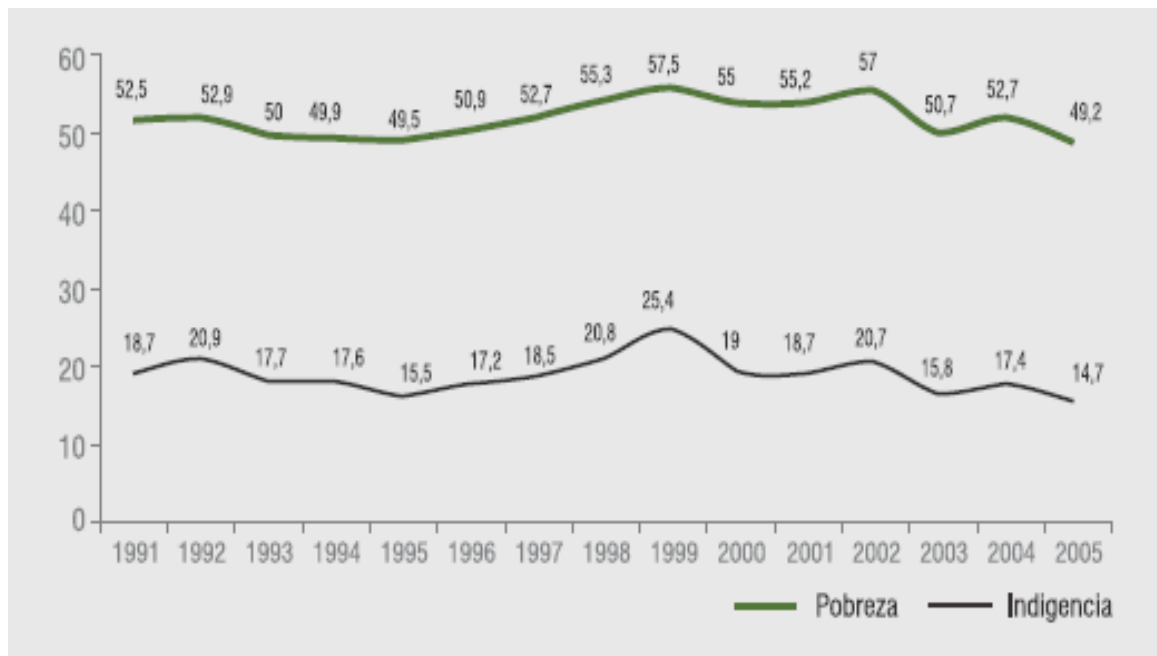
Fuente: Elaboración de la autora. Cifras del DANE.

## Anexo F. Población con NBI

POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS Total Nacional				
NBI Personas	1973	1985	1993	2005
Personas con NBI	70.5	54.4	35.8	27.7
Dos o más NBI	44.9	22.8	14.9	10.6
Vivienda Inadecuada	31.2	13.8	11.6	10.4
Servicios Públicos Inadecuados	30.3	21.8	10.5	7.4
Hacinamiento crítico	34.3	19.4	15.4	11.1
Inasistencia Escolar	31.0	11.5	8.0	3.6
Alta dependencia económica	29.0	15.9	12.8	11.2

Fuente: DANE.

