

**Mercados de trabajo:  
Elementos de debate  
hacia un pacto de país  
por el empleo decente**

**Ricardo Bonilla**



*Este documento es una propuesta para el debate social que es preparado por la iniciativa de diferentes personas e instituciones*

**@Cumbre Social y Política por la Renta Básica Permanente**

**@Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá Colombia**



Publicación con licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 3.0  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas

**Corporación Latinoamericana Sur**

Carrera 6 No. 49-49 - 702 Bogotá

sur.org.co

info@sur.org.co

@surposible

Presidenta: Carolina Corcho Mejía

Representante Legal y Director Ejecutivo: Jaime Rendón Acevedo

**Fundación Heinrich Böll**

Oficina Bogotá - Colombia

Calle 37 N.º 15-40, Bogotá

Teléfono: (+57) 1 371 9111

co-info@co.boell.org

co.boell.org

Representante: Florian Huber

**Edición**

Fundación Heinrich Böll.

Oficina Bogotá - Colombia

**Coordinación Académica y Editorial**

Pedro Santana Rodríguez

**Autor**

Ricardo Bonilla

**Diseño gráfico**

Rosy Botero

Bogotá, 2022

Agradecimiento especial por su apoyo al Centro Internacional Olof Palme

Los textos que aquí se publican son de los autores y no necesariamente las de la Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia

# Contenido

## 1 Introducción

– 4 –

## 2 Algunos temas de diagnóstico para resaltar

– 5 –

La tasa de desempleo de dos dígitos, en largo plazo

– 5 –

La estructura de costos de contratación laboral

– 6 –

La informalidad y el mundo de los trabajadores por cuenta propia

– 9 –

La asimetría entre producción y ocupación, productividad y rentas

– 13 –

La segregación de género

– 16 –

La afiliación a la seguridad social

– 18 –

Formación de competencias

– 20 –

Emprendimiento

– 20 –

## 3 Potenciales ajustes identificados desde opciones diversas

– 22 –

La expansión de la demanda nacional

– 23 –

¿Qué modificar en la estructura de costos?

– 25 –

Financiamiento de la seguridad social, salud y pensiones

– 28 –

Seguro o subsidio de desempleo

– 45 –

Subsidio familiar o renta básica

– 45 –

Género y economía del cuidado, reconocimiento y remuneración

– 46 –

Un nuevo modelo de inserción de jóvenes

– 46 –

¿Educación y formación, un solo proceso?

– 47 –

## 4 Evaluación de algunas alternativas de ajuste, las más relevantes.

– 48 –

## 5 Los proyectos para una transición democrática hacia el trabajo decente

– 50 –

## 6 Bibliografía

– 51 –

# 1 Introducción

**E**l mundo del trabajo, laboral o por cuenta propia, colombiano es de los más distantes de la expectativa de pleno empleo formulada por la teoría económica. Por más de medio siglo se ha manifestado con alto desempleo, mayor informalidad, fuerte segmentación y segregación contra mujeres, jóvenes y minorías étnicas, desigualdad en ingresos, brechas de productividad e incapacidad de garantizar acceso estable a seguridad social y recursos para la vejez.

Las características y modalidades del trabajo, dependiente e independiente, han cambiado radicalmente a lo largo de los siglos, especialmente en la era industrial y la evolución de las cuatro revoluciones tecnológicas transcurridas. El trabajo dependiente y subordinado, en la sociedad capitalista, fluyó desde el ejercicio de la fuerza bruta del obrero musculo hasta

la actual liberación de la creatividad en la automatización, siempre bajo la figura del trabajador asalariado de mayor o menor calificación. El trabajo independiente evolucionó gracias a la tecnología, manteniendo patrones similares de producción, comercio y transporte de índole familiar, así como la prestación de servicios personales a las familias y a las empresas.

Para construir un sistema de trabajo decente en Colombia son muchos los cambios que hay que hacer. El objeto de este documento es identificarlos, evaluar las alternativas de cambio y proceder a formular propuestas para su potencial implementación. El documento empieza por resaltar algunos aspectos de diagnóstico, con énfasis en temas menos trillados en el debate cotidiano, sigue con las diferentes alternativas de ajuste, acompañada de la evaluación de algunas de ellas y culmina con su conversión a propuesta legislativa.

# 2 Algunos temas de diagnóstico para resaltar

**E**l diagnóstico recurrente se concentra en tres tipos de afirmaciones: i) el gran problema de Colombia es la presencia simultánea de alto desempleo e informalidad<sup>1</sup>, ii) el salario mínimo supera al salario medio y es causal del desempleo<sup>2</sup>, y iii) la informalidad reside en la evasión contributiva a la seguridad social<sup>3</sup> y su errático e

inequitativo apoyo del Estado. Sobre otros temas, el diagnóstico es circunstancial, menos incisivo y con algún sesgo, tales los de baja productividad, exclusión y segregación de género, minorías étnicas y de orientación sexual, los costos no salariales, las prestaciones sociales y el derecho a vacaciones y primas, el emprendimiento y la capacitación. Sobre la asimetría en la distribución del PIB, las rentas mineras y financieras en la productividad y la competencia desleal desde los oligopolios dominantes poco se habla.

1. Por ejemplo, Fedesarrollo, Informe del mercado laboral, trimestral, Asofondos, Informe de Mercado Laboral, mensual, y ANIF, Comentario Económico.

2. Arango, Luis E., Flórez, Luz A. Y Guerrero, Laura D., "Efectos del salario mínimo en la informalidad de diferentes grupos demográficos en Colombia", Banco de la República, Borradores de Economía No 1104, febrero 2020.

3. Alvarado, Francisco, Meléndez, Marcela y Pantoja, Marcela, "Mercados laborales fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, junio, 2021.

## La tasa de desempleo de dos dígitos, en largo plazo

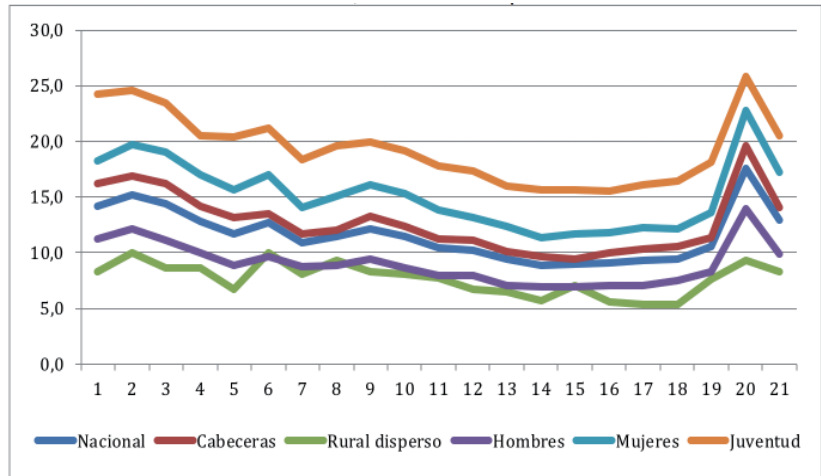
En el largo plazo, por lo menos 70 años con alguna información sobre el mercado de trabajo, la economía colombiana se ha presentado, de manera recurrente, con tasa de desempleo de dos

dígitos e informalidad de más del 50% de la población ocupada urbana, siendo considerado uno de los países de más alto desempleo en América Latina y el mundo occidental. Las explicaciones para ambas situaciones son similares, salario mínimo elevado, excesivas pretensiones sindicales, evasión a la seguridad social y costos no salariales que desestiman la contratación directa. Nada que ver con la estructura productiva ni la economía de rentas del país.

El promedio nacional de la tasa de desempleo<sup>4</sup>, en el periodo 2001 – 2021, fue de 11.6% (gráfica 1), con un máximo de 17.5% en plena pandemia del Covid, año 2020, y un mínimo de 8.8% en 2014 cuando el PIB creció al 4.6% y es reflejo de una respuesta, con retraso, del 5.1% del PIB 2013. En este período de 21 años, solamente en seis de ellos la tasa de desempleo baja de dos dígitos, entre 2013 y 2018, año en que se revierte la tendencia y se vuelve a los dos dígitos, con lo que se evidencian dos situaciones recurrentes del mercado de trabajo colombiano: i) la persistencia, en el largo plazo, de un desempleo de dos dígitos, uno de los más altos del mundo, explicado por razones estructurales, y ii) la influencia, en el corto plazo, de razones cíclicas donde a mayor crecimiento del PIB menor tasa de desempleo, mientras la

4. DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, trimestre Julio- Septiembre, varios años.

Gráfica 1. Colombia, tasa de desempleo 2001 - 2021



Fuente: DANE, GEIH, trimestre julio – septiembre.

desaceleración del PIB y su crisis conducen a mayores tasas de desempleo. La pandemia fue un evento fortuito, con PIB negativo y el más alto desempleo, que no alteró la tendencia de los dos dígitos en largo plazo.

El comportamiento por aglomeración urbana y por poblaciones es diferente, aunque mantiene sus respectivas tendencias, así: i) el promedio de desempleo en cabeceras (12.7%) es notoriamente superior al de área rural dispersa (7.7%), lo que implica aproximaciones diferentes en los vínculos del mercado, en cabeceras siempre se supera la tasa nacional, por efecto aglomeración urbana y mayor presencia del contrato asalariado, mientras en el campo sucede todo lo contrario, predomina el trabajo independiente y de núcleo familiar, ii) por género, también hay gran dispersión entre hombres y mujeres, mientras para los primeros la tasa promedio es de 9%, con límite

superior de 13.9% e inferior de 6.9%, para ellas la tasa promedio es de 15.2%, un 60% superior, con tope superior de 22.8% en el 2020 e inferior de 11.3% en 2014, la pandemia las golpeó más, subió al 61% por encima de los hombres, sin que se modificara la tendencia de exclusión y precariedad, y iii) la juventud, sin diferenciar género, es el otro segmento segregado y con dificultades de acceso por formación y experiencia, tasa promedio de 19.4%, con máxima de 25.9% y mínima de 15.5%, la de las mujeres jóvenes es aún más alta.

## La estructura de costos de contratación laboral

El argumento recurrente respecto al elevado desempleo se relaciona con los costos de contratación y la rigidez del salario mínimo (cuadro 1). Es un

Cuadro 1. Colombia: costo de contratación laboral e ingresos reales

Concepto	1990	1995	2020	Contrato por Servicios
Salario Mínimo	100.00	100.00	100.00	100.00
Auxilio Transporte	9.26	9.09	11.72	0.00
Prima (1/12)	8.33	8.33	8.33	0.00
Vacaciones (1/24)	4.17	4.17	4.17	0.00
Cesantías (1/12)	100.00	100.00	100.00	100.00
Retroactividad 10 años	9.26	9.09	11.72	0.00
Intereses Cesantías	8.33	8.33	8.33	0.00
Salud – EPS	4.17	4.17	4.17	0.00
Pensiones –AFP	100.00	100.00	100.00	100.00
Riesgos – ARP	9.26	9.09	11.72	0.00
Impuestos nómina	8.33	8.33	8.33	0.00
Dotaciones	4.17	4.17	4.17	0.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00
Ingreso mensual real \$	9.26	9.09	11.72	0.00

Fuente: Banco de la República, Ministerio de Trabajo, cálculos del autor.

argumento con tres pilares: i) la base del salario, el mínimo ajustado anualmente por inflación, productividad y decisiones políticas, el mismo que se refleja como superior al salario medio, porque la mayoría de los trabajadores por cuenta propia gana menos que eso, ii) la canasta de costos no salariales, prestaciones sociales, cotizaciones a la seguridad social, parafiscales y dotaciones, que, en conjunto, llegaron a representar hasta el 67% sobre el salario mínimo, algo que los gremios empresariales llegaron a considerar excesivo, y iii) por contraste, alguien contratado por prestación de servicios no incluye la canasta de costos no salariales y el ingreso efectivo es inferior

al salario mínimo, por tanto, la disyuntiva empresarial es la de contratar bajo cuál modalidad?, después de la Ley 100/93 la respuesta es preferencia a contratar por servicios.

La Misión Chenery de Empleo<sup>5</sup>, cuyo reporte fue entregado en 1984, enfatizó en la estructura de costos de contratación laboral insistiendo en la necesidad de reducir algunos factores que, para el momento, se consideraban excesivos, tales como la retroactividad de las cesantías, equivalente al 11.7% del costo

5. Misión de Empleo, "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas", Revista Economía Colombiana, Documento No 10, ag-sept 1986.

real de 1990, antes de Ley 50, y los parafiscales o impuestos de nómina, 9% destinados a ICBF, Sena y CCF, simultáneo a reordenar la seguridad social en salud y pensiones. Antes de las reformas del primer quinquenio de los 90, Leyes 50/90 y 100/93, el costo de contratación laboral básico (segunda columna cuadro 1, año 1990), se distribuía en seis factores: i) salario mínimo y auxilio de transporte, que es el ingreso real del trabajador mensualmente, equivalente al 109.3% del salario mínimo, ii) las prestaciones sociales, compuestas de prima, vacaciones y cesantías, que constituyen un ingreso diferido y equivalen al 20.8% del salario mínimo, iii) la retroactividad e

intereses sobre cesantías, con el 11.7%, iv) las contribuciones patronales a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos, con el 6% de ese momento, v) los parafiscales o impuestos a la nómina, con el 9%, y vi) las dotaciones o uniformes y calzado adecuados para el trabajo, equivalentes al 8%. En conjunto, el costo cotidiano efectivo de un trabajador era del 164.8% del salario mínimo, sin considerar otros aspectos como horas extras, indemnizaciones y costos de despido.

Siguiendo las recomendaciones de la Misión Chenery, la Ley 50/90 eliminó la retroactividad de las cesantías e introdujo elementos de flexibilidad en la contratación y despido de trabajadores, como consecuencia, el costo real se redujo en 11.7%. Con la Ley 100/93 se reorganizó la seguridad social, eliminando el monopolio del Seguro Social en los regímenes contributivos asociados a los trabajadores del sector privado, introdujo la diversidad de operadores de EPS en salud y los fondos de capitalización RAIS en pensiones, al tiempo que modificó sustancialmente el valor de las cotizaciones, con un incremento real para el empleador, desde el 6% anterior al 18.5%, vigente desde abril de 1994. La situación de los empleados del sector público es más compleja, algunos entraron a un proceso de transición, los regímenes especiales, y otros mantuvieron el statu quo, los regímenes excluidos. En el

consolidado de las dos leyes, el costo real de contratación, para el empleador, pasó de ser el 64.8% adicional al 66.5% efectivo (tercera columna cuadro 1, año 1995). La opinión del segmento dirigente informado fue la de considerar que el efecto neto fue el incrementar costos, por tanto, hay que buscar otras formas de contratación, por consecuencia, se estimuló la modalidad de servicios.

Varias reformas menores se han efectuado desde entonces, de ellas la Ley 1607 de 2012, de origen reforma tributaria, impactó la estructura de costos de contratación, mientras se ajustó la tasa de cotización en salud y pensiones. La decisión más importante de la reforma del 2012 fue la de eliminar el aporte empresarial en salud y los parafiscales del SENA e ICBF, con una reducción efectiva del 13.5%, al trasladarlos desde impuestos a la nómina a ser financiados por el presupuesto nacional, mediante la destinación específica del 9% del impuesto de renta corporativo para tales fines, medida que sigue vigente. Las tasas de cotización a salud se incrementaron 0.5%, para llegar a 12.5%, y las de pensiones 2.5, para llegar a 16%, de los cuales al empleador le corresponde aportar 8.5% en salud, en caso de no estar cubierto por la Ley 1607 de régimen general tributario, y 12% en pensiones. No están cubiertos por la Ley 1607 las entidades públicas de todo orden, las entidades sin ánimo de lucro

(...) «el costo cotidiano efectivo de un trabajador era del 164.8% del salario mínimo, sin considerar otros aspectos como horas extras, indemnizaciones y costos de despido».

ESAL de régimen tributario especial, los asalariados con sueldos mayores a 10 SMMLV y las personas naturales que empleen menos de 2 trabajadores. Para los empleadores que les aplique esta norma, el costo de contratación efectivo es del 58.7% por encima del salario mínimo (cuarta columna cuadro 1, año 2020).

La promoción de la contratación por servicios, en los sectores público y privado, a partir de la vigencia de la Ley 100/93 condujo a un proceso de deslaboralización y tercerización de la vida laboral. El proceso se hizo a nombre de “adelgazar las empresas”, “mejorar la productividad”, “promover el emprendimiento”, “apoyar la competitividad con empresas y talleres satélites”, etc., todas ideas amparadas en el discurso de ser más productivo y competitivo en una sociedad globalizada<sup>6</sup>. La tercerización se extendió, desde la creación de empresas especializadas en áreas específicas de las empresas, la

6. Porter, Michael, “La ventaja competitiva de las naciones”, Vergara Editor S.A.. 1991.



organización de Cooperativas de Trabajo Asociado CTA, hasta los contratos sindicales, las SAS y la individualización por servicios. La mayor parte de estas personas terminan clasificadas en la GEIH como trabajadores por cuenta propia, fenómeno del cual somos campeones en América Latina. La disyuntiva de costos se resuelve comparando las dos últimas columnas del cuadro 1, donde un trabajador con contrato laboral de salario mínimo se refleja en costos para su empleador, en 2020, de \$1'392.789, lo que representa un SMMLV de \$877.803 y otros costos no salariales por el 58.7%, mientras al contratista por servicios de salario mínimo, si paga seguridad social, le queda un ingreso real efectivo de \$627.630, el 71.5% del SMMLV. La decisión empresarial fue irse por esta vía.

## La informalidad y el mundo de los trabajadores por cuenta propia

La informalidad, definida como las personas que trabajan en unidades productivas inferiores a 5 personas y/o que no cotizan en seguridad social, exceptuando a los profesionales independientes que explotan su profesión, es una medición esencialmente urbana que incluye los trabajadores por cuenta propia no profesionales, el servicio doméstico y todos los que trabajan en alguna microempresa. En la definición de tamaño, menos de 5 personas, la única forma de dejar de ser informal reside en que la unidad productiva crezca y contrate más personas, así como que los trabajadores por cuenta propia dejen de serlo y se vuelvan emprendedores o se

contraten por salario. En la definición de informal por no cotizar a la seguridad social, dejar de serlo significa revisar el esquema de cotización en pensiones, dado que el aporte patronal en salud desapareció y ese gasto fue asumido por el Estado.

El impacto real de las leyes 50/90 y 100/93 sobre el mercado laboral se refleja en la decisión efectiva de los empleadores, de todos los tamaños, por contratar laboralmente o usar algún mecanismo de tercerización con lo cual evitar la responsabilidad directa (cuadro 2). La población colombiana creció inercialmente a un promedio de 580.000 personas por año, en los 25 años transcurridos entre 1994<sup>7</sup> y 2019, antes de

7. DANE, Encuesta Nacional de Hogares ENH, vigente en 1.994.

Cuadro 2. Colombia: población trabajadora comparada 1994 – 2019

Posición ocupacional (millones personas)	1994	2019	Diferencia	Promedio
Población	35.8	50.3	14.5	580,000
PEA	16	25.2	9.2	368,000
Ocupados	15	22.8	7.8	312,000
Asalariados*	8	9.7	1.7	68,000
Cuenta propia	4	9.8	5.8	232,000
Desempleados	1.1	2.4	1.3	52,000
Tasa desempleo	7.7	9.5	1.8	0.072
Tasa Global Participación TGP (%)	59.0	62.9	3.9	0.156

\*Incluye obreros, empleados particulares y del gobierno. No incluye servicio doméstico ni jornaleros.

