



**Análisis de la relación del mercado laboral y la persistencia de  
la baja cobertura del Sistema General de Pensiones en Colombia,  
1993-2018**

**Juan Pablo Contreras Pérez**

Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales (UDCA)

Facultad de Administración y Negocios

Bogotá, Colombia

2020

Análisis de la relación del mercado laboral y la persistencia de la baja cobertura del Sistema  
General de Pensiones en Colombia, 1993-2018

**Juan Pablo Contreras Pérez**

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

**Economista**

Director:

MS. Economista Oscar Conrado Loaiza Pava

Línea de Investigación:

Desarrollo y equidad

Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales (UDCA)

Facultad de Administración y Negocios

Bogotá, Colombia

2020

*“La realidad está definida con palabras. Por lo tanto, el que controla las palabras controla  
la realidad”*

*-Antonio Gramsci*

## **Resumen**

El sistema pensional colombiano ha presentado diferentes problemáticas a través del tiempo, una de estas, que es transversal a las demás y crítica en la actualidad, se refiere a los bajos niveles de cobertura, que finalmente es la variable que determina la funcionalidad de cualquier sistema pensional. Con la Ley 100 en 1993 se configuró el Sistema General de Pensiones, en donde se dio apertura a los regímenes de capitalización individual pensando en que de esta forma se podrían lograr niveles de cobertura mucho más altos, sin embargo, las condiciones estructurales propias de la economía colombiana, y en particular el mercado laboral, no han permitido incluir a más personas de forma efectiva tras 25 años de reforma. Por tal razón la presente monografía analizó la relación entre el Sistema General de Pensiones y el mercado laboral, encontrando algunos elementos claves y descartando otros. Se encontró, por ejemplo, que la informalidad, siendo un problema más institucional que estructural, se halla en mayor relación con la vinculación al sistema pensional que el desempleo. Por otra parte, se observó que no existe relación entre el crecimiento salarial en términos reales y mayores niveles de informalidad, aunque la relación sí existe al revisar los costos no salariales (CNS), cuestión que pone sobre la mesa un tema de discusión álgido y es el desmonte parcial del contrato social de trabajo y la precarización de los trabajadores.

**Palabras clave:** Sistema General de Pensiones, mercado laboral, cobertura, informalidad, desempleo.

## **Abstract**

The colombian pension system has presented different problems over time, one of these, which is transversal to the others and currently critical, refers to the low levels of coverage, which is finally the variable that determines the functionality of any pension system. With Law 100 in 1993, the General Pension System was created, where individual capitalization regimes were opened in this way it was, thought to increase coverage. However, the structural conditions of the colombian economy (and in particular way: the labor market) that have not allowed more people to be included effectively after 25 years of reform. For this reason, the present monograph analyzed the relationship between the General Pension System and the labor market, finding some key elements and discarding others. It was found, for example, that informality, being a more institutional than structural problem, is more closely related to the pension system than unemployment. On the other hand, it was observed that there is no relationship between wage growth in real terms and higher levels of informality, although the relationship exists when reviewing non-salary costs (NSC), an issue that puts on the table a hot topic of discussion and It is the partial dismantling of the social work contract and the precariousness of the workers.

**Keywords:** General Pension System, labor market, coverage, informality, unemployment.

## Tabla de contenido

1.	Introducción .....	1
2.	Planteamiento del problema.....	3
2.1	Problema .....	3
2.2	Justificación.....	6
2.3	Pregunta de investigación .....	8
2.4	Objetivos .....	9
	2.4.1 Objetivo General .....	9
	2.4.2 Objetivos específicos .....	9
2.5	Metodología .....	9
2.6	Estado del arte .....	12
3.	Marco teórico .....	18
3.1	Protección social .....	18
3.2	Mercado Laboral .....	24
4.	La evolución de la cobertura del Sistema General de Pensiones .....	31
5.	La evolución del mercado laboral colombiano en relación al SGP .....	40
6.	Las propuestas de reforma para aumentar la cobertura.....	50
7.	Conclusiones .....	54
8.	Bibliografía .....	56

## Lista de Gráficas

1. La diferencia entre oferta y demanda laboral refleja el desempleo .....	29
2. Variación del déficit del GNC con y sin pensiones, como % del PIB.....	35
3. Número de personas cotizantes y afiliados en ambos regímenes 2005-2018.....	37
4. Tasa de cobertura efectiva (2005-2018) .....	38
5. Tasa de cobertura real .....	39
6. Tasa de Desempleo (TD) y % de informalidad .....	41
7. La incidencia de la reforma tributaria de 2012 sobre la informalidad.....	42
8. Variaciones del salario nominal e IPC y crecimiento del salario real y crecimiento ...	45
9. Índice de productividad laboral y salario mínimo real .....	47
10. Desempleo y variación del salario mínimo nominal .....	48
11. Informalidad y variación del salario mínimo nominal.....	48
12. Tasa de informalidad y salario medio sobre el salario mínimo en el año 2015.....	49

## **Lista de ilustraciones**

1. Sistema de Protección Social en Colombia .....	21
2. El modelo multipilar (A) y el modelo actual (B).....	52

## **Lista de Tablas**

1. Variación porcentual del número de afiliados (1995-2000).....	32
2. Afiliados, activos y cotizantes del RPM y RAIS (1993-2000).....	33
3. Evolución en los niveles de afiliación y cotización a partir del Acto Legislativo No 1 de 2005.....	36



## 1. Introducción

A finales del siglo XX se inicia en Colombia la reforma estructural al Sistema de Seguridad Social mediante la Ley 100 de 1993. Esta ley sentó las bases del actual Sistema General de Pensiones (SGP), conformado por el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). A su vez, el buen funcionamiento del SGP depende del Estado, que, según el artículo 48 de la Constitución Política, es el encargado de garantizar su servicio, teniendo como base tres principios: universalidad, solidaridad y eficiencia.