## Anexo G. Pobreza y Pobreza Extrema Nacional. 1991-2005



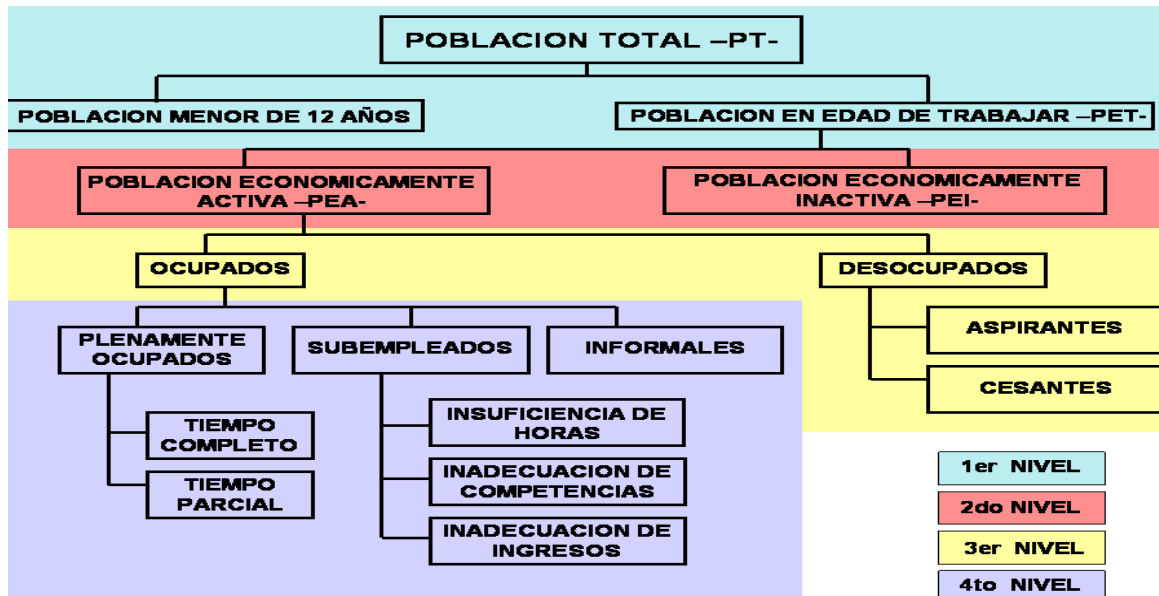
Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

## Anexo H. Índice de Desarrollo Humano para Colombia



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

## Anexo I. Clasificación Laboral de la Población



Fuente: <http://www.bucaramanga.gov.co/docs/observatorio/Construccion%20de%20indicadores%20laborales.ppt#256,1,CONSTRUCCION DE INDICADORES LABORALES>



## Anexo J. Tipos de Desempleo

TIPO DE DESEMPLEO	CRITERIOS
Desempleo abierto	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Personas sin empleo en la semana de referencia</li> <li>→ Personas que realizaron diligencias para conseguir empleo en el último mes</li> <li>→ Disponibles para empezar a trabajar</li> </ul>
Desempleo oculto	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Personas sin empleo en la semana de referencia</li> <li>→ Personas que no hicieron diligencias para conseguir empleo en el último mes, pero si en el último año y tienen una razón válida de desaliento.</li> <li>→ Disponibles para empezar a trabajar.</li> </ul>

Fuente: <http://www.bucaramanga.gov.co/docs/observatorio/Construccion%20de%20indicadores%20laborales.pdf#256,1>, CONSTRUCCION DE INDICADORES LABORALES

## Anexo K. Indicadores del mercado de trabajo

INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO	
Tasa Bruta de Participación	$TBP = \frac{PEA}{PT} * 100$
Tasa Global de Participación	$TGP = \frac{PEA}{PET} * 100$
Tasa de Desempleo	$TD = \frac{D}{PEA} * 100$
Tasa de Ocupación	$TO = \frac{O}{PET} * 100$