Fuente: DANE, ENH y GEIH, cálculos del autor.

pandemia, no así su desempeño en el mercado laboral, a pesar de que la tasa global de participación TGP aumentó en 3.9%, equivalente a 0.156 anual, que significa que más personas entraron al mercado de trabajo, sobretodo mujeres que contribuyeron a reducir, no cerrar, la brecha respecto a los hombres. La población económicamente activa PEA se incrementó en 9.2 millones de personas, a un promedio de 368.000 por año, al tiempo que el personal ocupado lo hizo en 7.8 millones de personas y los desempleados en 1.8 millones, equivalentes a promedios anuales de 312.000 personas ocupadas y 52.000 nuevos desempleados.

Las nuevas personas ocupadas se distribuyeron en diferentes posiciones ocupacionales, siendo las determinantes las de obreros y empleados particulares y del gobierno, con alguna modalidad de contrato laboral, y los trabajadores por cuenta propia o independientes y sin ninguna relación laboral. Al primer grupo llegaron 1.7 millones de personas adicionales, para completar los 9.7 millones reportados por la GEIH, con la creación de un promedio adicional de 68.000 empleos por año, apenas el 21.8% de los nuevos puestos de trabajo. En el segundo grupo, la GEIH reporta 5.8 millones adicionales, a un promedio de 232.000 anual, el 75% de los nuevos ocupados y el 60% del total de "cuenta propias" reportados en 2019, antes de pandemia, en una di-

námica sin precedente de diferentes motivaciones de emprendimiento e independencia que, algunos llaman ser "jefe de sí mismo y dueño de su tiempo". La diferencia con el total de nuevos ocupados, 300.000 personas adicionales, corresponden a una de tres posibles alternativas: i) ser un nuevo empresario, ii) entrar al servicio doméstico, en un contrato con los hogares, o iii) trabajar por un jornal al día, modalidad propia del mundo rural y de la construcción, sin contrato ni continuidad, puro trabajo precario.

La medición de informalidad, por tamaño de la unidad productiva, es un ejercicio urbano, llevado hasta 23 ciudades y áreas metropolitanas, que informan del 53.2% de las personas ocupadas en el país (cuadro 3). En las ciudades incluidas para el reporte de la informalidad, por ser las más grandes y diversas en actividad económica, existe mayor propensión a la formalidad y el contrato asalariado, de ahí que el 53.7% sea empleado particular o del gobierno, mientras el 37.6% es trabajador por cuenta propia. El resto de la población ocupada se localiza en cabeceras de menor tamaño, centros poblados y área rural dispersa donde, en conjunto, el 49% de esas personas en un trabajador por cuenta propia y 30% un empleado particular o del gobierno, es decir, con una distribución de modalidades de trabajo completamente opuestas a la de las grandes ciudades. La informalidad, en el primer

grupo, es de 47.6%, en diciembre 2019, antes de pandemia, era del 52% antes de vigencia Ley 1607/2012, que contribuyó a aumentar la formalidad urbana, regresó al 49% por efecto Covid19 y concluyó en 48% el año 2021. El segundo bloque no tiene medición de informalidad, no obstante, sí se aplicara la misma distribución por posición ocupacional, encontrada en el primer grupo, se tendría una informalidad del 60.2%, en el acumulado nacional sería del 53.5%.

La informalidad, identificada con el micro tamaño, conduce a mostrar una altísima dependencia con posiciones ocupacionales no asalariadas (cuadro 3) y en los sectores próximos a la economía popular, de barrio y de vereda. Antes de pandemia, la GEIH muestra que el origen de la informalidad, en el segmento asalariado, corresponde solamente al 20% de los empleados particulares, mientras se estima que no existe entre los del gobierno, entendiendo por ello los de planta de las instituciones públicas. La informalidad y el segmento no asalariado se bifurcan notoriamente, desde el 100% de empleados domésticos, que son contratados por los hogares, hasta el 80% de los trabajadores por cuenta propia y el 78% de los empleadores, que son dueños de alguna microempresa, y los trabajadores familiares no remunerados. Evidentemente, a lo que se llama informalidad es a los esfuerzos individuales y de micro uni-

Cuadro 3. Colombia, Informalidad 23 ciudades y áreas metropolitanas, dic 2019

Posición ocupacional		Ramas actividad seleccionadas	
Informales	35.8	Actividades artísticas, entretenimiento	74.4
Emp. Particular	16	Alojamiento y servicios de comida	67.5
Emp. Gobierno	15	Transporte y almacenamiento	66.7
Emp. Doméstico	8	Comercio y reparación de vehículos	65.0
Cuenta propia	4	Construcción	53.4
Patron o empleador	1.1	Industrias manufactureras	37.9
Trabajador familiar no remunerado	7.7	Actividades profesionales, científicas	32.4
Trabajador no remunerado otros	59.0	Actividades financieras y de seguros	9.5
		Administración pública	7.7

Fuente: DANE, GEIH, Informalidad posición ocupacional y ramas actividad.

dades productivas para realizar una actividad económica que resuelva temas de producción de bienes o servicios y generación de ingresos, siendo los más representativos los de actividades artísticas, alojamiento y servicios de comida, transporte, comercio y construcción, mientras, al otro extremo, lo menos informal corresponde a lo más institucional y reglamentado, que difícilmente se puede adelantar sin grandes inversiones y aportes de capital, tal los casos de la administración pública, la actividad financiera, de información, la profesional y científica, así como la industrial.

En el segmento no asalariado, donde predomina la informalidad, la posición dominante la tienen los trabajadores por cuenta propia. En informe es-

pecial del DANE<sup>8</sup>, a partir de la GEIH, sobre el perfil ocupacional, con énfasis en los cuenta propia, deja la siguiente tipología de los mismos:

- El 42.4% de las personas que trabajan en Colombia se catalogan como trabajadores por cuenta propia, situación que se reduce en los grandes centros urbanos y diversidad productiva, casos de Bogotá, (32%), Medellín (30%) y Manizales (29%), mientras se convierte en la forma principal de trabajo en ciudades menos diversas y área rural dispersa (51%), casos de Cúcuta (64%), Riohacha (59%),

8. DANE, "Mercado laboral. Ocupados según su perfilamiento ocupacional", fecha elaboración: abril 7 de 2020".

Santa Marta (59%), Valledupar (55%) y Sincelejo (54%),

- Para el 86% la actividad desarrollada tiene carácter permanente, es decir, forma parte de su proyecto de vida, mientras para el 12% es una actividad ocasional, susceptible de cambiar, y para el 2% es estacional, solo se retoma por temporadas,
- En el 76% de los casos ser cuenta propia y trabajar en unidad productiva individual coincide, lo que es normal, mientras el 16% trabaja en unidades productivas de tamaño entre 2 y 10 personas, otro 2% en UP entre 11 y 50 personas y el 6% en UP superior a 50 personas, estas tres situaciones

ameritan mayor reflexión dado que, significa la existencia de otro tipo de relación no independiente,

d) En sintonía con lo anterior, el 88% de las personas trabajadoras por cuenta propia afirman no tener ningún tipo de contrato, pensando en una relación laboral, y no en una comercial, mientras el 12% afirma tener alguna modalidad de contrato relacionado con su trabajo, distribuido por mitades entre contratos verbales y escritos. La lógica del trabajo independiente es producir y vender algún bien o servicio, originado en su propio esfuerzo y usando sus propios activos, para lo cual podría, eventualmente, firmar contrato de proveeduría con varios compradores, sin embargo, aquí afirman tener un contrato por su trabajo.

e) De quienes manifiestan tener un contrato, concentrados en cabeceras, se hace ostensible la figura de la contratación por servicios en la administración pública, en número de 441.000 personas, industria manufacturera, 137.000, actividades artísticas, 121.000, y comercio de vehículos, 112.000, entre otros, en los cuales se evidencia mayores ingresos y afiliación completa a la seguridad social. En todos estos casos, es claramente

una evasión de las normas laborales y presencia del "contrato realidad".

f) El promedio de permanencia en la posición ocupacional revela mayor estabilidad en las opciones de empleador, con 136 meses, y trabajador por cuenta propia, con 106 meses, en relación con los empleados asalariados, que solamente tienen un promedio de 54 meses. La curva de aprendizaje que se deriva de la mayor permanencia es notoriamente superior en centros poblados y rural disperso, de 148 meses en cuenta propia, en razón del sentido de pertenencia con un predio del que se deriva la producción y fuente de vida con el consumo inherente y el sostén familiar, propio del minifundio, reflejada esencialmente en pequeños propietarios que trabajan por su cuenta.

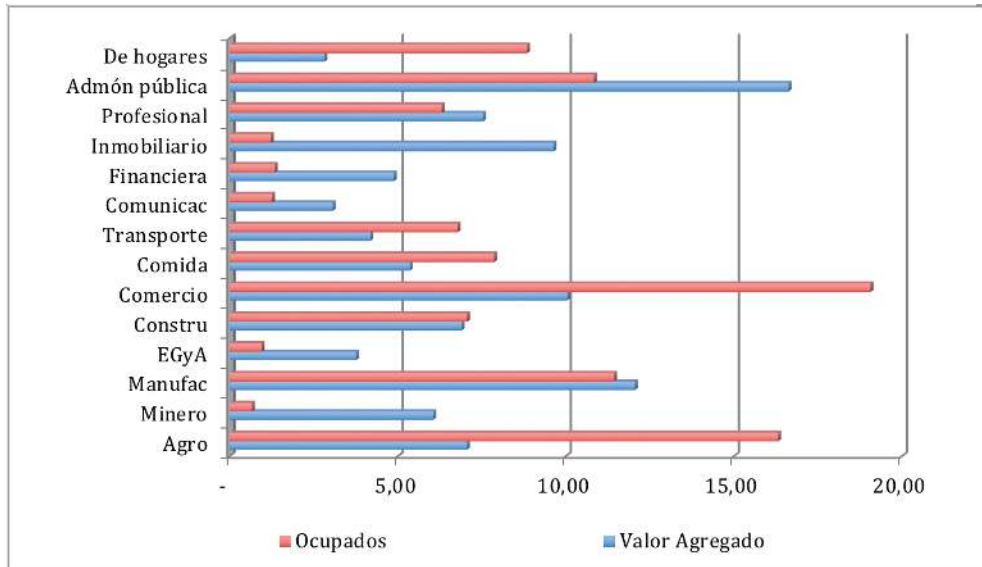
g) Los ingresos promedio de un trabajador por cuenta propia son los más bajos, identificados en el ejercicio del DANE, a precios de 2019, de \$687.282, frente a los \$1.473.264 de asalariados y \$1.914.208 de empleados, ratificando la precariedad de este tipo de relación. Por sectores de actividad económica, los ingresos de empleadores y asalariados son más homogéneos, mientras los de los independientes tienen gran dispersión,

desde lo más bajo en agricultura (\$333.254), minería (\$443.312) y alojamiento y servicios de comida (\$448.063), en contraste con otros sectores cuyos ingresos son hasta cuatro veces superiores, icasos de actividad financiera (\$1.781.801), administración pública (\$1.730.451) e inmobiliaria (1.608.964)

h) Finalmente, el acceso a seguridad social de los cuenta propia. El informe reconoce que el 86% de estos trabajadores son informales, por tamaño de unidad productiva, lo que significa que el 14% corresponde a personas que trabajan en empresas y de aquellos que son profesionales trabajando en su profesión. En la otra versión de informal, la relacionada con la afiliación de la seguridad social, deja al 89% en esa condición, dado que solamente el 11% se encuentra cotizando en pensiones, claramente concentrados en los contratos por prestación de servicios en administración pública, actividades profesionales y de transporte.

Sea por tamaño (86%) o por afiliación a la seguridad social en pensiones (89%), ser cuenta propia e informal son sinónimos. Se exceptúa, en la práctica, el segmento de población que trabaja bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, donde el tamaño de la

Gráfica 2. Colombia, estructura sectorial Valor Agregado y Ocupados, dic 2019



Fuente: DANE, Cuentas nacionales y GEIH, cálculos del autor.

«El 42.4% de las personas que trabajan en Colombia se catalogan como trabajadores por cuenta propia, situación que se reduce en los grandes centros urbanos y diversidad productiva» (...)

UP es mayor a 5 y existen los recursos para aportar a pensiones. Lo extenso del fenómeno y la precariedad con la que sobreviven sus actores es consecuencia de la falta de oportunidades para desarrollar actividades productivas más eficientes, de la limitada dotación de activos con la que desempeñan sus labores, con las uñas, y la miseria prometida de emprendimiento con que se les impulsó a buscar la independencia, para marginarlos en sus actividades, sean los agricultores de minifundio, los que preparan y venden comida a baja

escala, ofrecen algún servicio de transporte rudimentario o brindan algún servicio personal a otros.

### La asimetría entre producción y ocupación, productividad y rentas

En la Mesa de Concertación del Salario Mínimo, que sesiona al final de cada año, aflora el tema de la productividad y su medición con dos indicadores, la productividad total de factores<sup>9</sup> y la productividad del trabajo. Los resultados son persistentes en tres aspectos: i) que la productividad colombiana es baja y los esfuerzos incorporados son deficientes, ii) que no hay homogeneidad en las bases de datos con que se construye

9. DANE, "Productividad Total de los Factores 2020", Boletín Técnico, marzo 2021.

la información y se obtienen los cálculos, por tanto, siempre se pide claridad del proceso, y iii) que la productividad sectorial es asimétrica y predomina la de sectores rentistas sobre cualquier otra, casos minero y financiero. Es decir, la estructura productiva cuenta y mucho.

¿Los puestos de trabajo generados se corresponden con el valor agregado de nuestra economía? No y no tiene que ser de una equivalencia unívoca, dadas las diferencias de productividad sectoriales, no obstante, la asimetría es fuerte y revela dificultades estructurales y de comportamiento sectorial (gráfica 2). La composición del Valor Agregado<sup>10</sup>, sin impuestos indirectos, en la nueva metodología, se distribuye en 14 sectores, para los

10. DANE, Cuentas nacionales trimestrales, producción a precios corrientes, 2019.

mismos se encuentra equivalencia en la GEIH, por ramas, lo que permite una comparación más ajustada a la realidad. De esa comparación se desprenden las siguientes conclusiones:

- a) En seis ramas, el aporte al valor agregado es del 44% mientras contribuyen solamente con el 16.3% de los puestos de trabajo generados en la economía, la mayor parte de ellos empleos efectivos de alta productividad. Los sectores son: i) el minero, donde cada persona que trabaja produce 9 veces más que el promedio nacional, ii) el inmobiliario, con 7.8 veces más, iii) Energía, gas y agua, con 4 veces más, iv) financiero, con 3.6 veces más, v) comunicaciones, con 2.4 veces más, y vi) administración pública, educación y salud, con 1.5 veces más. Todos tienen el común denominador de trabajar con tecnologías de última generación, personal más calificado y disponer de redes de información y mercadeo.
- b) En cinco ramas ocurre el fenómeno contrario, aportan al valor agregado el 29.5% con el 59% de los puestos de trabajo del país, predomina el trabajador por cuenta propia, trabajan con tecnología precaria y son de baja productividad. Son: i) las actividades de servicios desde los hogares, donde cada persona ocupada

produce solamente 0.3% del promedio nacional, ii) el agropecuario, con solamente el 0.43%, iii) el comercio, con 0.53%, iv) el transporte, con 0.62%, y v) el de alojamiento y servicios de comida, con 0.68%. Todos presentan algún grado de contraste entre organizaciones modernas, comercio de superficies, hoteles, cadenas de restaurantes, transporte masivo y redes de peluquerías con el ejercicio a pequeña escala y con baja dotación de activos.

- c) En tres ramas se presenta una situación más equilibrada, aportan al valor agregado el 26.5% con el 24.8% de los puestos de trabajo del país. Son: i) la industria manufacturera, en la que cada persona aporta el 105% del promedio nacional, ii) las actividades profesionales y científicas, con el 119%, y iii) la construcción, con el 0.98%. No son sectores homogéneos ni con las mismas particularidades en cada puesto de trabajo, hay tecnología diversa con maquinaria de procesos incluida, mayores destrezas y habilidades con resultados físicos apreciables, en materia de bienes y servicios.

La brecha de productividad es evidente en los dos primeros grupos, entendiendo productividad como un mejor resultado en materia de producto o valor

agregado. En el primer segmento, los de mayor productividad, surge el interrogante del origen del mayor producto, ¿es eficiencia en procesos o consecuencia de rentas diferenciales?, son actividades intensivas en capital y maquinaria con eficiencia en los volúmenes de corto plazo, casos del petróleo, energía eléctrica y redes de acueducto, en todas las cuales hay que evitar el desperdicio. Sus precios y tarifas tienen otros componentes, no solo volumen y eficiencia técnica, también mercado de futuros y expectativas, ello hace que la mayor productividad esta ligada a cotizaciones más altas, es decir, explotar rentas diferenciales, lo que hace que no sea lo mismo el barril de US\$20 al de US\$80. Los que definen la mayor productividad, se refieren al barril de US\$80 y sus efectos sobre el resto de la economía.

En los sectores inmobiliario y financiero también surge la inquietud sobre su origen, arrendamientos fijos y tasas de interés definidas, ¿eso qué tiene de eficiente? El inmobiliario se define por el mercado predial, cuando terrenos y construcciones van al mercado, solo el rural tiene un Gini de concentración y supera el 90%, no hay mediciones urbanas, sin embargo, se asume que la mitad de los colombianos paga arriendo, ¿a quién?. El mercado incluye los predios de compraventa y los de arriendo, con pocos operadores y rentas definidas, porcen-

tajes de la compraventa, de las cuotas de créditos pagadas y de los arriendos percibidos, fluye el dinero y la concentración, la productividad es un efecto de rentas que alguien paga. En el financiero es una tasa de interés que no se deja de causar contablemente por operadores limitados y altamente concentrados, mientras los créditos existan, la productividad también es una renta que alguien paga, independientemente de donde salga el recurso para pagarla.

Al otro extremo, los sectores de baja productividad, muy competidos y ofreciendo bienes y servicios más homogéneos o poco diferenciados. Probablemente, el caso extremo y más dramático sea el de lo agropecuario, que genera el 7% del Valor Agregado nacional con el 16.3% de los puestos de trabajo, mucha gente ocupada para tan escaso resultado, la mayor parte trabajando en minifundios sin mayores activos y rodeados de caminos terciarios en malas condiciones, otros son simples jornaleros y los demás, familiares de los anteriores. En plena pandemia, fueron los héroes que garantizaron el abastecimiento de primera necesidad, en otras coyunturas se les condena por su aporte a la inflación, nunca se les ha propiciado una estrategia de mejor desarrollo ni tampoco un mejor uso de la tierra. No son improductivos, son mal remunerados y peor valorados, sin embargo, son los más seguros proveedores del mercado interno.

Los casos de comercio al por menor, preparación de comida y transporte no masivo constituyen otros ejemplos de trabajo excesivo mal remunerado y valorado, muchas veces tratados como ilegales e invasores del espacio público. Disponen de activos limitados, se enfrentan a un mercado restringido, no tienen acceso a plataformas ni grandes superficies, se les considera competencia desleal de otros que desarrollan actividad similar con mejor infraestructura. Ante la escasez de mejores alternativas, viven del rebusque con limitadas posibilidades de acumular un pequeño capital y ampliar su oferta. Tampoco son improductivos, lo que tienen es un horizonte limitado e incapacidad de competir con quienes tienen mejor posicionamiento de mercado.

La industria manufacturera tiene un comportamiento más equilibrado, aporta el 12% del Valor Agregado con el 11.4% de personal ocupado, podría ser más. Hoy es el resultado de un histórico proceso de desindustrialización, cuando podía aportar el doble al valor agregado, y hace varias décadas dejó de promoverse una política industrial efectiva que consolide la metalmecánica y la producción compleja que sirve de sustento a los servicios inteligentes. Nuestra industria está altamente concentrada en bienes de consumo de baja y media tecnología, sobredimensionada en alimentos

procesados, varios encadenamientos con bienes intermedios se perdieron con la enfermedad holandesa y no se han recuperado. El edificio industrial se puede reconstruir y profundizar hacia lo más complejo de la cuarta revolución industrial, lo que hoy tenemos es insuficiente, aunque tenga productividad media.