El Sistema General de Pensiones se planteó con el objetivo, tal como se menciona en el artículo 10 de la Ley 100, de “garantizar el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, invalidez y muerte”, así como “propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones” (Congreso de la República, 1993). Por su parte, y en concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional añade que el sistema pensional tiene como finalidad “garantizar la concreción de los derechos fundamentales de las personas traducidos en la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna” (Corte Constitucional, Sentencia C-107/2002). Es decir, la importancia del sistema pensional reside en la necesidad de aumentar la cobertura para poder mejorar los niveles de vida de las personas.

Pese a los objetivos que se planteó la reforma de 1993 a través de la Ley 100 y a lo descrito en la Carta Política, lo cierto es que el Sistema General de Pensiones presenta en la actualidad diversos problemas en materia de equidad, cobertura, sostenibilidad financiera, entre otros; problemas que han acarreado dificultades desde décadas pasadas, y que no ha permitido el cumplimiento de los objetivos mencionados ni la finalidad para la cual fue creado. Ni la Ley 100 de 1993 ni otras reformas implementadas años más tarde han hecho frente a estos problemas, incluso, estas reformas no solo fueron insuficientes sino que hicieron que se profundizaran algunos problemas mediante efectos contraproducentes que aumentaron la exclusión del sistema (Vaca, 2013).

Uno de los problemas más significativos que acarrea en la coyuntura el Sistema General de Pensiones trata acerca de la persistencia de la baja cobertura que ha presentado de forma persistente, en donde la mayoría de la población es excluida. En la literatura que aborda el problema de la cobertura del sistema pensional se encuentra un punto convergente entre diferentes autores y puntos de vista que se refieren a la importancia del buen funcionamiento del mercado laboral para lograr aumentos significativos en la cobertura, es decir, se parte del hecho de que existe una correlación positiva entre el aumento de la cobertura y el buen funcionamiento del mercado laboral. Por tal razón, la presente monografía se propuso analizar la dinámica del mercado laboral colombiano que no ha permitido aumentar los niveles de cobertura del Sistema General de Pensiones. El periodo analizado parte del año de 1993, año en que se reestructura el Sistema de Seguridad Social y se da paso a la creación del SGP, hasta el 2018, año en que diferentes instituciones pregonan con urgencia una nueva reforma estructural.

Para tal fin, el presente trabajo se divide en 5 partes. En la primera, se aborda el planteamiento del problema en la que se describe el problema, la justificación, la pregunta de investigación, los objetivos y la metodología. En la segunda, se elabora el marco teórico que permite dar claridad y soporte a los capítulos desarrollados con posterioridad. En la tercera, se examina la evolución que ha tenido el SGP desde su implementación, en la cuarta, se examina la evolución que ha tenido el mercado laboral colombiano en relación al SGP. En la quinta, se examinan algunas propuestas que hacen frente al problema de cobertura en relación al mercado laboral para finalmente dar lugar a las conclusiones.

## **2. Planteamiento del problema**

### **2.1 Problema**

En la década de los 90, tras la denominada ‘década perdida’, se inició en Latinoamérica una serie de reformas en el plano económico<sup>1</sup> que tuvieron de referente las directrices planteadas por el Banco Mundial y otros organismos internacionales. Entre las principales reformas que propugnaron estos organismos internacionales se encuentran las reformas a los sistemas de seguridad social, y en especial a los sistemas de pensiones. Es así, como en los años posteriores a los años 90, 12 países de Latinoamérica, entre ellos Colombia, realizaron reformas al sistema

---

<sup>1</sup> Según Marti, en esta década, en el marco reformista dictado por el consenso de Washington, se pretendió implantar una homogenización de corte neoliberal en el modelo económico que tuvo como variante la descapitalización de los servicios de seguridad social, educación, vivienda, entre otros (Marti, 2009, págs. 15-19).

pensional, enfatizando en el modelo de tres pilares propuesto por el Banco Mundial que dio paso al modelo de capitalización individual, ya fuera de forma parcial o total (Cazorla, 2010).

En Colombia, la reforma al sistema de seguridad social se hizo posible mediante la Ley 100 de 1993. A partir de esta ley se creó el Sistema General de Pensiones, compuesto por dos regímenes excluyentes que compiten entre sí, estos son, el Régimen de Prima Media y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad<sup>2</sup>. El objeto de la creación del SGP tuvo dentro de sus prioridades lograr un aumento de la cobertura a través de mecanismos que pudieran vincular a más personas de forma progresiva, pues tan solo cerca de una cuarta parte de la Población Económicamente Activa (PEA) estaba vinculada a algún sistema pensional, ya fuera en las más de mil cajas de previsión o en el ISS (Bonilla, 2001).

El problema radica en que después de casi 25 años de la reforma estructural de 1993, y de las modificaciones posteriores, entre ellas las reformas realizadas en el año 2003 mediante la ley 797 y el acto legislativo No. 1 de 2005, el Sistema General de Pensiones sigue presentando niveles preocupantes en torno a su baja cobertura, llegando a su máximo de apenas 28,9% de cobertura para el año 2018 en términos reales, es decir, la cobertura entendida como el porcentaje de personas en edad de pensionarse que recibieron pensión, lo que, sin duda, representa un estancamiento en términos de progresividad, teniendo presente también el extenso periodo en el que persisten los bajos niveles de cobertura.

---

<sup>2</sup> Es oportuno aclarar que el Sistema General de Pensiones (SGP) solo se compone de estos dos regímenes, por lo tanto, no se incluye en el análisis los regímenes especiales u otros beneficios que se enmarcan dentro del sistema pensional colombiano.