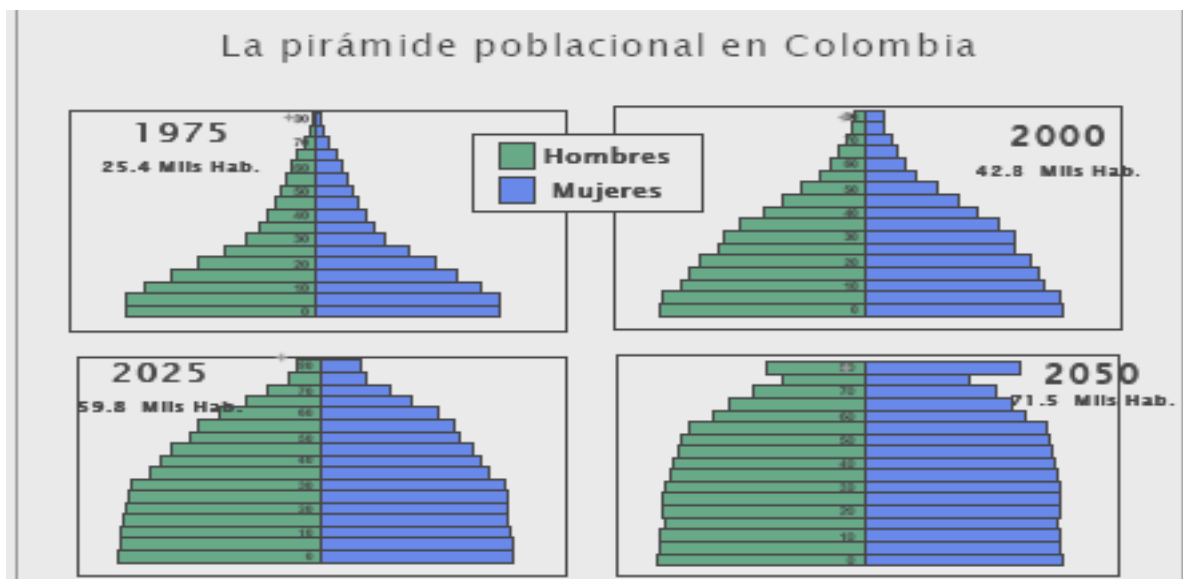
Fuente: Elaboración de la autora

## Anexo L. Indicadores para medir el subempleo

INDICADORES PARA MEDIR EL SUBEMPLEO	
Tasa de Subempleo por Insuficiencia de Horas	$TSIH = \frac{SIH}{PEA} * 100$
Tasa de Condiciones de Empleo Inadecuado por Competencias	$TCEIC = \frac{CEIC}{PEA} * 100$
Tasa de Condiciones de Empleo Inadecuado por Ingresos	$TCEII = \frac{CEII}{PEA} * 100$
Tasa de Subempleo Total	$TST = \frac{(SIH + CEIC + CEII)}{PEA} * 100$ $(SIH + CEIC + CEII) = TS$

Fuente: Elaboración de la autora

## Anexo M. Pirámide poblacional en Colombia



Fuente: [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/2019/Libro\\_4ta\\_ed/Capitulo\\_2\\_105-118.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/2019/Libro_4ta_ed/Capitulo_2_105-118.pdf)

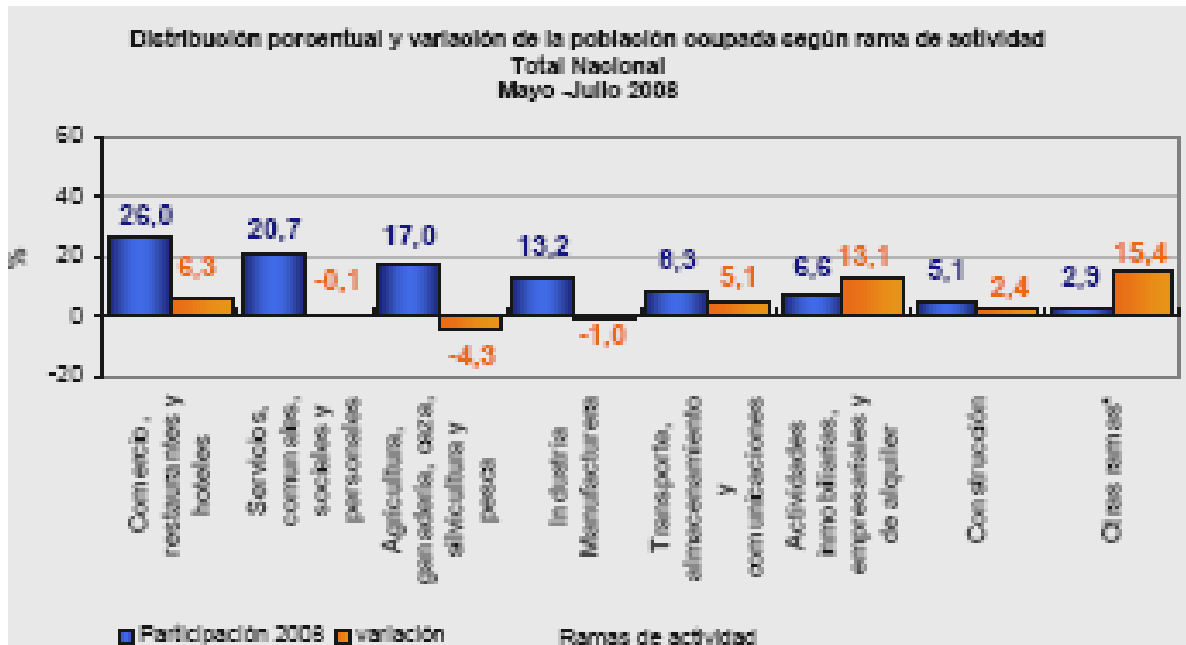
## Anexo N. Indemnizaciones despido sin justa causa Ley 50 de 1990