Un país con una estructura productiva altamente dependiente de rentas diferenciales y financieras, que considera de alta productividad lo que se origina en los sectores minero, inmobiliario y bancario, donde las mayores ganancias provienen de la mayor concentración de los activos y el mercado, con



baja capacidad de crear puestos de trabajo masivos y con efectos nocivos sobre el resto de la economía, en materia de impulso a las importaciones y costos financieros, es la que hasta ahora deja como resultado baja diversidad económica, alto desempleo e informalidad, no son los costos de contratar personas. A esa estructura rentista y comercial no se le ha enfrentado con una propuesta de mayor producción nacional, a nombre del libre mercado imperante en dos siglos de historia republicana. Crear más y mejores oportunidades de trabajo es la exigencia del futuro, eso no se puede lograr haciendo más de lo mismo, es hora de apostarle a una nueva estrategia productiva agropecuaria, industrial y de servicios inteligentes.

## La segregación de género

La segregación de género es objeto de diversas valoraciones<sup>11</sup>, sobre todo cuando los movimientos feministas la han hecho evidente, se refleja en los siguientes aspectos: i) una brecha, de 23 puntos, en la Tasa Global de Participación TGP, de 72 hombres a 49 mujeres, que significa menores oportunidades de acceso al mercado para ellas,

11. Vásconez Rodríguez, Alison, "Crecimiento económico y desigualdad de género: análisis de panel para cinco países de América Latina", en Revista de la Cepal No 122, agosto 2017, Santiago.

cualquiera sea la edad y nivel educativo, ii) mayor presencia en la población inactiva, el doble que los hombres, en razón del no reconocimiento del trabajo del cuidado no remunerado, identificado en la GEIH como oficios del hogar, iii) entrar al mercado y declararse disponible no significa encontrar trabajo, de ahí que la tasas de desempleo femenina supere ampliamente la general y prácticamente duplique la de los hombres, y iv) además del desconocimiento del trabajo del cuidado, no remunerado, sobre el trabajo femenino recaen diversos prejuicios que terminan segregándolo y pagándolo por debajo que a los hombres, en labores similares, dejando una estela de "a trabajo igual, pago menor", sin olvidar el "techo de cristal" tan difícil de superar. La situación es peor cuando se trata de poblaciones aborígenas, afro descendiente y de orientación sexual diversa.

La tasa global de participación TGP<sup>12</sup>, identifica la población en edad de trabajar PET, mayores de 12 años, que accede al mercado de trabajo, independientemente del papel allí asumido (gráfica 3), muestra la primera escala de segregación regional, de género y edad existente en Colombia. La brecha regional, entre cabeceras y área rural distante es, en promedio de 7 puntos, lo que significa que hay mayores estímulos para partici-

12. DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, trimestre Julio- Septiembre, varios años.

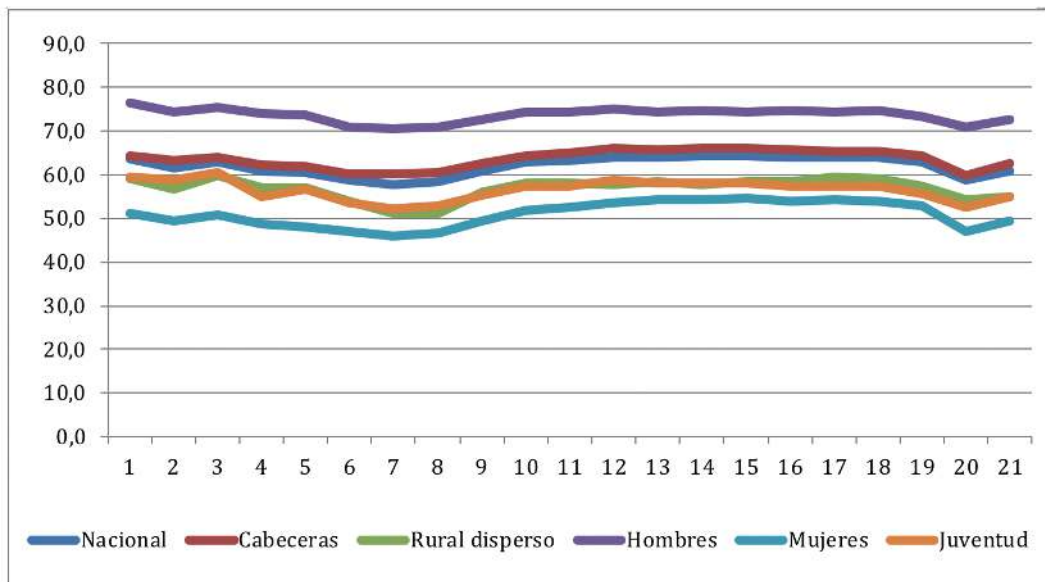
par del mercado de trabajo en los centros urbanos que en el campo, esa brecha tiene variaciones estacionales generadas por momentos de cosecha. La brecha por edades se refleja entre la participación de toda la población y la de la juventud, sin diferenciar género, es en promedio de 6 puntos y se origina en la vinculación parcial y paulatina de los jóvenes, a medida que cumplen requisitos educativos o se ven apremiados por la necesidad familiar. La brecha de género es la más impactante, en promedio del 23%, se da en todas las edades y refleja la exclusión, desde el seno familiar, para integrar ese mercado, promoviendo el trabajo no remunerado de los oficios del hogar y la economía del cuidado, induciéndolas a engrosar el imaginario de personas económicamente inactivas. En esta primera escala, la de participar o no, las mujeres salen mal libradas y se las relega al trabajo familiar no remunerado.

La segunda escala de la segregación se encuentra en el resultado efectivo de participar en el mercado de trabajo, la de trabajar o estar desempleado, las brechas regionales, de edad y de género también existen en la tasa de ocupación<sup>13</sup> (gráfica 4). La brecha regional se reduce a 3 puntos, con tasas de ocupación promedio de cabeceras del 56% y en área rural del 53%, lo que

13. DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, trimestre Julio- Septiembre, varios años.



Gráfica 3. Colombia, Tasa global de participación TGP 2001 - 2021



Fuente: DANE, GEIH, trimestre julio – septiembre.

significa que hay mayor esfuerzo por concretar la participación en el mercado en el área rural, lo que se refleja en menor tasa de desempleo, es decir, que se trabaja más, independientemente de las condiciones de ese trabajo, que poco contribuye a reducir la pobreza inherente a la región. La brecha de edad, sin diferenciar género, en cambio, es muy marcada, de 10 puntos promedio, reflejando las dificultades de incorporación de la juventud, a nombre de su falta de experiencia y formación, por tanto, menos ocupados y más desempleados. La brecha de género, de 24 puntos en promedio, es la segunda escala de la segregación, no solo se les impide participar, sino que, cuando lo hacen, se les niega el acceso efectivo, lo que se refleja en menor tasa de ocupación, apenas del 43% promedio, y mayor tasa de desempleo, 15% (gráfico 1).

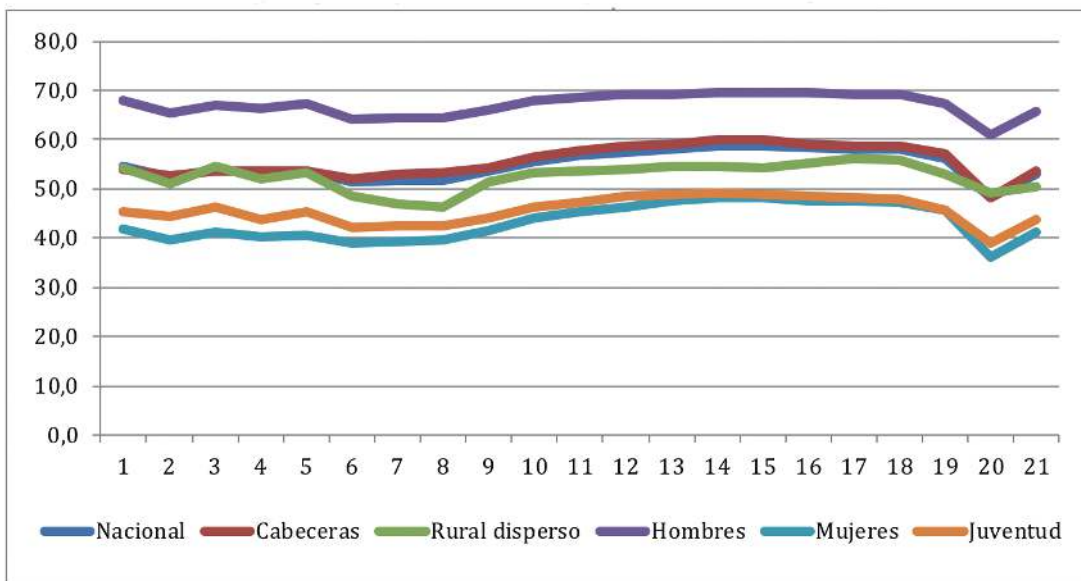
La tercera escala de la segregación se relaciona con la calidad del trabajo y su remuneración. La tasa de subempleo debería ser el mejor indicador para medir esta carencia, sin embargo, no lo es, la razón es la subjetividad del mismo, lo que hace que, por consecuencia, hombres y mujeres se encuentren en similar nivel de subempleo y ambos se quejen, en similar 24%, de tener ingresos inadecuados. El mundo real va más allá de la subjetividad del subempleo, con, al menos, tres situaciones específicas, ligadas entre sí: i) el vínculo por ramas refleja aún la presencia de actividades especializadas por género, algunas feminizadas otras masculinizadas, con preeminencia a que las primeras sean dependientes de las segundas, casos sectores salud, educación, servicios personales, servicios administrativos, comercio y alojamiento

con servicios de comida, ii) los vínculos temporales, parciales, en actividades secundarias, con nexos familiares y domésticos recaen más en las mujeres, razón por la cual la brecha de ingresos se hace ostensible, y iii) romper el techo de cristal para las mujeres sigue siendo una quimera, a pesar de los mayores niveles de educación alcanzados por ellas, llegar a cargos de media y alta decisión es distante y constituye una meta a alcanzar en corto plazo.

Como corolario, la brecha de uso del tiempo sigue abierta<sup>14</sup>, las mujeres dedican 65 horas semanales, de las cuales solamente se les paga por 40 horas, mientras los hombres trabajan

14. Banco Mundial, "Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia", Washington D.C., 2021. Entre las muchas desigualdades, el uso del tiempo.

Gráfica 4. Colombia, Tasa de Ocupación TO 2001 - 2021



Fuente: DANE, GEIH, trimestre julio – septiembre.

(...) «la brecha de uso del tiempo sigue abierta, las mujeres dedican 65 horas semanales, de las cuales solamente se les paga por 40 horas, mientras los hombres trabajan 55 horas y se les remunera 47, como consecuencia, las mujeres dedican 2.5 veces más tiempo que los hombres a las actividades de cuidado y del hogar, trabajo no reconocido y no remunerado». (...)

55 horas y se les remunera 47, como consecuencia, las mujeres dedican 2.5 veces más tiempo que los hombres a las actividades de cuidado y del

hogar, trabajo no reconocido y no remunerado. La pandemia agudizó las dificultades de las mujeres, las alejó más del mercado, las recluyó en el hogar, continúan siendo responsables de mayor proporción del trabajo no remunerado y, a pesar, de la incipiente recuperación, son las mayores damnificadas en los tres niveles: no acceso, acceso precario y acceso mal remunerado.

### La afiliación a la seguridad social

La segunda definición de informalidad, por no afiliación a la seguridad social contributiva, revela el impacto que deja la falta de continuidad y la precariedad de ingresos en las cotizaciones efectivas a los sistemas de salud y pensiones (cuadro 4). La GEIH reporta

exclusivamente la situación de afiliación para las personas vinculadas al mercado de trabajo, por tanto, no informa sobre la situación del resto de la familia, aún cuando incluye algunos beneficiarios en salud. Antes de pandemia, el reporte nacional señaló que el 91% de las personas ocupadas estaba afiliado al sistema de salud y el 37% al de pensiones, con diferencias entre cabeceras y área rural dispersa, que tenían al 44% y 14%, respectivamente, afiliados y cotizando en pensiones. Después de pandemia, y ante la pérdida de puestos de trabajo, se mantiene efectivo el 91% afiliados a salud y 37% en pensiones, con ligera modificación en su distribución: 43% cabeceras y 15% en área rural.

La afiliación a salud es casi universal, en cabeceras y área rural con el 91%, quedando

Cuadro 3. Colombia, Informalidad 23 ciudades y áreas metropolitanas, dic 2019

Julio – septiembre (miles personas)	2019	2021	Diferencia
<b>TOTAL OCUPADOS</b>	22,162	21,441	(721)
SALUD	20,253	19,567	(687)
R. CONTRIBUTIVO	10,893	10,112	(782)
R. ESPECIAL	663	572	(91)
Aportantes	9,657	9,021	(636)
Beneficiarios	1,852	1,594	(258)
Otro	47	69	21
R. SUBSIDIADO	8,684	8,872	188
NO SABE	13	11	(2)
PENSIONES	8,465	7,906	(559)

Fuente: DANE, GEIH, Informalidad posición ocupacional y ramas actividad.

pendiente el grupo de “vinculados”, raro entre quienes trabajan. Asumiendo el reporte de la GEIH, el 50% se encuentra en alguna EPS del régimen contributivo general (47%) o especial (3%), FFMM, Policía, Magisterio y cajas públicas, de ellos el 42% es cotizante efectivo y el 8% beneficiario. El restante 41% se encuentra en el régimen subsidiado, que es el que cubre la mayor parte de la población por cuenta propia, familiares no remunerados y servicio doméstico, además de todos aquellos trabajadores dependientes que aceptan no ser afiliados a EPS contributiva. En cabeceras es mayor la afiliación contributiva y donde se encuentra el 48% efectivo como cotizante, mientras el 34% va al subsidiado. Lo contrario sucede en área ru-

ral dispersa, donde solamente el 21% va al contributivo y el 17% es cotizante efectivo, mientras el 71% va al subsidiado.

Ser cotizante efectivo en salud es el dato determinante de la situación real de afiliación a la seguridad social, antes de pandemia eran 9.7 millones de personas, que se redujeron a 9 millones a finales del 2021, como consecuencia de que 636.000 personas dejaron de cotizar, por pérdida de empleo e ingresos. Son cotizantes efectivos a salud trabajadores dependientes, los independientes con contratos de prestación de servicios, algunas personas del servicio doméstico y los pensionados que aún trabajan. El contraste con los afiliados y cotizantes a pensiones revela la magnitud real

de los trabajadores formales de Colombia, entendiendo por ello a los afiliados cotizantes a pensiones, independientemente del régimen al que pertenezcan. Según la GEIH, antes de pandemia habían 8.5 millones de personas, que se reducen a 7.9 millones a finales del 2021, con 559.000 que dejaron de cotizar, aún cuando siguen afiliadas.

La diferencia entre cotizantes efectivos en salud y pensiones, aproximadamente 1.1 millón de personas, se origina en: i) los pensionados que aún trabajan y están obligados a cotizar en salud, ii) las personas que solo cotizan a salud y dejan de hacerlo a pensiones, dado que demuestran que no van a cumplir requisitos, y iii) quienes de una u otra forma, eluden la cotización

en pensiones. Dado el ajuste dejado en la Ley 1607 de 2012, la cotización efectiva en salud corre por cuenta de los trabajadores, en proporción del 4%, y los pensionados, dado que el aporte empresarial fue asumido por el Estado, con excepción de empleados públicos, empleados de Entidades sin Ánimo de Lucro ESAL, empleados con ingresos superiores a 10 smmlv y empleados en unidades productivas de menos de dos personas. La cotización a pensiones, hoy de 16%, es compartida entre empleados (4%) y empleadores (12%) cuando hay relación de dependencia o la pagan en su totalidad quienes tienen un contrato de prestación de servicios.

Los datos arrojados por la GEIH, de cotizantes en pensiones, se encuentran por debajo de lo reportado oficialmente en la Superintendencia Financiera<sup>15</sup>, de cotizantes efectivos del último mes, a diciembre de 2019, en RAIS y Colpensiones, de 9.23 millones de personas, que se reduce en 250.244 por efecto pandemia, quedando en 8.98 millones a diciembre de 2020, un millón más que lo informado en la GEIH. La Superintendencia no recibe ni procesa información de las entidades que administran los regímenes excluidos de la Ley 100/93, FFMM y Policía, concentrados en las Cajas de Sueldo de Retiro respectivas

15. Superintendencia Financiera de Colombia SFC, Informes y cifras, Pensiones y cesantías, diciembre 2019.

CREMIL y CASUR, y el Fondo del Magisterio FOMAG, de las cuales se estima hay alrededor de 700.000 afiliados cotizantes. Con esa estimación, al final, quedaría, después de pandemia, 9.7 millones de afiliados cotizantes, lo que representa el 39.1% de la Población Económicamente Activa PEA. El otro 61% no cotiza efectivamente, aún cuando la Superintendencia reporta 24.6 millones de afiliados en RAIS (17 millones), Colpensiones (6.8 millones) y el estimado de Cremir, Casur y Fomag (0.7 millones), el 99.4% de la PEA. Ser afiliado no significa ser cotizante efectivo ni futuro pensionado.

## Formación de competencias

El divorcio entre lo que los empleadores piden y lo que los empleados saben hacer, brecha de formación, es un argumento persistente, sin embargo, no hay evidencia clara de su magnitud ni de las necesidades reales, más allá de algunos hechos anecdóticos. El proceso de formación en Colombia terminó siendo la opción de resolver carencias específicas, mediante cursos cortos, en los que se validan diversas competencias, sin hilo de continuidad ni profundizando en la educación básica. Las falencias educativas, reveladas en las bajas calificaciones en pruebas internacionales, siguen sin resolver, afectando las

competencias laborales generales y dejando una estela de baja competitividad frente al mundo exterior. Iniciativas como Ruta N y Smart City son aisladas y producen resultados halagadores, pero ... limitados. Hace falta una estrategia educativa de mayor alcance.

## Emprendimiento

La dicotomía entre ser dependiente o independiente tiene diversas aristas, entre ellas:

- a) Ser dependiente, bajo la figura de trabajador con contrato asalariado, es la naturaleza básica del sistema capitalista, donde los empresarios contratan y los empleados son contratados, de ahí la noción de "empleo", desde la búsqueda hasta su obtención, derivando en el indicador de la tasa de desempleo, es decir, de quienes buscan empleo.
- b) Ser independiente, en la sociedad del capital, ponderado como alternativa de libre elección y proyectado como emprendedor individual, no empresario, para lo cual hay que poseer algún bien de fortuna, constituido en capital de trabajo, sin el cual no puede desarrollar su libre actividad, tal los casos de agricultores minifundistas, comerciantes, transportistas, artesanos,

prestadores de servicios personales, etc.

- c) Emprendedores empresarios, que empiezan con un emprendimiento independiente, el cual al crecer se transforma en empresa que contrata trabajadores, convirtiéndose en la contraparte del mercado laboral, el empleador, y
- d) Los trabajadores por prestación de servicios, figura en la que se distorsionan las relaciones de trabajo, son trabajadores asalariados fingiendo ser independientes, aun cuando

se cumplan las condiciones del "contrato realidad".

Las políticas de emprendimiento terminan siendo políticas de independización laboral, en buena parte desconociendo las relaciones de dependencia.

Después de pandemia, el fenómeno creció, bajo el influjo de las tecnologías de información y uso de plataformas, tomando la figura de "la gran desbandada", sin embargo, queda la inquietud de cómo avanzará el proceso de reacomodo de las condiciones de trabajo y la obtención real de ingresos en esas nuevas modalidades.