A su vez, es importante tener presente que en la actualidad, de los 22 millones de trabajadores<sup>3</sup>, tan solo 8,6 millones de personas están cotizando a pensión y solo 24% de estos reciben una pensión; cifra alarmante que puede terminar en una hecatombe social, tal como apuntan las proyecciones de Asofondos, que para el año 2055, si todo sigue igual, (ceteris paribus assumption) calculan que habrá cerca de 14 millones de adultos mayores, de los cuales tan solo 3,5 millones podrán tener acceso a una pensión, frente a los 8 millones de personas que no tendrán más que el sustento de sus familiares y 2,4 millones de personas que serán asistidas por el Estado (Montenegro, Llano, Eslava, Fajury, & Cáceres, 2018).

Un hecho que llama la atención es que, para el año 2015, la cobertura real del total del sistema de pensiones<sup>4</sup> llegó a niveles de hasta el 80% y 90% en países similares a Colombia, como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, mientras que en Colombia fue apenas cercana al 37%; por tal razón, menciona la OCDE que Colombia tiene una cobertura menor si se compara con países con en el mismo nivel de desarrollo (o PIB per cápita), y es todavía más preocupante si se compara con el promedio de los países de la OCDE, que para ese año fue del 90% (OCDE, 2015).

Una de las razones de la distancia que existe en los niveles de cobertura entre Colombia y otros países similares reside en el funcionamiento del mercado laboral, es decir, este problema responde, en parte, a unas condiciones propias y especiales que presenta la economía colombiana respecto a su mercado laboral que van más allá del propio sistema pensional. En este sentido, Montenegro (2018) menciona que la persistencia de la baja cobertura del sistema pensional

---

<sup>3</sup> Se hace referencia a los trabajadores económicamente activos, es decir, a los que están potencialmente en actividad productiva, ya sea trabajando o en búsqueda de trabajo. En la clasificación del DANE se encuentran como PEA.

<sup>4</sup> Incluye los regímenes especiales y programas de subsidio estatales, tales como los BEPS.

colombiano corresponde a problemas estructurales que afectan a la gran mayoría de sistemas de previsión en el mundo (como la inversión piramidal demográfica) y otros propios de la economía colombiana, esto último se refiere específicamente a las condiciones del mercado laboral, tales como la informalidad laboral, que en Colombia se situó en 48,2% para el año 2018, y el desempleo, que estuvo en 9,7% para el mismo año, según los datos de la GEIH del DANE.

En términos generales, es posible mencionar que las reformas al sistema pensional, iniciadas con la Ley 100 de 1993, no fueron lo suficientemente profundas ni estructurales para corregir los problemas que se plantearon solucionar, lo que se evidencia en su cobertura, debido a que ésta no aumentó significativamente, y las consecuencias de este hecho radican en volver a necesitar en la actualidad una nueva reforma estructural que verdaderamente haga frente a los problemas en materia pensional y logren un aumento real de la cobertura que permita garantizar, tal como lo establece el artículo 10 de la Ley 100, “el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte” (Congreso de la República, 1993). Esto implica cambios de fondo y una sincronía con el funcionamiento del mercado laboral colombiano, que no ha permitido incluir en el sistema pensional, de forma eficaz y progresiva, a más personas, lo cual representa un segundo problema que resulta imperativo examinar.

## **2.2 Justificación**

Con el propósito de contribuir al entendimiento de la problemática -descrita anteriormente- por la que atraviesa el sistema pensional en la actualidad, el presente trabajo se planteó analizar el mercado laboral colombiano y su relación con la baja cobertura del Sistema General de Pensiones, para así avanzar y brindar recursos que puedan servir a su comprensión. Para esto, se tomó de referencia el periodo comprendido desde la reforma de 1993, dado que es la reforma que

sienta las bases del actual régimen pensional, y que al prescindir de esta fecha en el análisis se estaría dejando a un lado la estructuración del sistema pensional, lo cual conllevaría a vacíos no solo en términos comprensivos sino metodológicos; hasta el año 2018, momento en donde diferentes instituciones pregonan con urgencia una reforma estructural que solucione los diferentes problemas del sistema y momento también en que el gobierno nacional ratifica una imperiosa reforma pensional para el año en curso.

La importancia de la presente monografía también radica en lo crucial que resulta la inclusión de los sistemas de protección social, razón por la cual se tomó la 'cobertura' como eje central, entendida ésta en términos generales como el porcentaje de personas aseguradas contra la pérdida de ingresos en la edad avanzada. Además, esta variable cobra mayor importancia al entender el rol que cumple, puesto que, más allá de garantizar un ingreso en la edad no productiva, su función radica en el papel de protección que cumple hacia la población vulnerable: adultos mayores y personas con menores ingresos. Esto significa que el problema de cobertura tiene repercusión directa sobre la pobreza y la desigualdad, por lo cual, la presente investigación se enmarca dentro de una de las líneas de investigación desarrolladas por la universidad, que es la línea de Desarrollo y Equidad.

Por otra parte, en el ámbito jurídico, la relevancia de la cobertura cobra mayor importancia a partir del año 2007. Según Duque y Duque (2016), es a partir de ese año cuando la Corte Constitucional reconoce el derecho pensional como un derecho fundamental autónomo y ratifica su compromiso con el principio de la progresividad del sistema de seguridad social, lo que implica una obligación tácita del Estado encaminada a aumentar la cobertura significativamente,

antes de cualquier otro problema del sistema pensional, como el de sostenibilidad fiscal, que anteriormente fue la preocupación central, como se verá más adelante.

Por estas razones el presente trabajo tiene como principal finalidad e interés la contribución al debate académico en el marco de las reformas al sistema pensional; un debate lleno de contradicciones que se nutre cada vez más con las investigaciones y contribuciones al conocimiento de cada uno de los interesados en el tema, y que tiene, como aporte social, la capacidad brindar una respuesta a las necesidades coyunturales respecto a la comprensión y análisis desde diferentes teorías, paradigmas y perspectivas.