Antigüedad del trabajador	1965 <sup>6</sup>	1990 <sup>7</sup>	Cambios
	<i>Meses de salario</i>		
Menos de un año	1.5		Ninguno
Entre 1 y 4 años	1 <sup>er</sup> año: 1.5 después: .5 por año		Ninguno
Entre 5 y 9 años	1 <sup>er</sup> año: 1.5 después: .66 por año		Ninguno
10 o más años	1 <sup>er</sup> año: 1.5 después: 1 por año	1 <sup>er</sup> año: 1.5 después: 1.33 por año	Aumento de 33%

Fuente: Ley 50 de 1990, Artículo 5º.

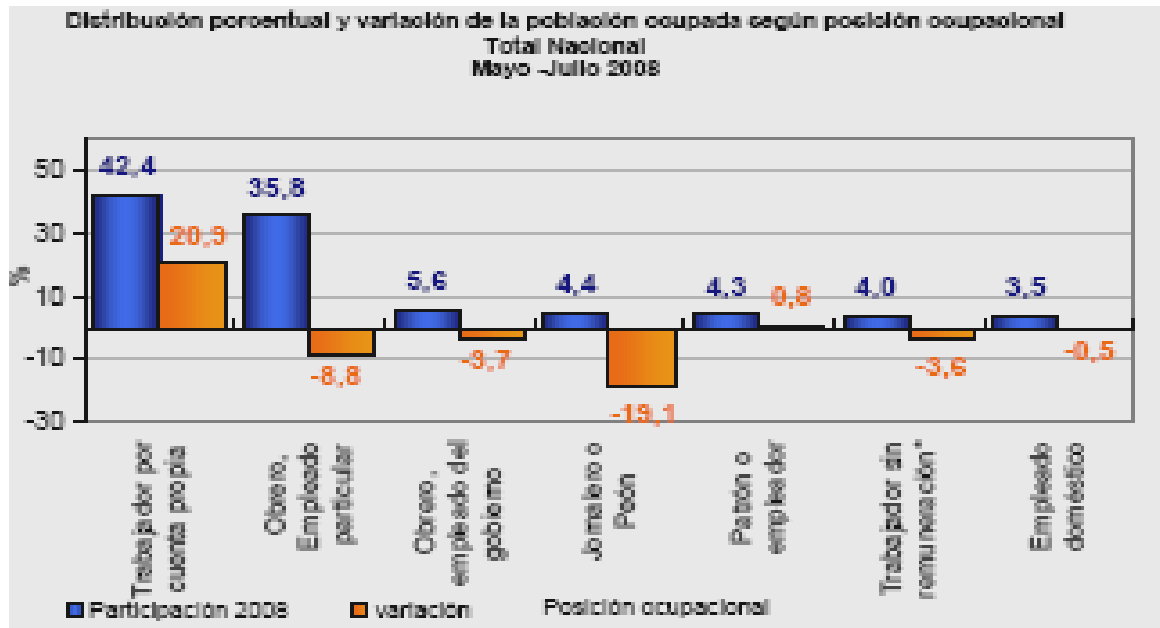
Fuente: Empleo y desempleo en Colombia: el impacto de la legislación laboral y de las políticas salariales (1976-1999). Donald Robbins.