(...) «Las falencias educativas, reveladas en las bajas calificaciones en pruebas internacionales, siguen sin resolver, afectando las competencias laborales generales y dejando una estela de baja competitividad frente al mundo exterior». (...)



# Potenciales ajustes identificados desde opciones diversas

Entre los problemas de demanda y de oferta en el mercado de trabajo, aparecen diversas opciones de cambio. La prioridad se encuentra en la mayor capacidad para crear y sostener puestos de trabajo adicionales, consistente con la permanente ampliación de la base demográfica del país y la necesidad de producir los bienes y servicios que requiere esa mayor población, es decir, la prioridad es estimular la demanda agregada nacional. La ortodoxia económica ha insistido en la estructura de costos y las inflexibilidades del mercado de contratación de mano de obra, esa es otra vía de los ajustes, que hay que seguir explorando y encontrando alternativas de financiación de algunos de esos aspectos, especialmente los de seguridad social. Las inflexibilidades generadas por las restricciones de acceso llevan a una tercera vía de ajustes, los relacionados

con los procesos de formación, facilitar el acceso de jóvenes y romper las barreras de género.

En las tres vías hay que hacer ajustes, la de demanda es una propuesta de propósito nacional para un mejor y mayor abastecimiento nacional, la de oferta se mueve en tres espacios, revisar la estructura de costos, financiar la seguridad social y tener mejores alternativas para las fricciones del mercado, para las otras inflexibilidades, romper las barreras de la educación, facilitar el tránsito de la juventud y reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres. De las tres vías de ajuste se derivan, al menos, ocho estrategias de cambio, todas con urgencia manifiesta, aun cuando no tengan el mismo nivel de profundidad. En su orden, veremos: i) la expansión de la demanda nacional, ii) los ajustes en la estructura de costos, iii) el financiamiento de la seguridad social, iv) el financiamiento

del desempleo friccional, v) el financiamiento del subsidio familiar, vi) el reconocimiento y remuneración de la economía del cuidado, vii) facilitar el tránsito de la juventud, y viii) profundizar el modelo educativo y de formación.

## La expansión de la demanda nacional

La persistencia de una estructura económica no diversificada y dependiente de los resultados de sectores de “alta” productividad, generada en rentas diferenciales y financieras, es un obstáculo para profundizar el tejido industrial y de servicios modernos con el que, en otras partes del mundo, se ha logrado tener mayores y mejores puestos de trabajo y reducido la desigualdad. La construcción del Estado Nación en Colombia se hizo dejando varias deudas históricas sin resolver<sup>16</sup>, las mismas que convirtieron al país en uno de los de mayor desigualdad del mundo y altamente dependiente de una economía primaria exportadora que prefiere consumir bienes y servicios importados, sin impulsar su desarrollo tecnológico y de conocimiento. Esas deudas históricas se pueden asumir creativamente impulsando políticas de producción y consumo diverso,

16. Ocampo Gaviria, José Antonio, Compilador, “Historia económica de Colombia”, Editorial Planeta y Fedesarrollo, Bogotá, 2007.

en: i) agricultura de mayor alcance, ii) recuperar los encadenamientos agroindustriales, iii) metalmecánica e industria compleja, iv) transformación de la canasta energética, v) promoción de servicios inteligentes con base en industria local, y vi) ampliación y diversificación de la oferta exportable.

### a) Agricultura de mayor alcance

Las dos grandes restricciones del campo colombiano se reflejan en el uso de la tierra y su aporte al PIB, con dos situaciones insostenibles en el largo plazo: i) la agricultura, que en siete millones de hectáreas produce el 5% del Valor Agregado nacional, abastece la demanda de fruver y es la base de la agroindustria de alimentos, que aporta otro 2%, para completar el 7% del Valor Agregado, mientras ii) la actividad pecuaria se desarrolla extensiva, usando algunas tierras aptas para la agricultura, y en 35 millones de hectáreas apenas aporta el 1.6% del Valor Agregado nacional y 1.3% en el procesamiento industrial de carnes y leche, para un total de 2.8% del Valor Agregado.

Por aptitud agrícola hay, al menos, 10 millones de hectáreas que podrían destinarse a un propósito nacional de obtener soberanía y seguridad alimentaria, modernizando el campo. ¿Será posible lograr un acuerdo nacional y desarrollar el mercado de tierras para estimular su mejor uso?

### b) Recuperar encadenamientos agroindustriales

Probablemente el mayor daño dejado por la revaluación de la tasa de cambio, o enfermedad holandesa por varios años de dependencia de los ingresos por petróleo y carbón, fue la ruptura de diversos eslabonamientos industriales, especialmente la sustitución de bienes intermedios de producción local por importados. Con el cambio de tendencia en el precio de los commodities y la consecuente devaluación posterior, varios de esos encadenamientos no se recuperaron, la producción local desapareció o cambiaron sus condiciones, caso Monomeros, y los bienes intermedios se siguen importando a precios internacionales, con efectos sobre la inflación. Una política industrial de reactivación, debe propender por recuperar capacidad instalada ociosa y estimular la producción de esos bienes intermedios, reduciendo sus importaciones a lo no producible internamente.

### c) Metalmecánica e industria compleja

El edificio industrial colombiano nunca se completó, quedó truncado en la década de los setenta del siglo XX, cuando emergió con fuerza la tercera revolución industrial y la electrónica transformó el tejido de la línea blanca y los electrodomésticos, al tiempo que se expandió el uso de la caja automática y la

sincronización electrónica en el mundo del automóvil. Los procesos de ensamble y la preparación de autopartes y piezas de electrodomésticos cambiaron radicalmente y se fueron para países del sur de Asia y la maquila mexicana, dejando vacío el capítulo de la metalmecánica colombiana, cuya Federación desapareció, para volverse una sección de la Andi. El mercado internacional sigue teniendo como ramas líderes las derivadas de las industrias del automóvil, equipo de transporte, electrónica de gran consumo y tecnologías de la información, de eso no hay duda, el mercado ya seleccionó los sectores líderes. El interrogante es saber si llegó la hora del ingreso de América Latina a esa producción y el mecanismo para que un nuevo gobierno progresista y pro industrial estimule su desarrollo local. ¿Podrá Colombia terminar de construir su edificio industrial en metalmecánica y bienes de consumo durable, con tecnología de la cuarta revolución industrial?

#### **d) Transformación de la canasta energética**

Por razones diversas y estratégicas, el país debe promover la sustitución de su canasta energética, nacional y para la exportación. El cambio climático es una realidad incontrovertible, su magnitud y duración son objeto de diversas interpretaciones, las mismas que hacen que la respuesta no

sea homogénea ni decidida, por lo pronto, lo que hay son propósitos de sustitución paulatina de combustibles de origen fósil, carbón, petróleo y gas, por otros menos contaminantes, en fuentes hidráulica, biomasa, eólica y solar, en un horizonte de los años 2040 y 2050<sup>17</sup>. En esa perspectiva, en la demanda internacional se prevén modificaciones, los fabricantes de máquinas, equipos de transporte y electrodomésticos tienden hacia la movilidad eléctrica, las centrales de generación de energía reemplazan el carbón como combustible y buscan reducir la demanda de petróleo, es decir, que los países exportadores de combustibles fósiles verán ciertamente reducir su demanda y tendrán que buscar alternativas de relacionamiento en el mercado internacional. Cómo este es un proceso que no se resuelve en corto plazo, la inmediatez del mercado obnubila la toma de decisiones para el mediano y largo plazo.

La situación colombiana se vislumbra entre la inmediatez y el diseño de un proceso de transición en las ofertas de exportaciones y canasta energética. La inmediatez conduce al temor del desabastecimiento y pérdida de ingresos, eso obnubila el diseño del programa de transición. En el corto plazo, la explotación y exportación de combustibles, carbón y petróleo, no

17. Enerdata Intelligence y Consulting, "Tendencias energéticas mundiales, ed. 2021.

desaparecen, entre otras porque hay compromisos de mercado y no hay fuentes energéticas alternativas en suficiente cantidad. El diseño de un programa de transición cubre, al menos, tres campos de acción: i) prever la caída de las exportaciones de petróleo y carbón y encontrar sustitutos en la oferta exportable, sustitutos que, seguramente, no son minero energéticos, sino agroindustriales, los derivados de una nueva estrategia industrial y el turismo, todos ellos propiciando mayor demanda de mano de obra y oportunidades de mejores ingresos, ii) fortalecer el desarrollo de energías alternativas, biomasa, eólica y solar, aprovechando las ventajas de exposición al sol y vientos del país, tanto en grandes parques como en soluciones residenciales y de pequeña escala, así como promover la producción local de partes y piezas, y iii) impulsar un programa de movilidad, individual y masiva, con base en la dotación de sistemas de transporte, fluvial, férreo y vehicular, movido con fuentes eléctricas, así como el abastecimiento de electrodomésticos e iluminación ahorradores de energía.

#### **e) Servicios inteligentes a partir de industria local**

La otra decisión dejada por el mercado internacional traslada el liderazgo del comercio a los servicios inteligentes, aquellos derivados del uso de tecnologías de última generación en



turismo, comunicaciones, entretenimiento, comercio electrónico, plataformas y transporte multimodal. La base de todos estos servicios es la dotación de infraestructura de redes, provisión de bienes de consumo durable eléctricos y electrónicos y el diseño de plataformas informáticas computables, todos ellos de origen industrial. La proyección de la política industrial no es la de recorrer todo el camino de la industrialización, sino asumirla a partir de los avances de la cuarta revolución industrial y las proyecciones de nuevas tecnologías, reduciendo el retraso dejado por el abandono agrícola e industrial, enlazándose con las nuevas corrientes del comercio. Su desarrollo asume dos derroteros: i) retornar a escenarios de pacificación del territorio y aclimatar la convivencia, base de los flujos de turismo de naturaleza y deporte extremo, y ii) estimular la creatividad de la juventud en actividades lúdicas, arte, lenguaje visual, cine y tv, programación y difusión.

### **f) Diversificación de oferta exportable**

El principal reto del país en las próximas décadas es el de diversificar la oferta exportable, sustituyendo efectivamente las de origen minero energético que han dominado el escenario del último medio siglo. Los sustitutos no están a la vista, la diversidad agrícola es insuficiente, no se trata de caricaturizar las exportaciones de aguacate y la

producción de miel, se trata de estimular un mejor uso de la tierra, recuperar la de aptitud agrícola y mejorar los apoyos al mundo rural campesino, en tecnología, mercadeo y vías. La mayor oferta debería provenir de la profundización industrial, ampliar la agroindustria, volver a producir bienes intermedios y avanzar en los bienes de capital y consumo durable. El turismo es la tercera opción, combinando el de playa con el de naturaleza, arqueológico y deporte extremo.

### **¿Qué modificar en la estructura de costos?**

Desde el punto de vista de la contratación laboral, desde la Misión Chenery<sup>18</sup>, se ha insistido en la estructura de costos y la necesidad de reducirlos. La Misión Levy<sup>19</sup>, en informe recién entregado, también se encamina al mismo propósito, en particular con el tema de la seguridad social. Las reformas más importantes, Ley 50/90, Ley 100/93 y Ley 1607 de 2012, consolidaron fuentes de financiamiento y estructura de costos, eliminando algunos y ajustando otros. El resultado es la estructura reflejada en el cuadro 1, en que un trabajador

18. Misión de Empleo, "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas", Revista Economía Colombiana, Documento No 10, ag-sept 1986.

19. Misión de Empleo Colombia, Síntesis ejecutiva, enero 2022.

asalariado contratado por salario mínimo, en 2020, equivale para un contratista a pagar el 158.7% de ese mínimo, dividido en cinco componentes: i) el salario mínimo mensual propiamente dicho, equivalente al 100% , ii) el auxilio de transporte, que se paga a toda persona que devengue menos de 2 salarios mínimos mensuales, equivale al 11.7%, iii) las prestaciones sociales o ingreso diferido a seis meses o al completar el año, por concepto de prima, vacaciones, cesantías e intereses sobre la misma, equivale al 22%, iv) parafiscales y pagos a la seguridad social, incluye la cotización destinada a Cajas de Compensación Familiar CCF, 4%, y el aporte empresarial por pensiones, 12%, y riesgos, 1%, después de haberse desmontado los aportes para SENA, ICBF y el empresarial en salud, lo que significa que el empleador paga por estos conceptos el 17%, y v) las dotaciones en uniforme y calzado, que en promedio, equivalen al 8%. ¿Qué de esto se puede desmontar?

### **a) El salario mínimo**

Independientemente de su valor absoluto, el salario mínimo es el ingreso mensual de un trabajador asalariado de base y constituye la fuente de su poder adquisitivo, por tanto, el flujo de caja real y efectivo, después de los descuentos de Ley a cargo del trabajador, 4% en salud y 4% en pensiones, para un 92% del valor declarado

anualmente, superior al 71.5% recibido efectivamente por un trabajador por cuenta propia de salario mínimo (cuadro 1). El salario mínimo es intocable, cualquiera sea su valor histórico, lo que no significa que se discuta alrededor de temas relacionados con el mismo, tales como: i) su ajuste y periodicidad del mismo, ii) las razones de su indexación, iii) su capacidad de compra y el valor de la canasta básica, iv) la relación entre salario mínimo y salario mediano, y v) su uso en la fijación de otros precios.

El ajuste del salario mínimo en Colombia es anual y resultado de reuniones tripartitas entre gobierno, empleadores y sindicatos. El propósito del comité tripartito es buscar acuerdos concertados de esa negociación, en la que se ponen de presente dos tipos de resultados: i) el poder adquisitivo, y ii) la redistribución de los resultados de la producción. El ajuste, por tanto, es consecuencia de la suma de la pérdida del poder de compra o inflación más la participación de los trabajadores en la productividad de la economía, en esas condiciones el ajuste, en principio, supera la inflación y debería contribuir a reducir los márgenes de desigualdad en los ingresos de las personas. En el largo plazo, teniendo en cuenta ajustes por debajo de la inflación y otros por encima, el salario mínimo ha mantenido el poder de compra de 1984, año en que se unificaron los salarios urbano y rural, y no ha logrado reducir la desigualdad, es de-

cir, las decisiones de ajuste solamente han cumplido con una parte de la tarea, sin avanzar en democratizar el ingreso.

La indexación del salario mínimo es una consecuencia jurídica, decisión de la Corte Constitucional, que dirimió las diferencias de interpretación respecto al índice de inflación a usar en las negociaciones, con el fin mantener su poder de compra. La disyuntiva entre usar el índice de inflación IPC pasado o el proyectado para el nuevo año, proviene de la política de desindexar los salarios aplicada en la última década del siglo XX, cuando se tenía inflación de dos dígitos y el Banco de la República proponía reducirlo a un dígito y llevarlo, en el largo plazo, al 3%. Con el uso de la inflación proyectada para el año siguiente, o inflación futura, entre los años 1991 y 2000, el salario mínimo perdió poder de compra, hasta llegar al equivalente del 92% del poder adquisitivo de 1984, al tiempo que el IPC se redujo del 32.4% al 9.2% anual. Con inflación de un dígito, el ajuste del salario mínimo se morigeró y el poder de compra perdido, el de 1984, solo se logró recuperar hasta el 2006, desde entonces el mayor ajuste sobre la inflación no ha tenido impacto sustancial sobre la distribución. La jurisprudencia de la Corte Constitucional estableció el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, de tal manera que, el ajuste debe hacerse con la inflación pasada o del año anterior.

Mantener el poder de compra del salario mínimo significa abastecer una misma canasta de bienes, invariable, lo que no equivale a que sea la canasta de bienes básica de los hogares. Con el uso de la inflación pasada como base de las negociaciones, el poder de compra se recupera al 1º de enero del año siguiente, sin embargo, no logra recuperar lo perdido gradualmente a lo largo del año, así como tampoco se recupera lo perdido en años anteriores, especialmente aquellos donde el ajuste se hizo por debajo de la inflación. En los años 1984 y 2006, el poder de compra del salario mínimo fue el mismo, pero no fue constante, se perdió en los primeros años, hasta 1999, y se recuperó posteriormente, entretanto el PIB se multiplicó por dos y los efectos del mayor crecimiento no se les trasladaron a los trabajadores. A 2021, el PIB se ha multiplicado por más de 3 y el salario mínimo no lo refleja, así se mantenga su poder de compra, de hecho para una familia de cuatro personas satisfacer las necesidades reflejadas en la canasta de indigencia y de pobreza, se requiere el aporte de dos personas adultas.

¿El salario mínimo es alto o bajo? Si se trata de la canasta básica de un hogar, es insuficiente y se requieren dos adultos para cubrir sus necesidades. Otro debate es el relacionado con la capacidad de contratar y ser contratado, para lo cual algunos centros de difusión gremial argumentan que es un salario alto, que se encuentra

muy cerca del salario medio de la economía colombiano, es el 90%, por tanto, es causal del mayor desempleo e informalidad. La comparación la hacen respecto a países donde la tasa de desempleo de largo plazo es de 5%, la informalidad muy baja y el salario mínimo corresponde al 33% del salario medio, lo que no dicen u omiten es la gran diversidad de esa economía, el mayor grado de industrialización alcanzado y la capacidad exportadora del mismo, es decir, comparan una economía raquí-tica, rentista y concentrada en pocos empresarios de estructura oligopólica, la nuestra, con otra diversa y de mayor capacidad. El salario medio en Colombia corresponde, en realidad, al ingreso medio de las personas que trabajan, de las cuales el 42% son por cuenta propia y sometidos al rebusque dada la baja capacidad de expansión de la economía, por fuera de los sectores rentistas, y no son salarios.

El salario mínimo tiene otros usos y aplicaciones, eso debería desaparecer. El salario mínimo es la relación de remuneración entre contratantes y contratistas, su papel debería quedarse solamente allí, cualquier otra aplicación es arbitraria y desestabilizadora. Los ajustes de tarifas, multas y otros tienen un factor de indexación y es el índice de precios al consumidor IPC, su función es esa y no debe confundirse, de tal manera que para esos aspectos no se aplique el ajuste del salario mínimo y no se le acuse de ser inflacionario.

## **b) El auxilio de transporte**

Dado que en Colombia, en la medida que las ciudades crecen y se expanden hacia la periferia ampliando las distancias entre los sitios de vivienda y trabajo, el transporte y las condiciones de movilidad se convirtieron en un factor que afecta la productividad de las personas en su trabajo, por tanto, el medio de transporte y la forma de pagarlo se incluye en el costo de vida de los trabajadores y en el costo de las empresa para garantizar la llegada y salida de ellos, sin afectar los horarios de trabajo. Las ciudades integradas y el escenario de 15 minutos entre vivienda y trabajo no son más que una propuesta ideal para gestionar los Planes de Ordenamiento Territorial POT, la dura realidad son trayectos que superan la hora entre vivienda y trabajo, con ciudades segregadas, densas y sin sistemas de transporte masivo eficaces, lo cual significa jornadas extensas y baja productividad.

El auxilio de transporte, recibido por trabajadores con ingresos inferiores a 2 smmlv, es solo una forma de compensar el desorden de la movilidad, hoy lo pagan los empleadores, sin embargo, no cubre los contratos por servicios, quienes recurren a la moto. Para Colombia y sus ciudades es un reto diseñar y construir sistemas de transporte masivo eficaces y hacer realidad los POT que integran vivienda y trabajo.

(...) «El salario mínimo es la relación de remuneración entre contratantes y contratistas, su papel debería quedarse solamente allí, cualquier otra aplicación es arbitraria y desestabilizadora». (...)