En este orden de ideas, es tanto necesario como oportuno analizar los factores inmersos en la problemática persistente en torno a la baja cobertura que ha tenido el Sistema General de Pensiones en relación al mercado laboral colombiano; así como entender la gravedad e importancia de esta variable (cobertura) para el buen funcionamiento del sistema pensional en su generalidad y, en consecuencia, el aporte al bienestar social.

### **2.3 Pregunta de investigación**

Con base en lo anterior, la presente monografía se plantea la siguiente pregunta base (1) que desprende la pregunta real de investigación (2):

- (1) ¿Por qué, si la reforma de 1993 se planteó corregir la cobertura como uno de sus objetivos, no ha sido posible, después de 25 años, lograr un aumento significativo de la cobertura en el Sistema General de Pensiones?
- (2) ¿Cuál ha sido la relación existente entre los bajos niveles de cobertura del Sistema General de Pensiones y las dinámicas propias del mercado laboral colombiano?



## **2.4 Objetivos**

### **2.4.1 Objetivo General**

Analizar la relación de los bajos niveles de cobertura que ha tenido el Sistema General de Pensiones respecto al mercado laboral colombiano

### **2.4.2 Objetivos específicos**

1. Explicar los antecedentes y la evolución temprana y tardía del Sistema General de Pensiones desde su creación con la Ley 100 de 1993.
2. Examinar la evolución del mercado laboral en Colombia en relación al Sistema General de Pensiones.
3. Hallar la correspondencia entre el mercado laboral y el Sistema General de Pensiones a través de los principales elementos de reforma pensional

## **2.5 Metodología**

La presente monografía es una investigación descriptiva-analítica de índole mixta: cualitativa y cuantitativa, que adopta el paradigma neopositivista y, en menor medida, el constructivista. Estos dos paradigmas se explican por el carácter mixto de la investigación, mientras que el neopositivista se aproxima a la parte cuantitativa, en donde se hace hincapié en la objetividad de los hechos a través de los datos e indicadores; el constructivista se aproxima a la parte cualitativa de la investigación, en donde se parte de la imposibilidad en la objetividad desde un único enfoque teórico y/o narrativa.

En la presente monografía, el diseño de investigación, que es definido como el “plan o estrategia concebida para obtener la información que se desea” (Sampieri, Fernández, & Baptista, 2010, pág. 120), está contemplado en tres grandes ejes. En primer lugar, consta de la

evolución que ha tenido el Sistema General de Pensiones a partir de la reforma estructural realizada en el año 1993 hasta el año 2018; para esto se realizan varias aproximaciones para interpretar y entender la variable dependiente que se quiere analizar (cobertura). En segundo lugar, se examina la evolución que ha tenido el mercado laboral para el mismo periodo, sobre todo en lo que se refiere a sus dos grandes problemáticas: desempleo e informalidad; a la vez que se establece una relación con el SGP. Por último, en tercer lugar, se revisan algunos elementos y propuestas existentes para mejorar los niveles de cobertura del SGP, teniendo en cuenta las dinámicas propias del mercado laboral colombiano.

Para lo anterior, es necesario, en un primero momento, conformar un marco teórico que permita dar soporte a lo desarrollado en los análisis posteriores. Para esto se elabora el marco teórico también en dos grandes ejes: por un lado, el Sistema General de Pensiones, que se enmarca en la protección social, y, por otra parte, el mercado laboral. En un segundo momento, es necesario contar con las fuentes de datos para establecer la relación de variables independientes (factores incidentes en la baja cobertura) y la variable dependiente (cobertura). Vale aclarar la importancia en tener presente la cobertura en sus tres dimensiones, que son: La primera, que se establece entre la cantidad de los afiliados como proporción de la PEA. La segunda, que es entendida como la relación entre los afiliados activos o cotizantes como proporción de la PEA. Y la tercera, que hace referencia a la cobertura del sistema sobre la población de los adultos mayores (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015). Como se verá más adelante, las dos últimas formas de medición mencionadas tienen mayor certeza bajo cómo se entiende la cobertura en esta investigación, por lo tanto, la primera medición no tendrá mayor importancia.

Por consiguiente, para la obtención de información, se tienen como fuentes primarias los datos y documentos de las principales instituciones a cargo de compilar o elaborar los datos y la información requerida. Para el caso del Sistema General de Pensiones se tuvo como fuente primaria la Superintendencia Financiera de Colombia; mientras que para el caso del mercado laboral se tuvo como principal fuente de información el DANE, quien es el encargado de realizar la compilación histórica. Sin embargo, también se obtuvo información valiosa de otras instituciones (fuentes secundarias) como el DNP, OCDE, Banco Mundial, Fedesarrollo, Ministerio de Hacienda, entre otros.

Es importante señalar la dificultad en cuanto a la recopilación de los datos, debido a que se escogió un periodo bastante amplio, aunque necesario para analizar. En el caso de los datos del Sistema General de Pensiones, estos se obtuvieron en ambos regímenes tanto en la modalidad de afiliado, activo y cotizante<sup>5</sup>, sin embargo, estos inician en fechas distintas; en el caso del RAIS, los datos se obtuvieron desde 1994 pero solo en modalidad activo y afiliado, y en el año 2001 se empezó a medir el número de cotizantes; mientras que, en el RPM, los datos se obtuvieron desde 2004 en sus tres modalidades. Para el caso del mercado laboral, se obtuvo como fuente principal el DANE, quien ha venido incorporando nuevos criterios y parámetros que hacen difícil la comparación en periodos extensos, sobre todo en lo que se refiere a la informalidad debido a que las series de informalidad antes de 2001 no son comparables porque es desde esa fecha que el DANE, siguiendo las recomendaciones de la OIT, cambia de metodología<sup>6</sup>. También, a partir de 2007 se está llevando a cabo la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), que toma 24

---

<sup>5</sup> La diferencia entre activo y cotizante reside en que se contabiliza a los activos como personas que hayan cotizados durante los últimos seis meses, mientras que para los cotizantes solo se tiene el mes anterior.