## Anexo O. Población ocupada según rama de actividad



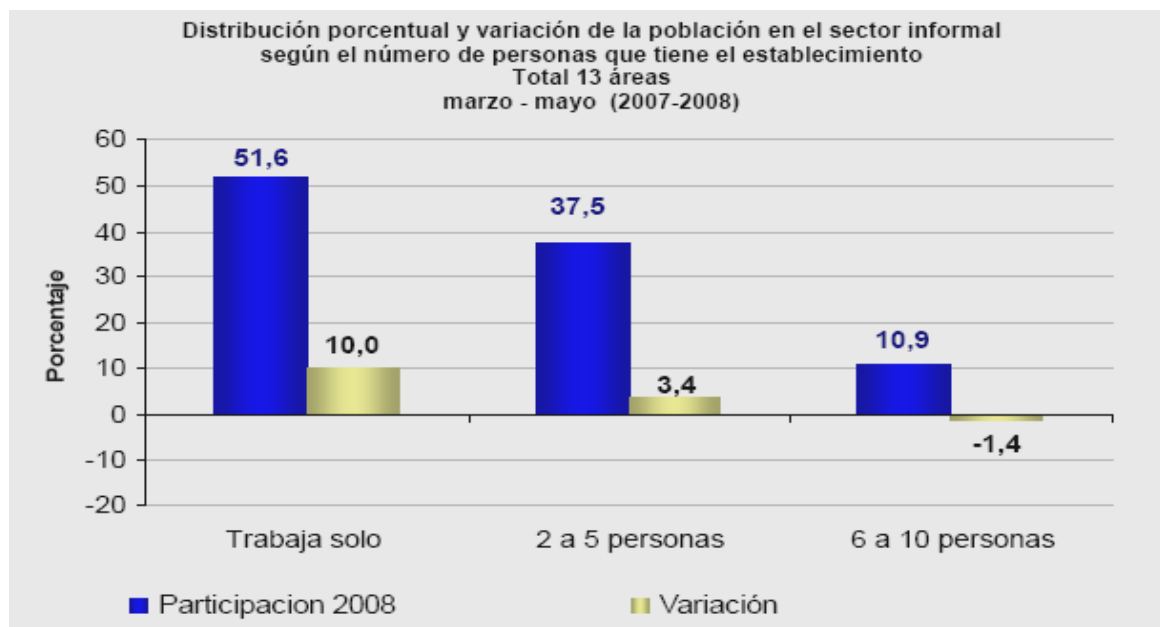
Fuente: DANE

## Anexo P. Población ocupada según posición ocupacional



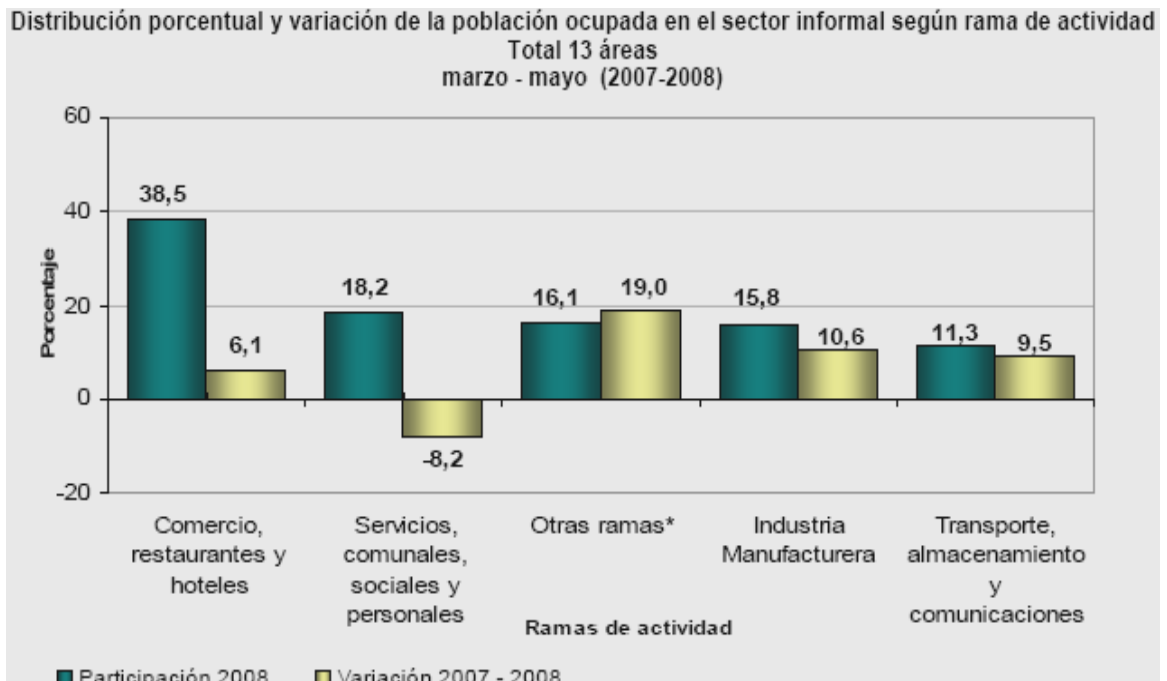
Fuente: DANE

## Anexo Q. Ocupados sector informal por personas del establecimiento



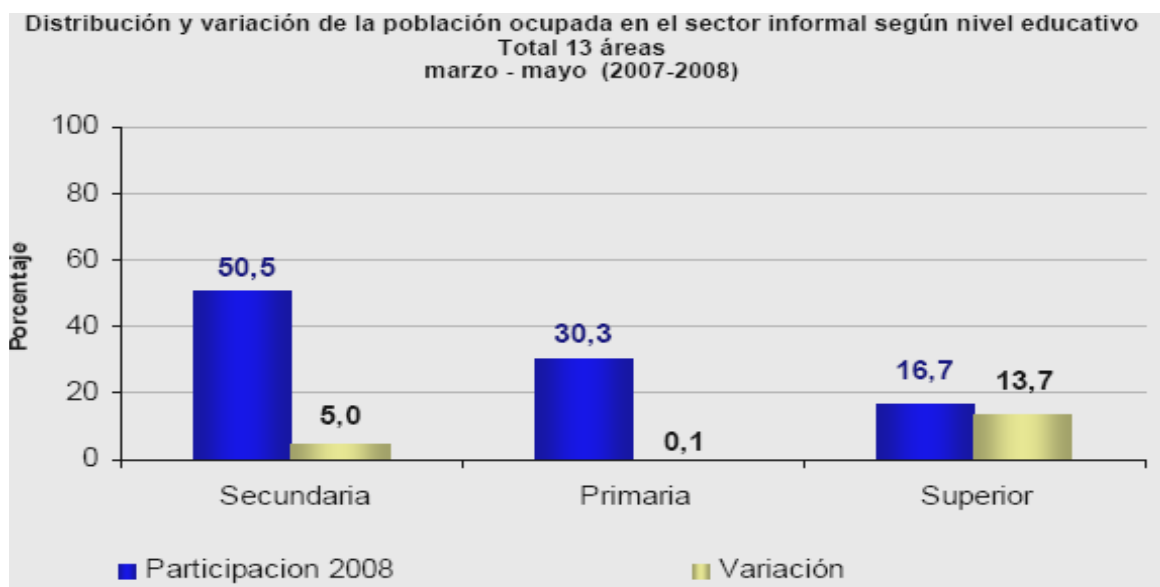
Fuente: DANE

## Anexo R. Población ocupada sector informal por rama de actividad



Fuente: DANE

## Anexo S. Población ocupada sector informal por nivel educativo



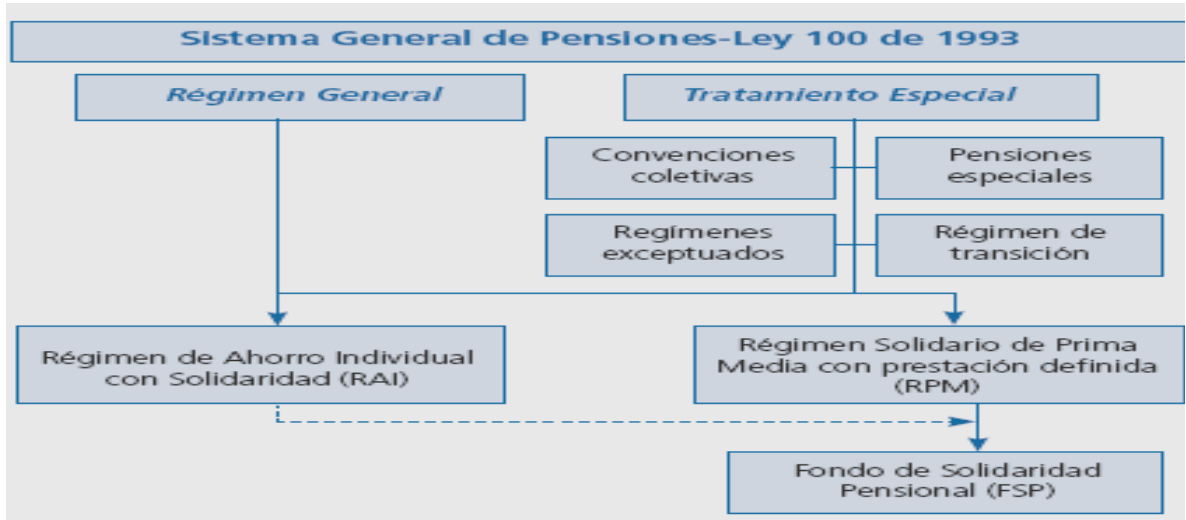
Fuente: DANE

## Anexo T. Normatividad del sistema general de pensiones

Norma	Vigencia actual	Aspectos generales
Ley 50 de 1886		Regulación en materia pensional dispersa.
Ley 114 de 1913		El sistema pensional era de prestación definida con múltiples administradoras (más de 1.000 cajas) y diversas reglas de cotización; sin equilibrio entre beneficios y aportes; en algunas entidades públicas y privadas no se reservaron recursos, dejando las pensiones con cargo exclusivo al empleador.