## **c) Las prestaciones sociales**

Son un ingreso diferido para el trabajador, no para el empleador que los causa contablemente cada mes, diseñado para cumplir tres propósitos: i) una prima de servicios, pensada como mecanismo de distribución de los resultados de la producción, para el empleador, y fuente de gasto extraordinario para el trabajador, ii) una compensación para garantizar el debido derecho al descanso y renovación de energías, que son las vacaciones, con lo cual obtener mejoras en salud y productividad, y iii) una reserva para el momento en que deje de trabajar, por renuncia o despido, que son las cesantías. El interrogante es saber si esos propósitos siguen vigentes o pueden ser reemplazados por un sueldo integral, que es lo que algunos consideran está implícito en un contrato de prestación de servicios. La respuesta es que esos propósitos siguen vigentes y un "sueldo integral" de salario mínimo no los reemplaza, las personas que trabajan tienen

derecho al descanso remunerado y a una participación de los resultados de su esfuerzo. Las cesantías y su uso serán abordados más adelante.

#### **d) Parafiscales y seguridad social**

Desde la década de los setenta del siglo XX el principal reclamo gremial es la existencia de los impuestos a la nómina y el financiamiento de temas no salariales. La Misión Chenery propugnó por su derogatoria, buscando otras fuentes de financiamiento, y la Misión Levy entregó conclusiones en la misma dirección. El debate no es acerca de la vigencia y necesidad de los programas de subsidio familiar, afiliación a salud y pensiones, sino sus alcances y fuentes de financiamiento. A lo largo de los años, lo que se ha desmontado en la estructura de costos laborales, con relativo éxito, son la retroactividad de las cesantías (Ley 50/90), los aportes parafiscales al SENA e ICBF y la contribución empresarial a salud (Ley 1607/12), con ligero incremento de la formalidad, en todos los casos con fuente alterna de manejo o financiación, en el caso de las Cesantías, sacándolas de las empresas y trasladándolas a la administración de Fondos específicos, mientras las cotizaciones fueron reemplazadas por impuestos de carácter general, impuesto de renta corporativo con destinación específica. Seguir desmontando componentes de la estructura

(...) «No se trata de no querer ahorrar y pensar en la vejez, sino de tener hogares donde los gastos superan los ingresos, dejando un ahorro negativo». (...)

de costos es encontrarle mecanismos de financiación alternos a CCF y aporte empresarial en pensiones, el 16% de la nómina, dado que los riesgos en el trabajo siguen siendo responsabilidad del contratante. Como ya se hizo en salud, esa fuente alterna son impuestos generales, es decir, se asume la necesidad de una reforma tributaria.

#### **e) Dotaciones**

La provisión de elementos de seguridad, uniformes y calzado para el trabajo siguen siendo responsabilidad del contratante, incluso con trabajadores temporales y por servicios, ese costo no se le puede trasladar a los trabajadores. Las dotaciones son inherentes a la prevención de riesgos profesionales y a la comodidad en el trabajo, probablemente este subvalorado y lo que hay que preguntarse es si se está haciendo lo suficiente y entregando los elementos adecuados y con la frecuencia necesaria. El covid enseñó que, en muchas actividades, la prevención es insuficiente y se requiere mejor y mayor dotación.

### **Financiamiento de la seguridad social, salud y pensiones**

Los sistemas contributivos de salud y pensiones se financian con contribuciones que provienen de los actores involucrados en su desarrollo, trabajadores, empleadores y Estado. En Colombia, desde la creación del Seguro Social se planteó una financiación tripartita, con esos tres actores, reconociendo que los sistemas se construyen alrededor del mundo del trabajo, desafortunadamente, el actor Estado falló y no contribuyó con su tercera parte, la que fue asumida por el sector empleador. Con el tiempo, el sistema de salud incluyó el núcleo familiar, en calidad de beneficiarios del aportante, y reconoció al segmento de población que no participaba del grupo contributivo, asociándolo a un régimen subsidiado de oferta, antes de la Ley 100/93, y de demanda, con la vigencia de dicha Ley. En pensiones, en cambio, se ratificó la afiliación individual e intransferible, por tanto, asociada al mundo del trabajo, y comenzó a entregarse un subsidio de adulto mayor, asociado a clientela política, a algunos no pensionados.

Con la Ley 100/93 se amplió el número de operadores de los dos sistemas, en salud diferenciando las Entidades Promotoras de Salud EPS del contributivo y del subsidiado, mientras en pensiones dejó vigentes cuatro regímenes con sus respectivos operadores, el creado RAIS de

capitalización, el general de RPM, hoy Colpensiones, el sistema ligado a la administración pública de tratamiento especial y el sistema excluido de Ley 100, también ligado a segmentos de la administración pública, FFMM, Policía, Magisterio y Ecopetrol. El objetivo de ampliar cobertura y volver universal la afiliación y cotización contributiva no se cumplió, en salud predomina la afiliación al subsidiado y en pensiones los afiliados inactivos o no cotizantes. Tan baja cobertura es consecuencia de la precariedad e inestabilidad de la vinculación en el mercado de trabajo, por tanto, de la incapacidad de aportar establemente a las cotizaciones. No se trata de no querer ahorrar y pensar en la vejez, sino de tener hogares donde los gastos superan los ingresos, dejando un ahorro negativo. ¿Se podrán financiar los dos sistemas de otra manera?, veamos que pasa en ellos.

### **a) Salud, prácticamente la paga el Estado, que financia operadores privados.**

Antes de la Ley 100/93 había un régimen contributivo disperso con, al menos, tres tipos de organizaciones y operadores, ellos eran: i) el Seguro Social, al que se afiliaban empresas y trabajadores del sector privado y, por excepción, sus propios empleados y funcionarios, con una cobertura cercana al 30% de la PEA, ii) una serie de cajas y fondos públicos, aproximadamente 1.000, que actuaban

como clubes cerrados, con cobertura para el 100% de trabajadores y funcionarios públicos del país, y iii) la génesis del servicio de salud prepagada, gestionada desde organizaciones con redes de atención privada, dirigido hacia personas de mayor capacidad de pago que no quería ser atendida en las redes del seguro social ni en la hospitalaria pública. En general, la cobertura del contributivo podría haber llegado al 40% de la población, con muchas quejas y reclamos respecto a la atención en la red del seguro social.

Simultáneamente había un régimen subsidiado de oferta, reflejado en la red hospitalaria pública y otra de instituciones sin ánimo de lucro, caso San Juan de Dios administrado por particulares, que atendía al otro 60% de la población. Bajo la modalidad de subsidio de oferta, estas redes se financiaban de aportes del presupuesto público nacional y territorial, donaciones y venta de servicios, sin embargo, la serie de quejas y reclamos sobre su funcionamiento señalan que el financiamiento era insuficiente y tensionaba hacia la falta de instrumentos, elementos corrientes y medicamentos. Otra falla identificada es la de no mantener historias clínicas ni documentar con soporte las atenciones prestadas, lo que da lugar a afirmaciones de que esta población no tenía ninguna atención en salud.

Los problemas de gestión y deficiencias en la prestación del

servicio, antes de Ley 100/93, fueron atribuidos a financiación insuficiente, baja calidad de la administración, incapacidad de rendir cuentas y responder por resultados, así como poca claridad en el manejo de los recursos. Los correctivos propuestos por la Ley 100/93 fueron: i) en el contributivo de particulares, incrementar la cotización al 12%, ampliar la red de operadores quitándole el monopolio al Seguro Social y separar las entidades promotoras de las prestadoras del servicio, permitiendo que cada EPS tuviera parcialmente una red de IPS, ii) en el contributivo público, depurar las cajas y fondos hasta su eliminación, con excepciones en FFMM, Policía y algunas del sector educativo, e incrementar la cotización al 12%,



iii) permitir el uso de la prepagada, en carácter de complementaria en la afiliación a la EPS, iv) en el subsidiado, reducir paulatinamente el financiamiento directo a las instituciones prestadoras del servicio y reemplazarlo por giros a las nuevas Administradoras del Régimen Subsidiado ARS, hoy convertidas en EPS, que debían contratar la red pública y de entidades sin ánimo de lucro que atendían a la población general, la cual debía ser carnetizada. La Superintendencia Nacional de Salud debía garantizar el buen servicio y adecuado manejo de los recursos.

La Ley 100/93 diversificó la red de operadores del contributivo e introdujo el subsidio de demanda, en el subsidiado. El diseño del sistema diferencia entre la administración de los recursos y la prestación de los servicios, lo primero lo hacen las EPS y lo segundo las Instituciones Prestadoras de Servicios IPS, clínicas, hospitales, laboratorios, etc. Inicialmente se separaron las Entidades de los regímenes contributivo EPS y subsidiado ARS; con el tiempo y dadas las deficiencias de funcionamiento se permitió que algunas entidades administraran los dos sistemas. La inestabilidad de las ARS y EPS es tal que, después de haber superado las 200 entidades, al finalizar el 2021 quedaron vigentes 44, de las cuales 22, la mitad, se encuentra intervenida y gestionada directamente por la Superintendencia Nacional de Salud, que acaba de autorizar

la liquidación de Coomeva. Hay registradas más de 8.000 IPS, solamente 51 están acreditadas a nivel nacional. Hay problemas de gestión en ambos componentes del sistema.

Los problemas de gestión y prestación del servicio identificados recientemente, con y sin pandemia, no son muy diferentes de los señalados antes de la Ley 100/93, mala gestión de los recursos, insostenibilidad financiera de las EPS, descontrol administrativo y financiero en las relaciones entre EPS e IPS, congestión y demora en trámites y procedimientos, poca actividad preventiva, deficiencias en autorización y entrega de exámenes y medicamentos, debiendo recurrir a la tutela, y persistencia del fenómeno del "paseo de la muerte". Los mas graves y que requieren solución urgente son: i) la demora en trámites y procedimientos, para lo cual se necesita modificar criterios de gestión de recursos físicos y humanos con una base única de usuarios, ii) hacer el tránsito hacia una política de salud preventiva con la cual se reduzcan los riesgos de actuar sobre la marcha, cuando la enfermedad es inevitable, y iii) garantizar el flujo de recursos financieros y la sostenibilidad de las IPS, las que prestan la atención, para lo cual ya ADRES ha intervenido pagando directamente y sin autorización de las EPS.

Las reglas de financiamiento han cambiado, desde la opción tripartida, incumplida, hasta la eliminación del aporte empre-

sarial, dejando al Estado como el principal y casi único proveedor de recursos. La última reforma al respecto se introdujo en la Ley 1607/12, allí se eliminó el aporte empresarial del impuesto a la nómina, reemplazándolo por el 9% del impuesto de renta corporativo con destinación específica. La cobertura de esa reforma es amplia, todo el sector empresarial que se encuentra en el régimen tributario general, dejando por fuera a cuatro segmentos de población: i) los trabajadores y empleados públicos, por ser una relación de Estado con Estado, por tanto, no aplica la sustitución de fuente, ii) las entidades sin ánimo de lucro ESAL vinculadas a régimen tributario especial, cuya menor tarifa compensa el pago pleno de la cotización en salud, iii) los empleados particulares que devenguen más de 10 salarios mínimos de manera integral, y iv) las personas naturales que empleen menos de dos trabajadores. El régimen subsidiado y la política de salud pública son financiadas en su totalidad por el Estado, directamente del presupuesto nacional o con recursos tributarios departamentales y municipales de destinación específica.

¿Quién aporta cotización en salud en Colombia? Los empleadores exceptuados de la Ley 1607/12, los trabajadores dependientes que aportan su 4%, los trabajadores independientes que aportan su 12.5% sobre el 100% de los ingresos, cuando reciben un salario mínimo

(...) «El régimen subsidiado y la política de salud pública son financiadas en su totalidad por el Estado, directamente del presupuesto nacional o con recursos tributarios departamentales y municipales de destinación específica». (...)

ó sobre el 40%, en caso de que ellos superen los 2.5 smmlv, y los pensionados que aportan el 4%, si la pensión es de salario mínimo, el 10% si se encuentra entre 1 y 2 salarios mínimos, y el 12% para los demás. Como se observa, la política de formalización consiste en eliminar el aporte empresarial en salud, dejando excepciones que constituyen barreras para los micro empresarios, mientras para trabajadores y pensionados no hay criterios de homogeneidad, lo demás lo paga el Estado. Entre las reformas a hacer se encuentran tres aspectos, dos de funcionamiento y el tercero de financiación: i) reemplazar las EPS por un organismo de gestión de recursos, citas y medicamentos, con base en una política preventiva, ii) concentrar en ADRES la administración de los recursos financieros y relaciones con las IPS, evitando la intermediación, y iii) aprobar la financiación universal de la salud pública, preventiva y sin intermediarios por parte del Estado, con criterio de ho-

mogeneidad en el tratamiento de trabajadores y pensionados. Una reflexión mayor a hacer es examinar el retorno efectivo a la relación tripartita, en las cotizaciones de salud y pensiones.

### **b) Pensiones, no hay régimen general y persiste la inequidad**

El sistema pensional colombiano, en los regímenes contributivo y subsidiado, no constituye un sistema general de reglas únicas, por el contrario, lo que dejó la Ley 100/93 fue una serie de soluciones heterogéneas, conservando derechos adquiridos y manteniendo el statu quo. Al menos cuatro tipos de problemas requieren tratamiento de corto plazo y de respuesta estructural: i) la baja cobertura y el exceso de triunfalismo con resultados relativos, ii) un falso debate entre cumplir requisitos para pensionarse u obtener una devolución aceptable, iii) la asimetría entre los requisitos para pensionarse, y iv) la dependencia del ahorro público. Al final, aspectos a reformar.

### **Baja cobertura y exceso de propaganda.**

Después de 25 años y en proceso de marchitamiento de los regímenes especiales, en el sistema contributivo persisten tres regímenes y ocho administradores: i) RAIS, de capitalización y cuatro administradores, con 17.5 millones de afiliados, 6.4

millones de cotizantes efectivos y 210.331 pensionados, ii) RPM en Colpensiones, con 6.8 millones de afiliados, 2.6 millones de cotizantes efectivos y 1.439.881 pensionados, y iii) los regímenes exceptuados, con tres administradores, FFMM en CREMIL, Policía en CASUR y Magisterio en FOMAG, sin datos en la Superintendencia Financiera, se asume alrededor de 700.000 afiliados activos y cotizando efectivamente, también hay 462.303 pensionados. Los regímenes especiales, funcionarios públicos nacionales y territoriales, congresistas, rama judicial y, en general, miembros de las 3 ramas del poder público mantienen derechos adquiridos, culminaron período de transición en 2014, por tanto, ya no hay afiliados cotizantes y permanecen los pensionados y sus sobrevivientes, 322.471 pensionados administrados en FOPEP y FONPET, hasta que termine de marchitarse.

El régimen subsidiado tiene dos versiones: i) el programa Colombia Mayor, financiado por el Estado desde el presupuesto nacional y complementado en gobiernos territoriales, con una cobertura de 1.650.000 personas mayores de 65 años, no pensionadas, que reciben mensualmente \$80.000, cifra por debajo de línea de pobreza extrema, hoy estimada en \$145.004 promedio nacional, y ii) el programa Beneficios Económicos Periódicos BEPS, diseñado para quienes tengan ingresos inferiores a un salario

mínimo o coticen al sistema y no logren cumplir requisitos, obtienen un ingreso bimestral sobre lo ahorrado más 20% de subsidio del Estado, en cualquier caso no podrá superar el 85% de un sm-mlv, tiene 1.5 millón de personas vinculadas y ha entregado 33.000 anualidades vitalicias. Entre los dos programas apenas cubre al 40% de la población adulta mayor que no recibe pensión.

Antes de Ley 100/93 la cobertura del sistema pensional, concentrada en el ISS y Cajas y Fondos públicos, apenas llegaba al 33% de cotizantes efectivos y había un millón de pensionados, entre los diversos regímenes existentes. Uno de los objetivos de dicha Ley fue el de buscar la cobertura universal del sistema, para lo cual creó el RAIS y le quitó el monopolio de la afiliación privada al ISS, mientras en el sector público estableció la transición de los regímenes especiales, que culminó en 2014, y excluyó a FFMM, Policía, Magisterio y Ecopetrol. Hoy, tenemos un sector privado que distribuye su afiliación entre RAIS y RPM Colpensiones, y un sector público que, con el marchitamiento de los regímenes especiales, los funcionarios activos escogen entre RAIS y Colpensiones, mientras los excluidos se afilian a CREMIR para FFMM, CASUR para Policía, FOMAG para Magisterio y Ecopetrol para sus funcionarios.

Los regímenes de RAIS y RPM Colpensiones cubren a los trabajadores y empleados del sec-

tor privado colombiano y a los funcionarios activos del sector público no excluido, ello significa tener afiliados a 24.4 millones de personas, el 99.8% de la Población Económicamente Activa, 17.6 en RAIS y 6.8 en Colpensiones, de todos ellos hay información en la Superintendencia Financiera<sup>20</sup>. Cuando se pregunta por los sectores excluidos, se encuentran tres situaciones: i) no hay información reportada a la Superintendencia Financiera, ii) el Ministerio de Hacienda tiene información de nómina de excluidos, sin embargo, no la pública y, deliberadamente, la oculta, y iii) por información del PGN, se asume que hay, alrededor de, 700.000 personas que son simultáneamente afiliados y cotizantes activos, de ellos 400.000 en CREMIR y CASUR, y 300.000 en FOMAG, además de 7.000 en ECOPE-TROL. Al agregar los excluidos, los afiliados al sistema llegan a 25.1 millones, lo que representa el 102.6% de la PEA, es decir, todos los activos más algunos que retornaron a la inactividad.

En este momento, se hace necesario precisar ¿qué se entiende por cobertura del sistema pensional, estar afiliado o ser cotizante efectivo? Estar afiliado al sistema es simplemente el cumplimiento de un primer re-

20. Superintendencia Financiera de Colombia SFC, página web [www.superfinanciera.gov.co/informes](http://www.superfinanciera.gov.co/informes) y cifras/Pensiones, cesantías y fiduciarias/Pensiones y cesantías/Fondos de pensiones obligatorias/Portafolio de inversión/todos los riesgos, junio de 2020.

quisito para cualquier persona que haya pasado por una relación de trabajo, de la cual no puede ser borrada sino hasta superar la edad de retiro, esa es la lógica del ahorro forzoso con que se alimenta el sistema, ni la persona se puede borrar ni su ahorro desaparecer. Otra es la situación de los cotizantes activos, que son aquellos que cotizaron, al menos una vez, en el último semestre, un total de 10.6 millones o 43.6% de la PEA, y los cotizantes efectivos del último mes, que se reduce a 9.1 millones o el 37.2% de la PEA. Asumiendo que los afiliados a los regímenes excluidos cotizan efectivamente al 100%, los cotizantes activos del sistema subirían a 11.3 millones y 46.5% de la PEA, mientras los cotizantes efectivos del último mes serían 9.8 millones o 40% de la PEA.

La cobertura del sistema no consiste en estar afiliado, que es una obligación y por eso supera la PEA, sino mantenerse activo y cotizando efectivamente, de tal manera que la verdadera cobertura del sistema, incluyendo a los excluidos, es apenas del 40% de la PEA, en el mejor de los casos 7% más que lo que se reportaba antes de la Ley 100/93, cuando tampoco se reportaban datos de FFMM y Policía. Hablar exclusivamente de afiliados forma parte del exceso de publicidad del sistema, frecuentemente usado por Asofondos como factor de éxito, al igual que los acumulados de cotizaciones y rendimientos obtenidos, sin explicar su origen.



Cuadro 5. Colombia, RAIS, afiliados y cotizantes en límite 10 años, dic 2020

RAIS		Afiliados			Activos			Cotizantes		
Edad	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
De 48 a 52		498,884	498,884		145,164	145,164		139,842	139,842	
De 53 a 57	502,988	366,488	869,476	154,536	112,415	266,951	143,330	112,405	255,735	
De 58 a 62	333,279		333,279	98,909		98,909	95,805		95,805	
Total	836,267	865,372	1,701,639	253,445	257,579	511,024	239,135	252,247	491,382	

Fuente: Superintendencia Financiera, cálculos del autor.