<sup>6</sup> incluso en el año 2007 cambia un criterio de la informalidad (de 10 a 5 trabajadores), aunque las series desde 2001 a 2006 están con proyecciones en sus dos criterios, por lo cual no afectó la serie continua.

ciudades en lugar de 13, para medir la informalidad y lo hace de forma trimestral<sup>7</sup>. Para el desempleo la serie se obtuvo desde 1993 aunque también hay que tener presente que para el periodo de 1993 a 2000 se aplicó la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) que tuvo presente solo 7 ciudades con sus áreas metropolitanas, después se aplicó la GEIH para el total nacional de forma continua.

## **2.6 Estado del arte**

La Ley 100 de 1993 se propuso, como uno de sus principales objetivos, aumentar la cobertura y llevar el sistema hacia todas las personas. Sin embargo, la persistencia de la baja cobertura continuó a través de los años hasta nuestros días, llegando a constituir uno de los principales problemas que enfrenta el sistema en la actualidad. Esto se debe en parte –y como se mencionó anteriormente- a que no se tuvo presente solucionar los problemas de fondo, esto es, los problemas estructurales propios, en especial lo referente al mercado laboral. Por consiguiente, el presente capítulo examina algunos trabajos en torno a los principales factores incidentes y su relación con los bajos niveles de cobertura del Sistema General de Pensiones.

En primer lugar, el trabajo de Franco (2012) resulta bastante ilustrativo en cuanto a la segmentación de la literatura del sistema pensional colombiano se refiere. Franco parte de tres tipos de enfoques en la literatura; el primer enfoque va orientado hacia la evolución y los factores claves de un sistema pensional, tales como la cobertura, la equidad, la incidencia de los cambios demográficos, la tasa de cotización, entre otros más; el segundo, trata de las reformas efectuadas en Latinoamérica -siendo Chile pionero- y sus posibles efectos en el sistema pensional; y el

---

<sup>7</sup> Se tomó el corte de octubre a diciembre para la GEIH (2007-2018), mientras que para la ECH (2001-2006) se tomó el segundo trimestre anual.

tercer enfoque hace referencia a los problemas fiscales que generan los sistemas de pensión, tales como el incremento de la deuda pública, déficit corriente, afectación al PIB, entre otros. Como es de esperar, el primer enfoque es el que este trabajo adopta con ánimos de establecer una relación entre un factor clave como lo es la cobertura y las variables independientes que afectan su evolución.

Uno de los trabajos más ejemplarizantes que analiza la cobertura (variable dependiente), en relación con una serie de variables (independientes) que inciden en su rendimiento es el de Bustamante (2006). Bustamante utiliza un Modelo Probit (afiliado y no afiliado) para determinar los factores (variables independientes) con mayor incidencia en la baja cobertura del sistema pensional. Dentro de las variables que son determinantes para incrementar la cobertura se encuentran la informalidad, la edad y la educación. También, se evidencia la interrelación probabilística negativa y casi perfecta entre la informalidad y cobertura. Es decir, a medida que disminuye un 5% la informalidad, se estima la posibilidad de aumentar la cobertura en un poco más del 5%, y así se da de forma progresiva para distintos niveles en la disminución de la informalidad. En otras palabras, entre mayor es la probabilidad de disminución de la informalidad, mayor (casi que proporcional) es el nivel de probabilidad de aumentar la cobertura. Y el trabajo de Franco (2012), también se encuentra en esta misma línea, y aplicando el mismo modelo econométrico se encuentra que las imposibilidades de aumentar la cobertura del sistema pensional recaen en las distorsiones del mercado laboral, los resultados y las variables incidentes en el aumento de la cobertura no distaron de las establecidas en el trabajo de Bustamante (2006).

Por su parte, Santa María, Steiner, Botero, Martínez y Millán (2014), en el informe de Fedesarrollo, mencionan dos variables intrínsecas determinantes en la afiliación: los altos niveles

de educación y los salarios elevados. Para estos autores la preocupación de la baja cobertura del sistema radica en el hecho de la incidencia que tiene sobre la equidad, ya que la población más vulnerable es la que está siendo excluida del sistema. A su vez, traen el problema no solo de la informalidad sino también del desempleo, argumentan que la interrelación entre el nivel de desempleo está en estrecha relación con el nivel de cobertura: “al estar ligada al empleo, la cobertura del sistema pensional está sujeta a los vaivenes de la economía: en épocas de alto desempleo y bajos niveles de empleo formal, desciende la proporción de la población económicamente activa que se encuentra cotizando” (Santa María et al., 2014).

En este mismo sentido, González (2018) menciona que el sistema pensional, al tener la exclusión tan recalcitrante que tiene, “no está teniendo en cuenta la realidad del mercado laboral”, en especial de problemática de la informalidad, puesto que existen requisitos que imposibilitan la entrada de una población más amplia y homogeniza la regulación para unas condiciones diferentes, por lo cual el Estado se ve en la obligación de destinar gran parte de su presupuesto público al pago de pensiones, en lugar de evitar la condiciones que fomentan la informalidad.

Pissarides (2013), en la publicación compilada por FIAP, también hace énfasis en la informalidad y el desempleo como causas principales de los bajos niveles de cobertura del sistema pensional. Según Pissarides, existen tres factores que originan la informalidad, estos son: el primer factor tiene que ver con un salario mínimo relativamente alto en comparación con los niveles de productividad, el segundo recae en los costos laborales indirectos o costos no salariales (CNS) y el tercero, ligado al segundo, tiene que ver con el costo de previsión al pasar del sector informal al sector formal. Por otra parte, señala que el funcionamiento del mercado

laboral debe tener como principal desafío mantener bajas las tasas de desempleo, lo que se hace necesario aumentar los niveles de educación y capacitación para que las personas puedan hacer parte de la oferta laboral calificada y contribuir a la productividad laboral.