Ley 42 de 1933	Algunas continúan vigentes por motivos de excepción o <i>transición</i> otorgadas por las reformas de 1993, 2003 y 2005.	No se daba importancia a la deuda generada por las obligaciones pensionales; no existían reservas en las entidades que tenían a su cargo las pensiones.
Ley 6 de 1945		La Ley 90 de 1946 crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y establece la obligatoriedad del seguro social en salud.
Ley 90 de 1946		En 1967 se establece el ISS como entidad pagadora de pensiones.
Ley 33 de 1985		
Ley 91 de 1989	Según la reforma aprobada en junio de 2005, tanto la transición como los regímenes exceptuados terminarán el 31 de julio de 2010.	
Entre otras "muchas" leyes y decretos (antes de 1993)		
Ley 100 de 1993	Vigente con algunas modificaciones (Ley 797, Ley 860 de 2003 y Acto Legislativo 01 de 2005)	<p>Por medio de esta ley se creó el sistema de seguridad social integral, dentro del cual se contempla el Sistema General de Pensiones.</p> <p>Se crea un sistema pensional dual, con regímenes excluyentes cuya selección es voluntaria para la mayoría de trabajadores: se conserva el de reparto simple o Régimen de Prima Media (RPM), y se introduce el de capitalización individual o Régimen de Ahorro Individual (RAI), adicionando un mecanismo de solidaridad intrageneracional en ambos casos.</p> <p>Se establece una tasa de cotización uniforme y con incremento progresivo hasta 1996, se reduce significativamente el número de entidades administradoras del sistema de reparto simple (actualmente sólo quedan 6 en cada régimen).</p> <p>Se disminuyeron los beneficios del RPM y se aumentó la edad de pensión, creando un régimen de transición y respetando los derechos adquiridos.</p> <p>Se delega la supervisión y control en la Superintendencia Bancaria.</p>

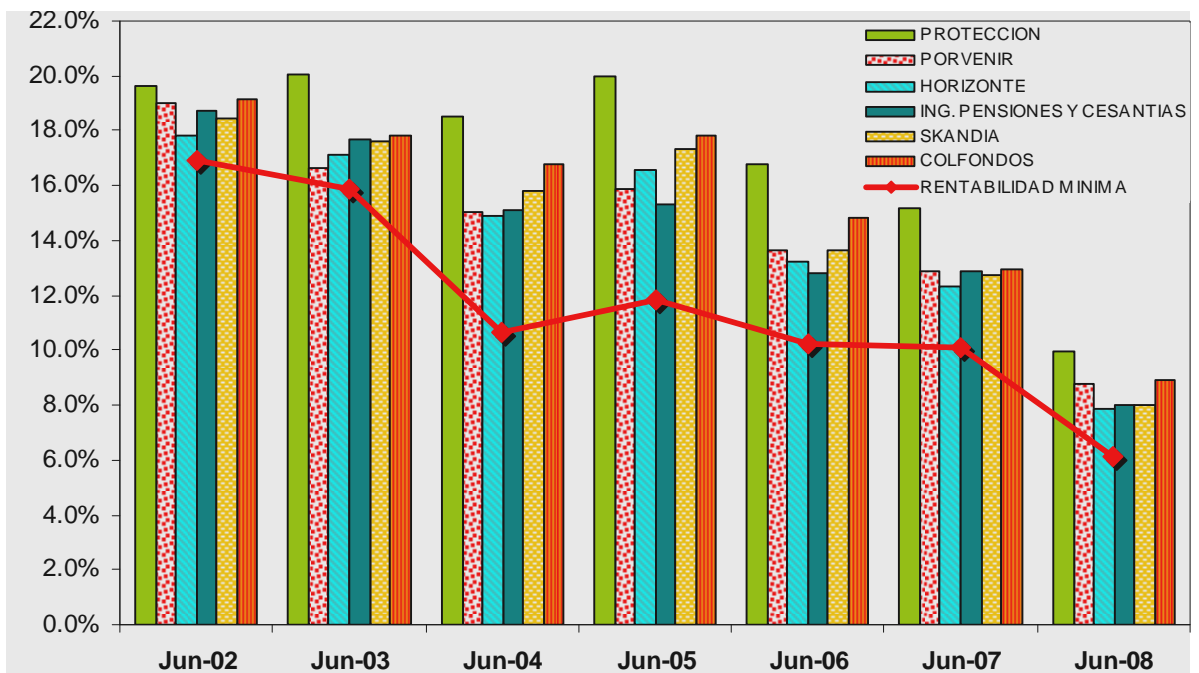
Fuente: Ampliación de cobertura del Sistema Pensional colombiano y atención al adulto mayor. Loredana Helmsdorff.