El exceso de publicidad se basa en tres argumentos de verdad parcial: i) la cobertura son los afiliados al sistema, cuando afiliarse es obligación y las personas solo se pueden retirar al cumplir la edad de pensionarse, ii) el acumulado de las cotizaciones no es por confianza en el sistema, sino por la declaratoria pública del ahorro forzoso con destino al sistema, no es participación voluntaria, y iii) el acumulado de los rendimientos no es por eficiencia de los fondos, depende del uso del portafolio de destino, allí la deuda pública puede llegar hasta el 50% del acumulado, por tanto, es factor principal de los rendimientos obtenidos. Es ahorro forzoso destinado, en 50%, a comprar deuda pública con rendimientos seguros y estables.

### Acceder a pensión o devolución de saldo

El principal objetivo de los Fondos RAIS y Colpensiones es pensionar a sus afiliados, una vez cumplan los requisitos de Ley, tiempo cotizado, 1.150 semanas en RAIS y 1.300 en

Colpensiones, y edad de retiro, 57 años mujer y 62 hombre. Independientemente de que el factor tiempo no es homogéneo, el principal factor de éxito es lograr que la mayor proporción de afiliados y cotizantes efectivos accedan a la pensión. La segunda alternativa es devolver el acumulado de cotizaciones más rendimientos, al no cumplir el requisito de tiempo cotizado. La edad es un requisito implacable, todos los afiliados la van a cumplir inexorablemente, más no todos logran cumplir el requisito de tiempo cotizado, 23 años RAIS y 26 Colpensiones. La expectativa de lograrlo se puede medir en el tiempo con todos aquellos que se encuentran en el período de diez años, antes del límite de edad, 47 años mujer y 52 hombre, en el que ya no se pueden trasladar de régimen. Sin incluir los regímenes excluidos, ¿cuántas personas afiliadas están en ese intervalo de tiempo?, ¿cuántas cotizan efectivamente y cuántas podrán pensionarse?, los dos cuadros a continuación lo reflejan (cuadros 5 RAIS y 6 Colpensiones).

En RAIS, a diciembre de 2020, las personas mujeres entre 48 y 57 años y hombres entre 53 y 62 años, período de 10 años previo a cumplir el límite de edad, se presentan las siguientes situaciones:

- i) A pesar de ser un régimen joven, 26 años, ya hay 1.7 millones de personas afiliadas en el segmento de edad relacionada, que representan el 10% de todos los inscritos en RAIS, 50.9% de ellas son mujeres,
- ii) La falta de continuidad es notoria, solamente el 30% de esos afiliados cotizó, al menos una vez, en el semestre anterior, lo que representa el 7.6% de todos los afiliados activos en RAIS,
- iii) Los cotizantes del último mes también se reducen, son el 28.9% de esos afiliados o el 7.7% de todos los cotizantes del mes en RAIS,

- iv) Entre los más próximos a cumplir el requisito de edad y que cotizaron el último mes, el promedio anual es de 49.138 personas, el 51.3% son mujeres, que aspirarían optimistamente a acceder a la pensión otorgada en RAIS,
- v) En 2020, RAIS otorgó pensión a 28.634 personas, lo que representa el 58.3% del potencial de afiliados cotizantes del último mes con requisito de edad, también equivale al 16.8% de todos los afiliados a RAIS que cumplieron ese requisito en el último año, y
- vi) Por antecedentes de falta de cotización, 1.21 millones de los afiliados en el segmento de edad de 10 años, no cumplirían el requisito de tiempo cotizado, a lo que se agrega que, en 2020, un total de 20.504 personas que cumplieron edad y cotizaron el último mes, tampoco accedieron a pensión, todas ellas esperan una devolución.
- En Colpensiones tampoco se cumple integralmente el objetivo y la situación de afiliados y cotizantes del segmento de edad de 10 años antes de cumplir el requisito de edad, se enuncia a continuación, haciendo la salvedad de que, por diferencias en la estructura de información, se toma segmentos próximos, mujeres de 50 a 59 años y hombres de 55 a 64, así:
- i) Para el segmento de 10 años próximos a cumplir requisito de edad, hay mayor concentración en Colpensiones que en RAIS, corresponde a 2.1 millones de afiliados, el 30.3% de los inscritos allí, como consecuencia de la madurez del sistema, y el 49.4% son mujeres,
- ii) Tampoco se cumple la continuidad en la cotización, aun cuando es mayor que en RAIS, acá el 50% se considera cotizante activo del semestre y representa al 34.6% de quienes se clasifican así en Colpensiones,
- iii) Los cotizantes del último mes también disminuyen, solamente lo hicieron el 43.6% de los afiliados del segmento de edad seleccionado, lo que equivale a sostener la proporción del 34.6% de todos los cotizantes del mes de Colpensiones,
- iv) Tomando los cotizantes del último mes, el promedio anual de aspirantes a acceder a pensión es de 89.738 personas, de ellas el 49.4% son mujeres,
- v) En 2020, Colpensiones otorgó pensión a 52.921 personas, que equivale al 59% de quienes cotizaron el último mes y cumplieron requisito de edad, en este caso, la pensión le fue otorgada al 24.7% de los afiliados a Colpensiones

Cuadro 6. Colombia, Colpensiones, afiliados y cotizantes límite 10 años, dic 2020

Colpensiones		Afiliados			Activos			Cotizantes		
Edad	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
De 50 a 54		545,096	545,096		272,166	272,166		237,389	237,389	
De 55 a 59	624,787	473,265	1,098,052	311,956	236,301	548,257	272,095	206,107	478,202	
De 60 a 64	417,436		417,436	208,426		208,426	181,793		181,793	
Total	1,042,223	1,018,361	2,060,584	520,382	508,468	1,028,850	453,888	443,496	897,384	

Fuente: Superintendencia Financiera, cálculos del autor.

que cumplieron requisito de edad en el último año,

- vi) Con la expectativa de no alcanzar a cumplir requisito de tiempo cotizado quedan 1.16 millones de afiliados a Colpensiones, del segmento de edad seleccionado, más 36.817 cotizantes del último mes que cumplieron la edad y no les fue otorgada pensión, todos ellos accederían a devolución.

No hay información sobre los regímenes excluidos, sin embargo, tanto FFMM, Policía y FOMAG tienen en común que las personas trabajan en continuidad y escalafón, salvo situaciones extraordinarias, lo que significa válida la presunción de que los afiliados cotizan regularmente y deberán cumplir los requisitos de edad y tiempo cotizado sin mayores dificultades, algo similar sucede con los funcionarios de carrera del resto del sector público, por tanto, no les aplica la misma problemática existente con los afiliados del sector privado en RAIS y Colpensiones.

Dejando a un lado los regímenes excluidos y funcionarios de planta y carrera de la administración pública, los problemas del mercado de trabajo quedan evidenciados en las dificultades afrontadas por los afiliados a RAIS y Colpensiones. Al menos, cuatro tipos de problemas son evidentes en estos dos regímenes:

- i) Por efecto de una agresiva política de mercadeo, ofreciendo rendimientos y cuenta personal, los operadores de RAIS lograron atraer los segmentos de juventud y madurez temprana, retirándole la base social al antiguo Seguro Social, hoy tienen la mayor proporción de afiliados, 72.1%, y son recaudadores del mayor ahorro forzoso, 66.5%, sin embargo, no logran cumplir sus promesas de rendimientos altos y pensión adecuada, mientras la mayor densidad de pensionados de los dos regímenes está en Colpensiones, el 87.3%, con reservas agotadas y requiriendo apoyo del Estado, por tanto, los ingresos están en RAIS y los egresos en Colpensiones, es decir, el mayor ahorro privado es consecuencia del desahorro público.
- ii) Ninguno de los dos regímenes ha logrado garantizar la fidelidad al sistema, lo que no depende del operador sino de la inestabilidad y precariedad del mercado de trabajo. El mejor reflejo de ese problema se expresa en los cotizantes efectivos del último mes que para RAIS es el 36.8% y en Colpensiones el 38.3% de sus respectivos afiliados, para un agregado de 9.1 millones de puestos de trabajo

de los que se desprende la cotización, lo que significa que hay esos 9.1 millones de empleos en los que se rota frecuentemente, sin lograr sostener curvas de aprendizaje ni financiar los aportes para la vejez.

- iii) Como consecuencia de la baja frecuencia de cotizaciones, en RAIS solamente accede a una pensión el 16.8% de los afiliados que pertenecen a la cohorte que cumplió requisito de edad en el último año, mientras en Colpensiones lo hace el 24.7%, de tal manera que el 83.2% en RAIS y el 75.3% de los afiliados a Colpensiones no logran acceder a una pensión, en compensación les ofrecen la devolución de sus aportes. Que los Fondos ofrezcan devolución de aportes y no garanticen acceso a pensión es aceptar el fracaso del objetivo para el que fueron creados. Para eludir esta situación, entonces declaran exitosa la devolución del acumulado de cotizaciones más rendimientos y critican a Colpensiones por solo ajustar por inflación. La cotización que devuelven es la aplicada a la cuenta, 11.5% y no la aportada por el cotizante, del 16%. Con la devolución no hay pensión, aunque en Colpensiones lo puedan llevar a BEPS.

iv) No solamente hay bajo número de pensionados, el mayor reclamo entre quienes logran acceder es la baja tasa de reemplazo obtenida, que en Colpensiones se aproxima al 65% del ingreso promedio cotizado en los 10 últimos años y en RAIS no supera el 30%. Se exceptúa la población que solo podrá acceder a la pensión mínima, la de un smmlv, pues en su mayoría puede tener tasa de reemplazo superior al 80%, siempre y cuando está garantizada por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima FGPM, hoy cubierto por un seguro y, cuando se agote, será absorbido por el Estado. El 81% de los pensionados de Colpensiones reciben una mesada

inferior a 2 smmlv mientras en RAIS la pensión de 1smmlv es la normal, en vejez, invalidez y sobrevivencia. Pocos pensionados, con tasa de reemplazo baja y la mayoría con salario mínimo cubierto por el FGPM.

### Asimetría de requisitos

El sistema pensional colombiano no está diseñado para ser un sistema general y único, por el contrario, está lleno de asimetrías de información y requisitos para acceder a una pensión y de derechos adquiridos a los que han accedido. En materia de información, tres asimetrías son evidentes: i) la falta de transparencia y claridad de la publicidad destinada a captar afiliados, con respuesta opaca acerca de su posible monto de

pensión, ii) el trato parcial de información en la Superintendencia Financiera, donde no hay nada relacionado con los regímenes excluidos, y iii) la opacidad relacionada con las pensiones o sueldos de retiro en instituciones de origen público. Respecto a las asimetrías de requisitos, hay cuatro a resaltar: i) el tiempo cotizado en RAIS y Colpensiones, ii) las diferencias de tiempo cotizado, edad y tasa de reemplazo entre el llamado régimen general y el excluido, iii) los subsidios a las pensiones, y iv) el conflicto de interés de quienes deciden legalidad de las pensiones. Veamos las asimetrías de requisitos.

La primera asimetría inexplicable, es la del requisito para completar el tiempo cotizado, de 1.150 semanas en RAIS, 23 años, y 1.300 en Colpensiones y algunos regímenes excluidos, 26 años. El menor tiempo en RAIS es una figura comercial para vender la Garantía de Pensión Mínima, dado que esa es realmente la asignación que se va a otorgar y no corresponde al acumulado que pueda obtener una persona que cotice sobre ese mismo mínimo, a pesar de los excedentes ofrecidos. Esa asimetría se convierte en una ventaja para RAIS en el segmento de personas que dependen del FGPM y de todas aquellas cuya mayor tasa de reemplazo sea ese mismo salario mínimo. Para las personas que esperan obtener una mesada de pensión superior, la mejor alternativa es Colpensiones.



La segunda asimetría se encuentra en la edad de retiro, la que fue nivelada en la Ley 100 para todos los que quedaron incluidos en ella, sin tocar los beneficios especiales de quienes fueron excluidos. Para RAIS y Colpensiones, después de transición, quedaron 57 años mujeres y 62 hombres, igual sucede con los funcionarios públicos que no son cubiertos por regímenes especiales. En la misma transición se consolidó el proceso de marchitamiento de los regímenes especiales, en su mayoría funcionarios públicos de las tres ramas de los gobiernos nacional y territoriales y sus respectivas entidades descentralizadas, de tal manera que ya ninguno goza de esa condición especial de edad, inferior a la general. Los regímenes excluidos, en cambio, siguen teniendo ventajas generadas en su estructura de jerarquías y escalafón, en el caso del Magisterio, desde el 2007 dejó de ser excluido y paso al régimen general, mientras en FFMM y Policía, el paso a retiro se produce por decisión administrativa y su asignación de sueldo de retiro está en función del grado alcanzado, sin importar la edad, de tal manera que la mayoría queda retirada antes de la edad oficial y su tasa de reemplazo llega hasta el 100%.

La tercera asimetría se relaciona con la inequidad en los subsidios pagados por el Estado. El subsidio en pensiones se origina en la diferencia entre lo que la persona pensionada recibe como mesada y lo que efectiva-

mente cotizó sobre sus ingresos, bajo esa definición no hay pensión sin subsidio en ninguno de los regímenes existentes en Colombia. En RAIS hay dos tipos de subsidios: i) la Garantía de Pensión Mínima, cuando el receptor no acumula la cifra estimada, pagado inicialmente con un seguro y luego por el Estado, y ii) el subsidio implícito en la redención de títulos TES A, sin conocer cuánto de ello vaya a recibir el destinatario. En Colpensiones, todas las pensiones tienen un subsidio y los más altos corresponden a los dos extremos de la distribución, la pensión mínima, 1 smmlv, y la máxima, 25 smmlv, entre mayor sea la mesada mayor es el subsidio. Los regímenes especiales, ya no tienen cotizantes activos, pero todos sus pensionados, con mesadas superiores a las de Colpensiones, reciben un subsidio ascendente con el valor de la mesada. En los excluidos el monto del subsidio es superior dada la temprana edad en que se accede al sueldo de retiro o pensión y la mayor tasa de reemplazo. Exceptuando el salario mínimo, el mayor subsidio en pensiones altas es regresivo para la distribución del ingreso.

La cuarta asimetría se relaciona con la toma de decisiones y el conflicto de interés entre los tomadores de decisión. Este tema involucra a dos ramas del poder público, el legislativo y el judicial. En el legislativo, Congreso de la República, se debaten y aprueban las leyes sobre

seguridad social y, cuando lo hacen, no hay transparencia acerca del conflicto de interés en los casos en que terminan legislando en causa propia, de ahí que el Fondo de Previsión del Congreso Fonprecon quede inscrito dentro de los regímenes especiales y salvaguarda de derechos adquiridos auto otorgados, por y para congresistas de larga duración. En el judicial la situación es más compleja, dado que, ante la lentitud e inoperancia de muchas decisiones administrativas, su solución se traslada a lo jurisdiccional, donde tampoco se estipula el conflicto de interés, sobre todo cuando se trata de pleitos relacionados con funcionarios de la rama o del resto del sector público, en particular con el segmento conocido como el "carrusel de las pensiones", ligado a las altas cortes.

### Dependencia del ahorro público

Finalmente, el mayor problema del disperso sistema pensional se relaciona con el financiamiento de las pensiones otorgadas. En RAIS, por ser un régimen joven y en fase de acumulación, tiene pocos pensionados cuyo pago no es problema para el sistema. La ecuación básica del sistema es: fondo acumulado F es igual a saldo anterior S más cotizaciones recaudadas y aplicadas a la cuenta C, ahorro forzoso de 16% del que se aplica 11.5%, más rendimientos R menos prestaciones por pensiones P, menos traslados a Colpensiones T y

menos costos de administración y seguros A, 4.5%. Los costos de administración, sin embargo, quedan por fuera de la ecuación, dado que los Fondos los descuentan por anticipado y no tienen ninguna relación con la operación o resultados del sistema. El recaudo mensual por cotizaciones es superior a los beneficios pensionales pagados, por tanto, el acumulado crece y se aumenta con los rendimientos. Las pensiones de salario mínimo cubiertas por el FGPM se financian con un aporte solidario, también descontado por anticipado e incluido en A. No hay pensiones elevadas, dado que la tasa real de reemplazo no lo permite y las personas de mayor ingreso terminan desliziándose hacia Colpensiones, algunos con información privilegiada. La ecuación es:

**RAIS:**

$$F = S + C + R - P - T - A,$$

donde  $C > P + T$  y  $A = 0$

En Colpensiones, la ecuación es la misma y el resultado distinto, por ser un régimen maduro, con reservas agotadas y el 87.3% de pensionados, de los dos regímenes que reportan a la Superintendencia Financiera. Acá, el saldo anterior es cero y las prestaciones pagadas superan el recaudo mensual de cotizaciones efectivas, mientras los costos de administración se estiman en el 1.5% del recaudo, no hay seguros ni aportes a fondos adicionales. Lo extraordinario y diferente es el neto de los traslados entre regímenes T,

que en este caso es positivo y proviene de RAIS. Las pensiones mayores a 10 smmlv incluye a 20.851 personas o el 1.45% de los pensionados en este régimen, ellos tienen un subsidio mayor. El financiamiento de las pensiones otorgadas resulta de las cotizaciones efectivas más los traslados desde RAIS; la diferencia la hacen los aportes del gobierno central, desde el PGN, así:

**Colpensiones:**

$$F = S + C + R + T - P - A,$$

donde  $S = 0$  y  $C + T < P$

**La diferencia:**

$$PGN = P - (C + T)$$

En los regímenes especiales ya no hay cotizantes, solo pensionados y en proceso de marchitamiento del régimen, hasta el fallecimiento del último pensionado o de su sobreviviente. La ecuación es más sencilla, no hay cotizaciones ni traslados de otros regímenes ni costos de administración, estos son asumidos por el Ministerio de Hacienda. El problema de estos regímenes es que nunca tuvieron un fondo acumulado y, como el aporte empresarial venía del mismo Estado, nunca se provisionó en ninguna de las más de 1.000 cajas y fondos públicos que llegaron a existir, por tanto, el Estado asumió su responsabilidad y ahora lo está pagando. No puede confundirse con Colpensiones, que puede hacer las veces de caja pagadora y nada más. Los intentos de acumular recursos son posteriores a la Ley 100/93 y se reúnen en

FOPEP y FONPET. Los aportes para cubrir las prestaciones pensionales provienen todas del gobierno, en el PGN y los fondos FOPEP nacional y FONPET territorial. El límite de 25 smmlv es motivo de polémica, dado que allí se encuentran los subsidios más inequitativos.

**Especiales:**

$$F = S - P,$$

donde  $S = FOPEP + FONPET$   
y  $S < P$

**La diferencia:**

$$PGN = P - \text{aporte (FOPEP + FONPET)}$$

En los regímenes excluidos, operados en CREMIR para FFMM, CASUR para Policía y FOMAG para Magisterio, la ecuación es simple, hay un acumulado en los fondos que es insuficiente para cubrir las prestaciones por pensiones o sueldos de retiro otorgados, se reciben cotizaciones periódicas de personal activo, incluido el aporte empresarial desde el Estado, y los costos de administración se asumen internamente en cada fondo. La diferencia entre cotizaciones y prestaciones por cubrir, vienen del gobierno nacional en partidas del PGN. Aquí se encuentra el otro segmento de subsidios inequitativos pagados por el Estado, con límite en 25 smmlv.