Los costos no salariales (CNS) y su incidencia sobre el mercado laboral son analizados en profundidad en el trabajo de Santa María, García, y Mujica (2009); para estos autores, los costos no salariales han creado problemas en dos sentidos: por una parte, han creado un desincentivo hacia las empresas para que estas generen trabajos formales; y, por otra parte, han incidido en el aumento de la oferta laboral del sector informal, lo que impulsa los salarios a la baja y perjudica a las personas más vulnerables que tienen menos ingresos y menos oportunidades de capacitarse y estudiar. Es así como los autores concluyen que los CNS segmentan el mercado laboral de forma inequitativa debido a que presionan el aumento de la informalidad y del cuentapropismo, que tienen a su vez efectos negativos en el crecimiento económico y la productividad.

El informe de la OCDE (2015) también es recalcitrante al afirmar la necesidad de requerir reformas en el mercado laboral para incrementar la cobertura del sistema pensional. Para la OCDE también es preocupante las diferencias entre los trabajadores que contribuyen al sistema pensional con respecto a su nivel de ingresos, siendo los de mayores ingresos los que tienen mayor posibilidad de contribuir y viceversa. También, las desigualdades del sistema pensional giran en torno a un factor que para la OCDE es imprescindible y que hace parte de la solución de la baja cobertura, y es el del elevado salario mínimo, que afecta al sector informal de forma categórica en la medida en que no se tiene en cuenta a este sector para determinar el incremento del salario mínimo, es decir, la productividad, que es una de las variables a tener en cuenta al momento de negociación del salario mínimo, no se mide en el sector informal, ni mucho menos

tiene en cuenta su magnitud, de forma que el salario mínimo resulta elevado en una media de salarios informales y formales.

Otro factor en el que hace énfasis el informe de la OCDE es el de los elevados costos laborales no salariales, que no permite el tránsito con facilidad del sector informal al formal. Se señalan algunos estudios al respecto, como el de Kugler & Kugler (2009), en donde se encontró que a mayores impuestos sobre la nómina menor es el número de personas que las empresas están dispuestas a contratar; también, en contraste, en estudios como el de Bosch, Melguizo, & Pagés (2013) se encontró la misma relación en sentido contrario: a mayor reducción en los costos laborales mayores los niveles de contratación. Por último, el informe de la OCDE menciona dos limitantes que se deben tener en cuenta si se quiere aumentar la formalidad, y, por ende, la cobertura: uno de los obstáculos radica en los bajos niveles de educación que tiene Colombia, evidenciados en las pruebas PISA y en los bajos niveles de matriculación en diferentes grados de escolaridad; pero no solo es importante aumentar los niveles de cobertura en educación sino también mejorar su calidad y su enfoque hacia las necesidades del propio mercado laboral. El otro obstáculo que se menciona, reside en el hecho de que en la legislación no se permiten pensiones inferiores a un salario mínimo, lo que genera un sistema excluyente hacia el sector informal, en lugar de brindar posibilidades contributivas al sistema desde la informalidad.

Otro estudio que reitera el hecho de que existe un alto salario mínimo (con respecto a la productividad) que tiene incidencia en los niveles de cobertura es el de Schutt (2011). La autora demuestra la incidencia del elevado salario mínimo a través de dos canales: el primero, el mercado laboral, en donde se genera informalidad y desempleo; y el segundo, a través de la indexación de la pensión mínima al SMLV. Estos dos factores, menciona, “están perjudicando de



manera sustancial, excluyendo a los individuos de menores ingresos del sistema e imponiendo una fuerte restricción a la ampliación de la cobertura” (Schutt, 2011).

Por último, es importante mencionar el estudio de Goñi (2013), dado que resulta novedoso debido a que no solo tiene de presente la informalidad y el desempleo, sino que señala el papel que juegan los ciclos económicos en la inestabilidad laboral. Menciona que en el periodo de 2006 a 2007, con tasas de crecimiento arriba del 4% anuales, fue mucho más fácil que las personas pasaran de estar desempleadas a estar empleadas en el periodo de un año, el 60% de las personas lo logró; mientras que en el periodo de 2008 a 2009, con tasas de crecimiento inferiores al 4%, fue mucho más difícil que las personas pasaran de estar desempleadas a estar empleadas en el periodo de un año, tan solo el 38% de personas lo logró. A su vez, el autor recalca el papel de la baja densidad de la contribución debido a la inestabilidad del mercado laboral. Dentro de los trabajadores del sector formal, en un periodo de un año, el 25% de estos dejan de estarlo, pasando el 6% de estos al sector inactivo (Out of the labor force), el 7% desempleado, el 4% pasa a trabajar de forma independiente y el 9% pasa a ser asalariado informal, aproximadamente. Esto refleja claramente el fenómeno del porqué de la baja densidad en las tasas de contribución.

En síntesis, es posible afirmar que en la literatura que trata el problema de la cobertura del sistema pensional es posible afirmar que existe un consenso en torno a su principal problema: el mercado laboral, y en específico, la informalidad, que es consecuencia de los fallos del mercado laboral. La afirmación del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario es clara en ese sentido y al respecto menciona que “la creciente discusión sobre reforma pensional, ilustrada por diferentes enfoques y propuestas de reforma en muchos casos opuestas y contradictorias, ha

encontrado una enorme verdad consensual en que gran parte de la problemática pensional está explicada por la informalidad laboral” (Observatorio Laboral LaboUR, 2018).