## Anexo U. Estructura dual de la Ley 100 de 1993



Fuente: Ampliación de cobertura del Sistema Pensional colombiano y atención al adulto mayor. Loredana Helmsdorff.

## Anexo V. Rentabilidad acumulada Fondos de pensiones obligatorias



Fuente: Superfinanciera.

## Anexo W. Comparativo de reformas

Parámetro	Proyecto de reforma	Ley 100 de 1993	Leyes 797 y 860 de 2003 - Acto Legislativo 01 de 2005																										
Esquema de administración	Sistema de Ahorro Individual	Sistema Dual	Sistema Dual																										
Tasa de cotización	13,5%	13,5% Más 1% para quienes devenguen más de 4 salarios mínimos mensuales.	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Tasa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2003</td> <td>13,5%</td> </tr> <tr> <td>2004</td> <td>14,5%</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>15,0%</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>15,5%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Más 1% para quienes devenguen más de 4 salarios mínimos mensuales, más un porcentaje adicional entre 0,2% y 1% para salarios superiores a 16 mínimos mensuales legales.</p>	Año	Tasa	2003	13,5%	2004	14,5%	2005	15,0%	2006	15,5%																
Año	Tasa																												
2003	13,5%																												
2004	14,5%																												
2005	15,0%																												
2006	15,5%																												
Tiempo mínimo de cotización	1.500 semanas	1.000 semanas	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Año de jubilación</th> <th>Semanas cotizadas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Antes de 2005</td> <td>1.000</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>1.050</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>1.075</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>1.100</td> </tr> <tr> <td>2008</td> <td>1.125</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>1.150</td> </tr> <tr> <td>2010</td> <td>1.175</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>1.200</td> </tr> <tr> <td>2012</td> <td>1.225</td> </tr> <tr> <td>2013</td> <td>1.250</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>1.275</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>1.300</td> </tr> </tbody> </table>	Año de jubilación	Semanas cotizadas	Antes de 2005	1.000	2005	1.050	2006	1.075	2007	1.100	2008	1.125	2009	1.150	2010	1.175	2011	1.200	2012	1.225	2013	1.250	2014	1.275	2015	1.300
Año de jubilación	Semanas cotizadas																												
Antes de 2005	1.000																												
2005	1.050																												
2006	1.075																												
2007	1.100																												
2008	1.125																												
2009	1.150																												
2010	1.175																												
2011	1.200																												
2012	1.225																												
2013	1.250																												
2014	1.275																												
2015	1.300																												
Tasa de reemplazo	45% del IBL	Entre 45% y 90% del IBL (transición)  Del 65% hasta 85% para no beneficiarios de transición	65 hasta 85 decreciente con el nivel de ingresos $r=65,5 - 0,5 s$ s: número de salarios mínimos en el IBL																										
Edad de jubilación	65 años para hombres y mujeres.	55 y 60, para mujeres y hombres respectivamente. Después de 2014, 57 y 62.	No se cambiaron las de Ley 100.																										

Fuente: Ampliación de cobertura del Sistema Pensional colombiano y atención al adulto mayor. Loredana HELMSDORFF