**Exceptuados:**  $F = S + C - P - A$ , donde  $C < P$

**La diferencia:**  $PGN = P - (C + \text{aporte CREMIR, CASUR, FOMAG})$

La dependencia del gasto público se expresa en el pago no financiado por el acumulado de los distintos fondos correspondientes a los regímenes existentes, así: i) en los excluidos, lo no financiado por CREMIR, CASUR y FOMAG, ii) en los especiales, lo no financiado por FOPEP y FONPET, iii) en Colpensiones, lo no financiado por cotizaciones y traslados desde RAIS, y iv) en RAIS lo que le corresponda pagar no cubierto por el FGPM. El gasto público en pensiones no se limita a completar el pago de las mesas pensionales, también paga el aporte empresarial o patronal en los regímenes excluidos y por los funcionarios públicos afiliados a RAIS y Colpensiones. Todo lo anterior es pago directo y visible en relación con el financiamiento pensional, no obstante, no finaliza allí la relación, indirectamente el Estado colombiano contribuye al financiamiento del sistema pensional a partir del pago de rendimientos generados por la deuda pública, títulos TES A y B, en tenencia de los diferentes Fondos, casi todo en RAIS.

La dependencia del gasto público se transforma en dependencia del ahorro, o desahorro, público. El ahorro forzoso es una decisión institucional destinada a captar los recursos de los colombianos para acumularlos con destino a financiar las pensiones de vejez, esa decisión va acompañada de otras dos, las relacionadas con el administrador de esos recursos y

(...) «Los Fondos de Capitalización de RAIS son, de lejos, los principales tenedores de títulos de deuda pública del gobierno colombiano y en eso consiste su aporte al desarrollo nacional del mercado de capitales, de esa tenencia de TES B deriva un importante monto de rendimientos ganados sin esfuerzo». (...)

con el uso de los mismos. Antes de Ley 100/93, la decisión del ahorro forzoso ya existía, era la captación por cotizaciones al sistema administrado por el ISS, todo público y afiliando al sector privado, y por las cajas y fondos públicos, que nunca acumularon el aporte patronal; el acumulado del ISS se destinó a financiar programas de vivienda, en el Banco Central Hipotecario BCH, y otros proyectos promovidos desde el Instituto de Fomento Industrial IFI. La baja tasa de cotización, la madurez del ISS, los desembolsos por prestaciones pensionales al millón de pensionados allí y las malas decisiones de inversión, que condujeron a la quiebra del BCH, desfinanciaron al fondo y acabaron las reservas, esa fue la herencia recibida por Colpensiones, pensionados sin reservas y con responsabilidad del Estado.

El ahorro forzoso se mantuvo en la Ley 100/93 con aumento en la tasa de cotización y cambio en el destino y el administrador. Con el argumento de que el ISS se encontraba en fase descendente de recursos y las inversiones no eran rentables, la Ley creó los Fondos de Capitalización y les entregó la administración del ahorro forzoso, con destino a fortalecer el mercado de capitales a partir de un portafolio de uso de esos recursos. La agresiva política comercial, con campaña de descrédito al ISS, hizo el resto, atraer la juventud y propiciar la desbandada del ISS, con eso se fue la base social, los Fondos crecieron y se volvieron receptores de ese ahorro, para nada voluntario. El portafolio de destino incluyó siete alternativas de uso: i) deuda pública, hasta el 50%, ii) renta fija en instituciones vigiladas, hasta el 30%, iii) renta fija en no vigiladas, hasta 30%, iv) renta variable, hasta 30%, v) títulos de agentes externos, hasta 20%, vi) renta variable en moneda extranjera, hasta 20%, y vii) títulos de FOGAFIN y FOGACoop, hasta 10%. El portafolio muestra los límites máximos de cada alternativa, la única que ha llegado a ese máximo es la deuda pública.

Los Fondos de Capitalización de RAIS son, de lejos, los principales tenedores de títulos de deuda pública del gobierno colombiano y en eso consiste su aporte al desarrollo nacional del mercado de capitales, de esa tenencia de TES B deriva un importante

monto de rendimientos ganados sin esfuerzo. Con la decisión de la Ley 100/93, el Estado colombiano optó por renunciar a la administración del ahorro forzoso, cederla a los Fondos y entregarle, simultáneamente, la tenencia de una fracción importante de la deuda pública, con ello, además del pago directo por pensiones, hace entrega de rendimientos por deuda pública que contribuyen a incrementar el acumulado de los fondos, similar situación sucede con los TES A, destinados a cubrir cotización y rendimientos a tasa de deuda pública, de quienes se trasladaron del ISS a Fondos. A finales de 2020, la colocación del acumulado de los fondos se distribuyó así: i) deuda pública, 37%, ii) Fogafin y Fogacoop, 3%, iii) renta fija interna, 2%, iv) renta variable interna, 16%, v) renta fija externa, 5%, vi) renta variable externa, 34%, y vii) otras operaciones, 3%. Después de llegar a ser el 50% de

la colocación, la deuda pública comenzó a ser sustituida por renta variable externa, con mejores rendimientos.

A cuánto asciende el gasto público, directo e indirecto, ¿relacionado con pensiones? (cuadro 7). En gasto directo va: i) el cumplimiento de compromisos con el sector público, en regímenes especiales y exceptuados, para los cuales, en 2020, destinó \$28.3 billones o el 2.7% del PIB y cubre a 784.774 pensionados, a un promedio anual de \$36.1 millones por persona, distribuidos así, \$12.3 billones para pagar pensionados especiales de FOPEP y FONPET, \$8 billones para los excluidos de FFMM y Policía, y otros \$8 para los también excluidos de FOMAG, y II) el aporte del PGN para Colpensiones, de \$12.7 billones o 1.2% del PIB, destinado a cubrir el faltante anual, en cumplimiento del compromiso dejado por

la pérdida y agotamiento de reservas del antiguo ISS, que llega a 1.439.881 pensionados, a un promedio anual de \$8.8 millones por persona. Ese gasto directo asciende a \$40.97 billones, aprobados en el PGN de 2020. No se tiene el dato del aporte patronal en las cotizaciones de funcionarios públicos activos.

El gasto indirecto se relaciona con partidas giradas al sistema sin que se identifique el beneficiario directo, hay dos situaciones: i) la redención de los bonos Tipo A, que fueron creados para acompañar el traslado hacia RAIS, provenientes del ISS o de caja pública, los reportes de MinHacienda no personalizan y las respuestas de las administradoras de fondos no ilustran su destino, por tal razón se le considera gasto indirecto, que sale del Ministerio de Hacienda y llega a RAIS, por ese concepto se giraron \$3 billones o el 0.3%

Cuadro 7. Colombia, pensionados, costo fiscal y PIB, 2020 (\$miles de millones)

Administrador Fondo	Pensionados	%	Costo fiscal	%	% PIB
RPM Colpensiones	1,439,881	59.13	12,655	24.87	1.19
FOPEP Y FONPET*	322,471	13.24	12,343	24.26	1.16
CREMIL y CASUR*	242,376	9.95	7,987	15.70	0.75
FOMAG	219,927	9.03	7,981	15.68	0.75
RAIS*	210,331	8.64	3,017	5.93	0.28
Rendimiento por TES			6,904	13.57	0.65
Total	2,434,986	100.00	50,887	100.00	4.79

Fuente: Superintendencia Financiera, Ministerio de Hacienda PGN, B de la R deuda, cálculos propios.  
\*redención bonos Tipo A



del PIB, y ii) la tenencia de títulos de deuda pública TES B, en pesos, UVR o dólares, es el aporte de los fondos al desarrollo del mercado de capitales, en este caso, al uso de este instrumento como parte del portafolio aprobado, el 37% del acumulado de los fondos, y su retribución, bajo la forma de intereses sobre la deuda, mejor reflejado en el cuadro 14 del informe del Banco de la República<sup>21</sup> sobre deuda, pago de rendimientos de TES B, de los cuales los fondos poseen el 32.4%, el pago total de rendimientos en 2020 fue de \$21.3 billones, de los cuales los fondos debieron recibir la proporción del 32.4% poseído, para \$6.9 billones o 0.65% del PIB. El gasto indirecto fue de \$9.9 billones o el 0.93% del PIB.

Entre gasto directo e indirecto, faltando el dato del aporte patronal en cotizaciones, el gobierno colombiano destinó \$50.9 billones o 4.8% del PIB, al financiamiento del sistema pensional, en 2020. No administra el ahorro forzoso y creó dobles flujos de recursos en dos instancias: i) usar parte de ese ahorro forzoso como medio de colocación de deuda pública en TES B, entregando un rendimiento seguro y sin mayor esfuerzo a los fondos, rendimiento que no se usa para pagar pensiones vigentes, y ii) le aporta recursos a Colpensiones para completar el

pago de los pensionados vigentes, dado que la mayor proporción de cotizantes se encuentra en los otros fondos. Sí el ahorro forzoso, generado en cotizaciones para pensiones, se destinará a pagar pensiones vigentes, esos dos flujos serían innecesarios y el PGN tendría un importante alivio y se podría destinar a otro gasto social, ni intereses sobre deuda ni aportes para Colpensiones. ¿Será posible?

Los compromisos del gobierno con los regímenes especiales y excluidos son de su propia competencia y el acumulado de sus fondos es insuficiente, por tanto, no se puede inculpar a Colpensiones de ello y los aportes del PGN serán obligatorios mientras esos regímenes existan o se modifiquen. Otra es la situación en los regímenes ligados a los trabajadores particulares y a los funcionarios públicos que no forman parte de un régimen especial, todos ellos afiliados a RAIS o Colpensiones, que es de donde proviene el recaudo efectivo del ahorro forzoso. El balance a hacer se relaciona con el recaudo de cotizaciones y el pago de prestaciones pensionales relacionadas con los dos regímenes, la capacidad del gobierno por organizar las finanzas públicas se relaciona con ese balance y la distribución de esos recursos, que, en últimas se refiere a saber sí el recaudo efectivo, en período anual vigente y no el recurso acumulado, cubre los pagos por pensiones otorgadas en ambos regímenes.

Con eso tendríamos tres situaciones posibles: i) que lo cotizado supere el pago de pensiones ( $C > P$ ), en cuyo caso no debería existir dependencia del gasto público, el sistema es auto sostenible y no hay desahorro, ii) que lo cotizado efectivamente sea similar al pago de pensiones ( $C = P$ ), en cuyo caso hay equilibrio de corto plazo y tampoco hay necesidad de desahorro público, y iii) que lo cotizado efectivamente sea inferior al pago de las prestaciones pensionales otorgadas en ambos regímenes ( $C < P$ ), en cuyo caso hay déficit de corto plazo, que puede ser cubierto de dos posibles formas, (a) por el acumulado de los fondos, des acumulando y organizando la fase descendente, ó, (b) por transferencias del gasto público, generando desahorro en el Estado, con partidas del PGN, tal y como hoy sucede con Colpensiones. A pesar del crecimiento de ingresos de Colpensiones, la situación colombiana se asemeja al tercer escenario, donde  $C < P$  y se requiere aporte del PGN, veamos.

El recaudo efectivo de los dos regímenes, entre 2010 y 2020, se encuentra en el cuadro 8, y muestra las siguientes características: i) con la desbandada de afiliados al ISS, la herencia recibida por Colpensiones fue baja, y en 2010 solamente se recaudaron \$4 billones, el 21.7%, mientras RAIS lo hacía en \$14.6 billones, el 78.3%, para un total de \$18.6 billones, ii) con la recuperación de la confianza en Colpensiones,

21. Banco de la República, Boletín sobre Deuda Pública No 80, septiembre 2021, cuadro 14.

Cuadro 8. Colombia, Recaudo cotizaciones ahorro forzoso. (\$millones y %)

	Colpensiones	RAIS	Recaudo total	Colpensiones	RAIS	Recaudo total
2010	4,037,571	14,575,308	18,612,879	21.69	78.31	100
2011	4,557,862	13,266,251	17,824,113	25.57	74.43	100
2012	4,640,218	12,446,519	17,086,737	27.16	72.84	100
2013	4,533,128	13,651,789	18,184,917	24.93	75.07	100
2014	5,452,093	15,615,941	21,068,035	25.88	74.12	100
2015	6,337,319	16,650,430	22,987,750	27.57	72.43	100
2016	7,263,076	18,131,828	25,394,905	28.60	71.40	100
2017	7,963,906	19,006,031	26,969,937	29.53	70.47	100
2018	9,443,370	21,010,612	30,453,982	31.01	68.99	100
2019	10,623,367	23,629,519	34,252,886	31.01	68.99	100
2020	10,389,056	20,584,069	30,973,125	33.54	66.46	100

Fuente: Superintendencia Financiera, reportes RAIS y Colpensiones, cálculos propios.

aumentaron cotizantes activos y recaudo, hasta llegar a \$10.3 billones en 2019, el mejor año, con el 31% y mejora de 10 puntos en participación respecto a RAIS, iii) el recaudo de RAIS aumentó en \$9 billones, situándose en 2019 en \$23.6 billones con el 69% de participación, iv) en el mejor año, 2019, el recaudo consolidado fue de \$34.25 billones, que disminuyó a \$30.97 billones en 2020, por efecto pandemia, con nueva distribución, del 33.5% Colpensiones y 66.5% RAIS. Superada la emergencia, se espera recuperar el recaudo en 2021 y años sucesivos.

La nómina de pensionados de Colpensiones en 2020 ascendió a \$31.4 billones, la que fue financiada de tres fuentes: i) el

recaudo de cotizaciones, que bajó a \$10.4 billones, ii) los traslados netos de cotizantes y recursos desde RAIS, que contribuyó con \$6.6 billones, por debajo de lo sucedido en 2019, que fue de \$9.1 billones, y iii) el aporte del PGN, de \$14.5 billones, superior a lo presupuestado y transferido en 2019, que fue de \$11.5 billones. La pandemia afectó notoriamente el financiamiento de esa nómina y presionó a demandar mayores recursos del Estado. En el mismo año, la nómina de RAIS, presentada bajo el concepto de “mesadas” en los reportes de la Superintendencia Financiera fue de \$1.3 billones, con reducción respecto al 2019, que fue de \$1.9 billones, la pandemia también afectó los fondos, en ingreso y gasto. La nómina suma-

da de los dos regímenes, para el 2020, fue de \$32.7 billones. Para el año de la pandemia, el consolidado de los dos regímenes los coloca en el escenario tres, donde  $C < P$ , con un déficit de \$1.7 billones, reflejado en la mayor demanda de recursos de Colpensiones al PGN. En 2019 estuvieron en escenario uno,  $C > P$ , y presumiblemente regresan a ese escenario en 2021.

La dependencia del gasto público seguirá siendo importante mientras existan los rezagos de los regímenes especiales y no se modifiquen los excluidos, particularmente los de sueldos de retiro de FFMM y Policía. El margen de maniobra del gobierno se encuentra en la necesidad de giros a Colpensiones y los rendimientos por deuda pública

relacionada con el uso del ahorro forzoso. La dependencia por regímenes especiales y excluidos es de \$28.3 billones. Los giros a Colpensiones, estimados en el PGN en \$12.6 billones, se incrementaron por efecto pandemia a \$14.5 billones, podrían reducirse sí el flujo de cotizaciones recaudadas en ambos regímenes se usarán para cubrir los compromisos de pago de prestaciones pensionales y el escenario fuera  $C = P$  ó  $C > P$ , a los que presumiblemente se regresa después de pandemia, lo que requiere reforma sustancial. Los giros por rendimientos de la deuda pública, hoy \$6.9 billones, relacionada con el uso del ahorro forzoso, también puede ser objeto de revisión, propiciando que el ahorro forzoso, en el acumulado de los fondos, no se use en la compra de títulos de deuda pública y se destine, efectivamente, a desarrollar el mercado de capitales en renta variable e infraestructura.

### Aspectos a reformar

El sistema pensional colombiano no es un sistema único ni equitativo, deja por fuera el 60% de la PEA actual y más del 65% de los adultos mayores no acceden a una prestación pensional ni al subsidio de Colombia Mayor, por tanto, está lejos de ser universal. Para convertirlo en un sistema único y equitativo se requiere hacer varias transformaciones, la propuesta de sistema de pilares, realizada desde varios organismos internacionales y con diversas in-

terpretaciones es la más aconsejable a seguir, adicionada con límites a las pensiones pagadas por el Estado, examinar otras fuentes de financiamiento y reducir el desahorro público. Esas transformaciones requieren un acuerdo nacional y un compromiso por la vejez, son reformas en, al menos, seis aspectos: i) la construcción de un sistema de reglas únicas, ii) la organización y administración del ahorro forzoso, iii) la implementación de un sistema de pilares, iv) la ampliación de la base social del programa Colombia Mayor, en monto y cobertura, v) la búsqueda de fuentes de financiamiento, y vi) los límites del sistema.

El primer ajuste central es el de unificar todos los regímenes en uno solo con reglas comunes y universales, sin excepciones ni exclusiones. Eso significa establecer parámetros similares y fórmulas de ajuste en el tiempo, edad de retiro, tiempo cotizado, base de liquidación y tasa de reemplazo. Cómo punto de partida, lo que hoy existe, 57 años mujeres y 62 hombres, 1.300 semanas, base promedio 10 últimos años de ingresos cotizados e intervalo de 65% a 75% de reemplazo, en función del mayor tiempo cotizado. Los ajustes deben preverse, con base en los avances de la esperanza de vida y la sostenibilidad del sistema, con períodos de transición para edad y tiempo cotizado. También significa que no vuelven a existir regímenes especiales ni excluidos, por tanto, que estos

últimos se modifican llevándolos al régimen general y, en los casos de escalafón, asimilarlos a los de cualquier persona que cambia de empleo, hasta cumplir requisitos de edad y tiempo cotizado, desaparecen las figuras de sueldo de retiro, pensión temprana y doble pensión.

El segundo ajuste se da en la administración del ahorro forzoso y su destino. Se mantiene la versión de ahorro forzoso que hoy existe, que significa que las cotizaciones para financiar programas de vejez son intocables hasta que las personas cumplan requisito de edad, esos recursos son personales e intransferibles y solamente pueden ser usados para el otorgamiento de pensión o asignación de BEPS, no de devolución de saldos. El destino de esos recursos es específico, de los cotizantes en la perspectiva de obtener una pensión de vejez, sin embargo, como es un recurso de largo plazo, su uso temporal es para reducir el desahorro público, pagar pensiones vigentes y contribuir al desarrollo del mercado de capitales de renta variable e infraestructura, en el siguiente orden: i) las cotizaciones recaudadas mensualmente se destinan a pagar las prestaciones pensionales vigentes, ii) el exceso, cuando  $C > P$ , incrementará el acumulado de los fondos y se destinará a invertir en el mercado de capitales de renta variable e infraestructura, no en deuda pública, y será administrado por un fondo de capitalización, iii) el defecto, cuando  $C < P$ , será cubierto

por el gobierno y presupuestado en el PGN y no tocara el acumulado de los fondos, y iv) el acumulado dedicado a tenencia de títulos de deuda pública se desmontará gradualmente y los recursos liberados irán al fondo de capitalización para invertir en el mercado de capitales de renta variable e infraestructura.

El régimen contributivo de pensiones se organizará en tres pilares complementarios, en función de los ingresos de los cotizantes, así: i) un primer pilar básico, universal y obligatorio, bajo los preceptos del Régimen de Prima Media RPM, donde cotizarán todos los afiliados al sistema sobre sus ingresos, hasta 4 smmlv, ii) un segundo pilar, de capitalización obligatoria, donde cotizarán los afiliados sobre los ingresos superiores a 4 smmlv, y iii) un tercer pilar, voluntario y de capitalización, donde cotizarán los afiliados que deseen incrementar el capital para su pensión de vejez. De esta manera, todos los afiliados aplicaran para obtener: (a) una pensión de base en RPM, con tasa de reemplazo entre 65% y 75% sobre ingresos cotizados, (b) si tiene ingresos superiores a 4 smmlv y cotizó por ellos, obtendrá un complemento del fondo de capitalización, equivalente a lo cotizado más los rendimientos obtenidos, y (c) si cotizó al fondo voluntario, obtendrá un retorno complementario.