### **3. Marco teórico**

El presente marco teórico se entiende bajo “un corpus de conceptos de diferentes niveles de abstracción articulados entre sí que orientan la forma de aprehender la realidad” es decir, desde diferentes niveles de acercamiento a la realidad, que “incluye supuestos de carácter general acerca del funcionamiento de la sociedad y la teoría sustantiva o conceptos específicos sobre el tema que se pretende analizar” (Sautu, Dalle, Boniolo, & Elbert, 2005). En este sentido, esta segunda sección busca acercar al lector a los conceptos más recurrentes que dan soporte al presente trabajo desde lo general a lo particular. Para esto, en un primer momento, se encuentra lo referente al sistema pensional en el marco de la protección social; y, en un segundo momento, se encuentra lo referente al mercado laboral, que son los dos grandes ejes temáticos de la presente monografía y que se encuentran sujetos a principalmente dos teorías, la neoclásica y la keynesiana, donde proceden los análisis siguientes al marco teórico y constituyen la base del paradigma constructivista.

#### **3.1 Protección social**

El inicio de la protección social está estrechamente relacionado con el proyecto de la modernidad, en especial con la expansión de la industrialización, que trajo consigo el desarrollo y la consolidación del capitalismo a través del trabajo asalariado, y, a su vez, con la

transformación política del Estado, que como ente garantista sirvió de base para una función redistributiva del capital. Y aunque es posible afirmar que la protección social y la seguridad social son cuasisinónimos, es necesario distinguir su enfoque, porque, mientras la protección social hace referencia a lo universal, la seguridad social hace referencia a medidas específicas que se tienen para garantizar la protección social, es decir, se enmarca en contextos más específicos.

Sin embargo, también es posible entender la seguridad social desde una aproximación holística, como lo hicieron por primera vez Artur J. Altmeyer y Abraham Epstein (citados en García, 1964), quienes definieron la seguridad social como “el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de la vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro”. Sin embargo, años más tarde, la Seguridad Social fue definida por la OIT, quien da una definición más delimitada y cercana de lo que se entiende actualmente por Seguridad Social, y es: “la protección que la sociedad otorga contra las contingencias económicas y sociales derivadas de la pérdida de ingresos a consecuencia de enfermedades, maternidad, riesgos del trabajo, invalidez, vejez y muerte, incluyendo asistencia médica” (OIT, 1984).

Para Torres (2019) la seguridad social, al igual que los sistemas de protección social en términos generales, también llegaron con la modernidad para el caso colombiano, en donde se tuvo de referente el modelo bismarckiano, que apunta al reparto de los frutos económicos de la vida activa laboral a través de la solidaridad intergeneracional. De igual forma, Miegel (2004) apunta que la Seguridad Social “significa la participación en la riqueza de una sociedad” y esa

forma de participación, argumenta, se da a través del trabajo. De esta forma el trabajo constituye la base fundante de la protección social.

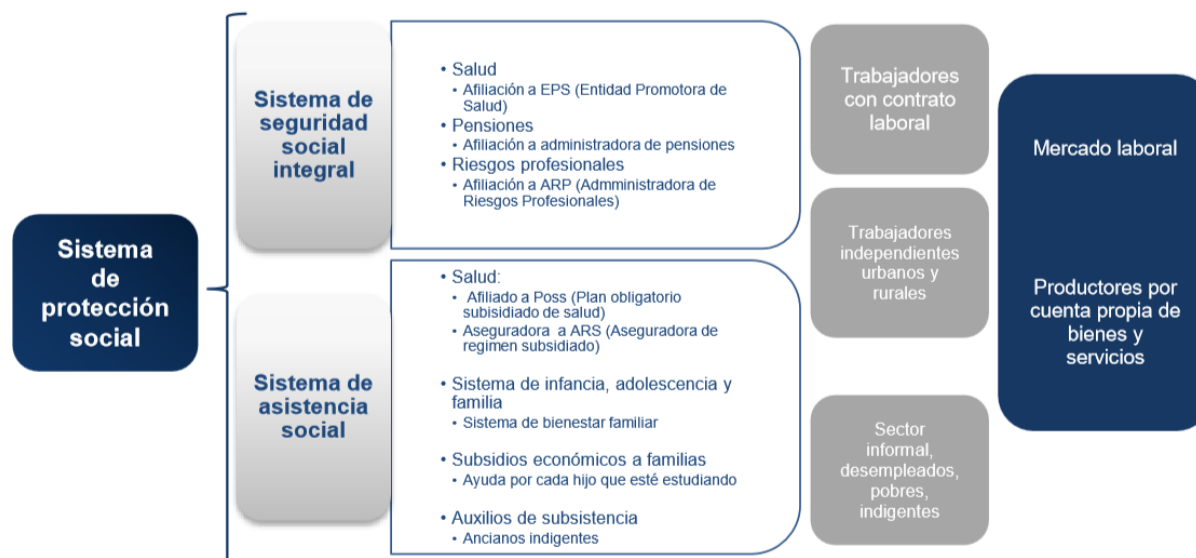
De igual forma, la seguridad social, además de cumplir un rol de protección, debe estar encaminada a garantizar<sup>8</sup> un *bienestar* en la sociedad en aras de cumplir con las condiciones de una vida digna. Es por esta razón que la acepción moderna de seguridad social se considera un sinónimo de ‘bienestar social’, entendiendo este último como el aumento en la calidad de vida de las personas (Pérez, Domínguez, & Calderón, 2012).

En Colombia se puede entender la seguridad social a partir de la Ley 100 de 1993, en donde establecieron las bases de nuestro actual sistema mediante la creación del Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), que tiene por objeto “garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana mediante la protección de las contingencias que la afecten”, y teniendo como fin “lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad” (Congreso de la República, 1993). La SSSI se divide en dos grandes campos, el primero constituye lo que se refiere al Sistema de salud, y el segundo al Sistema pensional; siendo este último campo el que esta monografía tiene por objeto de investigación.