El régimen subsidiado de pensiones tendrá dos alternativas, de subsidio total o parcial, así:

i) subsidio total, para todos los adultos mayores que no hayan accedido al sistema pensional ni realizado aportes al mismo, es el equivalente a Colombia Mayor, ampliado en cobertura y monto de la mesada, es una pensión de base que supere la línea de pobreza nacional para todos los adultos mayores de 65 años que no tengan ingresos del sistema pensional, y ii) subsidio parcial o BEPS, que incluye a todos aquellos cotizantes que no lograron cumplir el requisito de tiempo cotizado y poseen un acumulado de ahorro forzoso insuficiente para acceder a una pensión plena, podrán, en cambio, acceder a un beneficio permanente no inferior a medio salario mínimo y proporcional al acumulado alcanzado y el tiempo cotizado, por tanto, no habrá más devolución de saldos. En periodo de transición, para todos aquellos afiliados que cumplan la edad de retiro y les falte cinco años o menos de tiempo cotizado, podrán acceder a la pensión mínima y cotizar de allí el tiempo que les haga falta para cumplir el segundo requisito.

El quinto ajuste se relaciona con las fuentes de financiamiento del ahorro forzoso y de las prestaciones pensionales. En la perspectiva de reducir los costos de la contratación laboral, en línea con lo ya aprobado en la Ley 1607/12, se infiere terminar de eliminar parafiscales y seguridad social de los impuestos a la nómina y trasladarlos a impuestos generales, renta cor-

porativa, que en el caso de las cotizaciones para fondos pensionales del sector privado, afiliados a RAIS y Colpensiones, significa financiar el 75% de la cotización, 12 de 16 puntos, y un acumulado de \$23.3 billones anual, equivalente a más de dos reformas tributarias. Hacerlo también significa trasladar una porción representativa del ahorro forzoso privado a desahorro público, lo que alivia las cargas empresariales y profundiza las del presupuesto nacional, donde ese aporte empresarial lo paga el Estado en los regímenes excluidos y para los funcionarios públicos afiliados a RAIS y Colpensiones. En ese caso, sería mejor pensar en un alivio parcial y retornar a la idea de la financiación tripartita, como en salud, al fin y al cabo, se trata del recurso humano que permite excedentes del sector privado. El financiamiento de las prestaciones pensionales ya está establecido, al menos  $C = P$ , y no puede significar más desahorro público. La inconsistencia actual del sistema se refleja en el hecho de que el mayor ahorro privado es consecuencia del desahorro público, en aportes a Colpensiones y rendimientos de la deuda pública en tenencia de RAIS.

Los límites del sistema se relaciona con las líneas de inflexibilidad del mismo, ellas son: i) la pensión mínima del régimen contributivo sigue siendo de un salario mínimo mensual, financiada inicialmente con el acumulado del Fondo de Garantía

de Pensión Mínima FPGM y, posteriormente, una vez agotado el acumulado, lo asume el presupuesto nacional, ii) la pensión máxima pagada por el Estado y que tiene altos subsidios inequitativos debe acotarse, de 25 smmlv a un intervalo entre 4 smmlv, que es la máxima cotización admitida en el pilar solidario de RPM, y 10 smmlv, que permite involucrar a los hoy regímenes excluidos, iii) las pensiones se incluyen en el régimen tributario general del impuesto de renta personal y su exención se reduce hasta el límite de 10 smmlv, por encima serán objeto de gravamen progresivo, iv) sí bien se conservan los derechos adquiridos, bajo jurisprudencia actual, se revisan las condiciones de asignación de la pensión de sustitución, dando prioridad a cónyuges en relaciones de larga duración.

### **Seguro o subsidio de desempleo.**

En Colombia, no hay un seguro de desempleo, no obstante, hay dos instrumentos diseñados para cubrir las necesidades de la contingencia generada por la pérdida de un empleo: i) las cesantías, y ii) el subsidio organizado en el Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante FOSFEC, administrado por las Cajas de Compensación Familiar CCF. El auxilio de cesantías, incluido en la estructura de costos de la contratación, es otra alternati-

(...) «La inconsistencia actual del sistema se refleja en el hecho de que el mayor ahorro privado es consecuencia del desahorro público, en aportes a Colpensiones y rendimientos de la deuda pública en tenencia de RAIS». (...)

va de ahorro forzoso de corto a mediano plazo exigible a la finalización de un contrato de trabajo, la normativa vigente permite otros usos, en vivienda y educación, por lo tanto, su permanencia en las administradoras es variable y no cumple el propósito de cubrir la contingencia del desempleo. El mecanismo de Protección al Cesante, creado en la Ley 1636/13, estableció el FOSFEC, financiado por el 11.5% del aporte parafiscal que financia las CCF, del 4%, garantiza la permanencia temporal en salud, el aporte a pensiones y la cotización a las Cajas, con acceso a quien quede desempleado y haya cotizado un año a las CCF, al tiempo que recibe el apoyo del Servicio Público de Empleo, la pandemia mostró que es un instrumento insuficiente. Los instrumentos existentes no cumplen su objetivo, por tanto, se requiere rediseñarlos hacia un sistema de protección efectivo y estable, sin modificar la estructura de costos.

### **Subsidio familiar o renta básica**

Las contribuciones a las CCF es el último parafiscal al que se le puede buscar otra fuente de financiamiento y seguir cumpliendo el objetivo del subsidio familiar. Desde su autorización, Ley 60 de 1946, y su reglamentación, Decreto 118 de junio de 1957, se diseñó como un parafiscal ligado a la nómina de las empresas, del 4%, con el objetivo de implementar un sistema incluyente de subsidio familiar para los trabajadores de las empresas afiliadas con hijos menores de edad. Con el tiempo, a las CCF se le autorizaron nuevas funciones, entre ellas prestar servicios de salud, educación, vivienda, turismo, mercadeo, fomento al empleo y protección al cesante, esto último en el FOSFEC. El aporte parafiscal, vigente desde hace 64 años, se convirtió en la fuente de construcción de una red de infraestructura en supermercados, centros vacacionales, educativos, de salud y otros, consolidando una variedad de programas sociales, así como el acceso a otras fuentes de recursos derivados de la prestación de tales programas.

Cualquier evaluación de las CCF es positiva, el debate es la fuente de financiamiento, su relación con impuestos a la nómina y la cobertura del subsidio familiar. Desmontar el parafiscal de la estructura de costos de contratación laboral significa dar una fuente

alterna, al estilo de lo aprobado en la Ley 1607/12 con los aportes al Sena e ICBF, asumirlo con impuesto de renta corporativo. Cómo el destino de ese 4% es financiar el subsidio familiar y cubrir costos de administración del sistema, la fuente sustituta debe cubrir ambos aspectos, por tanto, se requiere señalar ambos montos. El objetivo de la fuente alterna de financiamiento no es desmontar las CCF, ellas deberán tener la garantía de acceso a los recursos con que se desarrollan los diferentes programas sociales autorizados en salud, educación, turismo y mercadeo social.

Otro debate es la cobertura y alcance del subsidio familiar, en la perspectiva de ampliarlo e incluirlo en la propuesta de renta básica. Actualmente el subsidio de las CCF llega a los trabajadores con contrato de trabajo asalariado, sector formal, y la proporción repartida equivale a 1% de la nómina, sin llegar a la población que más lo necesita, los cuenta propia con ingresos inferiores, para ellos se está pensando en la propuesta de renta básica. Cómo no tiene sentido tener dos sistemas de subsidio familiar, ambos pagados por el Estado, en caso de aprobarse la sustitución de la fuente de financiamiento, y con valores no homogéneos, se trata de construir un único sistema que incluya trabajadores asalariados, por cuenta propia, desempleados y población vulnerable, esa es la renta básica.

(...) «Actualmente el subsidio de las CCF llega a los trabajadores con contrato de trabajo asalariado, sector formal, y la proporción repartida equivale a 1% de la nómina». (...)

### **Género y economía del cuidado, reconocimiento y remuneración.**

¿Qué y cómo ser incluyente con las mujeres? Superando la economía patriarcal y haciendo posible un mundo de oportunidades reales para ellas. Este debe ser el propósito, cómo lograrlo?, al parecer, es una combinación de varias medidas de política pública, pero, sobretodo, de una nueva percepción del papel de las mujeres en la sociedad, entre ellas: i) reconocer la deuda histórica con la economía doméstica y del cuidado no remunerada y propiciar su inclusión en la propuesta integral de renta básica, ii) eliminar las barreras de acceso al mercado de trabajo mediante el desarrollo de instrumentos de jornada flexible, teletrabajo y trabajo en casa, sin requisitos de pruebas sanitarias, iii) ruptura de las barreras de techo de cristal que limitan el acceso de las mujeres a cargos de dirección y manejo, iv) eliminar la brecha en ingresos que afecta ostensiblemente a las mujeres, y v) estimular su permanencia en el sistema educativo y prepararse para mejores oportunidades.

### **Un nuevo modelo de inserción de jóvenes**

El ciclo de vida es inexorable y la solidaridad intergeneracional es la alternativa para construir un mejor modelo de inserción de la juventud en el mercado de trabajo. La combinación de experiencia y juventud sigue siendo la clave para fortalecer las curvas de aprendizaje y mejorar la productividad, el problema es cómo lograr la sincronía entre el ingreso de los jóvenes y el retiro de los adultos mayores, los primeros con conocimiento fresco y sin experiencia, mientras los segundos tienen conocimiento maduro por transmitir.

El acceso de la juventud es un reto en la cuarta revolución industrial, no se trata de madurar rápido y temprano sino de llegar en mejores condiciones de formación y en el espacio adecuado para ganar experiencia, para ello: i) se requiere dilatar su acceso y retenerlos en el proceso educativo y formativo con instrumentos de financiamiento y de exploración de vocaciones, ii) fortalecer la política de prácticas y pasantías remuneradas que consoliden el conocimiento teórico con la actividad productiva, y iii) eliminar las barreras remunerativas de "salarios de inserción" que discriminan contra la juventud y promover una mejor política de ingresos.

## ¿Educación y formación, un solo proceso?

¿Formarse para la vida o para el trabajo?, esa dicotomía no debería existir y las personas deberían prepararse para garantizar el libre desarrollo de su personalidad, donde vivir y trabajar no es exactamente lo mismo. Vivir para trabajar y trabajar para vivir ha sido la doble impronta de la humanidad a través de los

siglos, solamente algunos han podido desarrollar su talento en el arte, la música o la experimentación científica, la inmensa mayoría trabaja y sobrevive. Con los avances tecnológicos y la automatización, las características del trabajo han cambiado y el intelectual gana predominio sobre el material, eso significa que el tiempo de trabajo destinado a conseguir medios de vida se reduce y aumentan las posibili-

dades de ampliar el tiempo para desarrollar los talentos, con ello también cambian las prioridades de la educación. Para trabajar los empleadores piden competencias y habilidades, para vivir desarrollar los talentos, el sistema educativo debe propender por lo segundo. Se necesita trabajar, cierto, pero ... aún más importante, se requiere vivir, preparemos las futuras generaciones para vivir plenamente.



# 4 Evaluación de algunas alternativas de ajuste, las más relevantes

Tres vías de ajuste en la perspectiva de construir una economía nacional con trabajo decente: i) modificar la estructura de la demanda, ii) persistir en ajustes de la estructura de costos de contratación y el financiamiento de la seguridad social, y iii) eliminar barreras de acceso para mujeres, jóvenes y grupos poblacionales marginados, incluyendo mejor educación. Cada una de las vías de ajuste tiene su propio derrotero para hacerse realidad, todas requieren de acuerdos políticos y sociales para convertirlos en propósito nacional y no se queden en proyectos de Ley sin fuerza para implementarlos. Todas tienen, también, contradictores y opiniones diversas, por lo que es importante, realizar ejercicios pedagógicos de socialización, con el objeto de viabilizar su aprobación.

Extender la demanda agregada, ampliar la base agrícola,

recuperar encadenamientos industriales, desarrollar la metal-mecánica en sus varias alternativas y promover los servicios inteligentes con objeto de diversificar la economía, sustituir actividades rentistas y ampliar la oferta exportable, tiene varios pasos: i) trabajar en un programa de transición energético que armonice la bonanza de corto plazo con la sustitución efectiva en mediano y largo plazo de combustibles fósiles por nuevos energéticos, ii) propiciar el mercado de tierras y atraer a la agricultura 10 millones de hectáreas, de uso óptimo hoy subexplotadas, iii) rediseñar la nueva política industrial y su encadenamiento internacional, y iv) consolidar la paz del territorio y establecer la oferta turística correspondiente.

El tema que más se ha trabajado en el país, con decisiones parciales y poca evaluación de resultados, es el relacionado con la estructura de costos de



la contratación laboral, bajo la presunción de que reduciendo los costos mejora el empleo. en la actual estructura de costos, los factores que podrían reducirse se relacionan con parafiscales y seguridad social, no eliminándolos sino planteando alternativas de financiación. Otros factores de esa estructura de costos son inherentes a la relación laboral, con ingresos diferidos o en especie para el trabajador, diferidos la prima, el derecho al descanso y la provisión de cesantías, en especie la dotación, mientras el auxilio de transporte contribuye a resolver el desorden de la movilidad. Esos mismos factores tendrían que incluirse en los contratos de prestación de servicios.

Sustituir fuente de financiamiento en parafiscales, queda CCF, y seguridad social, queda la cotización patronal en pensiones, significa entregar solu-

ción integral en tres temas: i) definir el origen y la administración del ahorro forzoso de largo plazo, destinado a la protección de la vejez, el mismo que hoy es de origen privado con empleados y trabajadores particulares y origen público con empleados oficiales, incluyendo los de régimen exceptuado, ii) sí el objetivo es ampliar lo realizado en la Ley 1607/12, una reforma tributaria integral es indispensable, iii) modificar el actual subsidio familiar administrado por las CCF tiene relación con el debate y aprobación de la propuesta de renta básica, y iv) es hora de diseñar e implementar un subsidio de desempleo eficaz.

Los ajustes para eliminar barreras y fortalecer la capacidad del talento nacional se relacionan con políticas direccionadas a; i) incluir efectivamente a la mujer y reconocer el trabajo no

(...) «El tema que más se ha trabajado en el país, con decisiones parciales y poca evaluación de resultados, es el relacionado con la estructura de costos de la contratación laboral, bajo la presunción de que reduciendo los costos mejora el empleo». (...)

remunerado que hoy realizan, ii) mejorar oportunidades de acceso nivelando la cancha y sin discriminación en materia de ingresos, iii) una política de inserción de jóvenes que no se base en la discriminación de ingresos y propicie la relación entre el mundo educativo y el del trabajo, iv) crear las base del sistema educativo del futuro.

# 5 Los proyectos para una transición democrática hacia el trabajo decente

**A**ctualmente se encuentran algunos proyectos en elaboración y esperan ser discutidos en el próximo gobierno, entre ellos las propuestas oficiales de la Misión Levy de Empleo, los provenientes de gremios en asocio con Fedesarrollo, los de origen parlamentario y otros de la sociedad civil, todos a la espera de decantarse en alternativas. El paquete de reformas sobre el cual hay mas expectativa son el laboral, estructura de costos, pensiones y el tributario que los financie. Por ahora, es una expectativa.

# 6 Bibliografía

Alvarado, Francisco, Meléndez, Marcela y Pantoja, Marcela, "Mercados laborales fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, junio, 2021.

Arango, Luis E., Flórez, Luz A. Y Guerrero, Laura D., "Efectos del salario mínimo en la informalidad de diferentes grupos demográficos en Colombia", Banco de la República, Borradores de Economía No 1104, febrero 2020.

Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar ASOCAJAS, Boletín de empleo, Caja de Resonancia, "Cajas de Compensación cerraron 2020 con 9.2 millones de afiliados, febrero 2021.

Azuero Zúñiga, Francisco, "El sistema de pensiones en Colombia, Institucionalidad, gasto publico y sostenibilidad financiera", CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo 206, Santiago, 2020.

Banco de la República, Boletín sobre Deuda Pública No 80, septiembre 2021, cuadro 14.

Banco Mundial, "Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia", Washington D.C., 2021.

Bonilla González, Ricardo, "Papel del Estado, tamaño y funciones", propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, 2020.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, "Panorama social de América Latina, 2019", editorial CEPAL, Santiago 2019.

Departamento Nacional de Estadística DANE, Cuentas económicas integradas, 2019 provisional.

DANE, Cuentas nacionales trimestrales, producción a precios corrientes, 2019.

Departamento Nacional de Estadística DANE, Encuesta Nacional de Hogares ENH, primer instrumento para medir el mercado laboral, encuesta trimestral aplicada entre 1970 y 2000, en siete áreas metropolitanas y proyección al resto del país.

Departamento Nacional de Estadística DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, actual instrumento usado para medir el mercado laboral, encuesta mensual aplicada desde 2006 en 23 ciudades y áreas metropolitanas y proyección al resto del país.

DANE, "Mercado laboral. Ocupados según su perfilamiento ocupacional", fecha elaboración: abril 7 de 2020".

DANE, "Productividad Total de los Factores 2020", Boletín Técnico, marzo 2021.

Gómez Mesa, Mario David y Rodríguez Ladino, Javier Andrés, Régimen jurídico de las pensiones del Magisterio Público en Colombia, Monografía Universidad del Rosario, Área Derecho Laboral, 2016.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Presupuesto General de la Nación PGN", Ley 1940 de 2018, liquidado en Decreto 2467 de diciembre 28 de 2018.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respuesta de Oficina de Bonos Pensionales a la Acción de Tutela No 2020-00198, Accionante Monica Viviana Duarte Esteban, radicado salida 2-2020-046177, septiembre 16 de 2020.

Ministerio de Salud, Sistema integrado de información de la Protección Social SISPRO y Base de Datos Única de Afiliados BDU A del Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS de la Administradora de Recursos del Sistema ADRES, Cifras de aseguramiento en salud., corte febrero 2021.

Misión de Empleo, "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas", Revista Economía Colombiana, Documento No 10, ag-sept 1986.

Misión de Empleo Colombia, Síntesis ejecutiva, enero 2022.

Ocampo Gaviria, José Antonio, Compilador, "Historia económica de Colombia", Editorial Planeta y Fedesarrollo, Bogotá, 2007.

Oficina Internacional del Trabajo OIT, "Hacia el pleno empleo: un programa para Colombia", Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1970.

Porter, Michael, "La ventaja competitiva de las naciones", Vergara Editor S.A.. 1991.

Riaño, Gina Magnolia, El sistema de pensiones en la seguridad social en Colombia, en Economía Colombiana, revista de la Contraloría General de la República, No 338, feb-marzo 2013, pág 15-34.

Salazar Guatibonza, Flor Esther, Triviño Gaviria, Paula K y Castaño Salas, Santiago, "Elementos para una reforma alternativa al sistema de pensiones en Colombia", propuesta para la Misión Alternativa de Empleo, Bogotá, 2020.

Superintendencia Financiera de Colombia SFC, página web [www.superfinanciera.gov.co/informes y cifras/Pensiones, cesantías y fiduciarias/Pensiones y cesantías/Fondos de pensiones obligatorias/Portafolio de inversión/todos los riesgos](http://www.superfinanciera.gov.co/informes-y-cifras/Pensiones,cesantias-y-fiduciarias/Pensiones-y-cesantias/Fondos-de-pensiones-obligatorias/Portafolio-de-inversion/todos-los-riesgos), junio de 2020.

Vásconez Rodríguez, Alison, "Crecimiento económico y desigualdad de género: análisis de panel para cinco países de América Latina", en Revista de la Cepal No 122, agosto 2017, Santiago.