---

<sup>8</sup> Esta garantía, de acceder a la seguridad social, está a cargo del Estado, tal como se establece en el artículo 48 de la Constitución Política: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado (...)”.

### Ilustración No 1. Sistema de Protección Social en Colombia



Fuente: Mendieta, S. (2015).

A su vez, el sistema pensional es un componente de la seguridad social que se encarga principalmente de brindar seguridad económica en la vejez, por eso también se le conoce como *Sistema de seguridad económica*. Pero no solo debe garantizar un ingreso en la edad no productiva (vejez) sino también brindar un papel de protección en la invalidez y muerte, así como cumplir un papel redistributivo en la sociedad (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015).

En la teoría neoclásica, el sistema pensional juega un papel fundamental en cuanto logra mantener estable el nivel de consumo de una persona a través del tiempo mediante su nivel del ahorro, lo que Modigliani ha denominado como la *Teoría del ciclo vital*. Esta teoría establece que en las primeras etapas de vida se debe tener como prioridad el ahorro, en donde establece la función de consumo como  $C = (W + R * Y)/T$  siendo W el patrimonio, R la edad de pensionarse, Y la renta y T la esperanza de vida. Por tal razón, se debe propiciar una cultura de

ahorro para que en la etapa de ‘desahorro’ se pueda mantener el consumo estable (Martínez J. , 2017). De esta noción se desprenden los sistemas de ahorro individual, en donde la lógica de solidaridad intergeneracional, que es en esencia lo que un sistema de protección social debería promover, se ve eliminada y sustituida por la lógica individualista de seguridad en la vejez que nada tiene que ver con un papel asistencialista, o de protección, por parte del Estado.

Mientras en la teoría keynesiana, si bien no se hace ninguna referencia al sistema pensional, sí se tiene la visión clásica, descrita anteriormente, sobre los sistemas de seguridad social, en donde el rol del Estado debe estar encaminado a la protección social. Esta teoría también entiende la importancia no solo del rol de protección sino de la importancia en el consumo, que es el dinamizador más importante de la Demanda Efectiva y que está directamente relacionada con la desocupación o desempleo, de ahí la importancia de la teoría keynesiana en el análisis de la relación entre el SGP y el Mercado Laboral.

Por otra parte, en términos más concretos y de acuerdo con Santamaría y Piraquive (2013), un sistema pensional debe plantearse cumplir al menos cuatro principios básicos, estos son: 1) Búsqueda del aumento de la cobertura de forma progresiva hasta llegar a la universalidad del servicio, 2) Equidad, entendida como la no distorsión de los beneficios en cuanto a su proporcionalidad 3) Solidaridad, de tal forma que las personas más vulnerables sean incluidas en el sistema y puedan recibir un ingreso en su vejez, y 4) La sostenibilidad fiscal y financiera del sistema, de tal forma que sea adecuado en el largo plazo. Siendo el primer aspecto y el tercero, de forma más parcial, los correspondientes a analizar, sin dejar al lado la importancia de los otros dos aspectos.

En Colombia, la reforma de 1993 se planteó resolver los problemas en los cuatro principios -mencionados anteriormente- que debe contener un sistema pensional. Para tal fin se dio paso a la creación del Sistema General de Pensiones (SGP), compuesto por dos regímenes competitivos y excluyentes, el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). El primero, es el régimen gestionado por el Estado, administrado a través de Colpensiones, en donde existe un fondo común que se caracteriza por la solidaridad intergeneracional, esto quiere decir que los cotizantes aportan para pagar la pensión de las personas que van cumpliendo los requisitos para pensionarse. Mientras que el segundo, es un régimen de capitalización individual gestionado por entidades privadas (AFPs), en donde los afiliados aportan a lo que sería su capital en pensión más adelante, por tal razón, también se le conoce como modelo de *ahorro programado*.

Uno de los objetivos más importantes que tiene tanto el Sistema de Seguridad Social como el Sistema General de Pensiones es ampliar progresivamente la cobertura. La cobertura, según la definición de la RAE, hace referencia a la cantidad o porcentaje abarcado para una cosa o una actividad, para este caso puntual, hace referencia a la capacidad de protección hacia la población frente a las contingencias derivadas de la invalidez, vejez o muerte. La cobertura tiene diferentes dimensiones, generalmente vistas de tres formas: la primera, llamada *cobertura total*, que tiene presente el número de afiliados; la segunda, llamada *cobertura efectiva*, en donde tiene presente el número de los afiliados cotizantes; y la tercera, que es denominada *cobertura real*, que tiene en cuenta el porcentaje de personas en edad de pensionarse que reciben una pensión (Martínez & Casas, 2017).

### 3.2 Mercado Laboral

Un factor en estrecha relación con la efectividad de un sistema pensional es el comportamiento del mercado laboral, o también denominado mercado de trabajo. El mercado laboral se refiere al intercambio de 1) la oferta de trabajo: la cantidad de fuerza laboral existente para producir bienes y servicios, y 2) la demanda de trabajo: la cantidad de trabajo que las empresas están dispuestas a adquirir. En la teoría neoclásica, en un mercado de competencia perfecta, la intersección entre la función de la oferta de trabajo (determinada por la desutilidad en relación opuesta al salario real) y la función de la demanda de trabajo (determinada por la productividad marginal del trabajo en relación opuesta al volumen de empleo) da lugar al nivel de empleo (Astarita, 2008).

Por otra parte, desde la teoría keynesiana no se puede hablar tácitamente de un mercado laboral, en donde la dinámica entre la oferta de trabajo y demanda de trabajo da lugar al empleo o desempleo. Esto porque las dinámicas laborales dependen de factores macroeconómicos como lo es la demanda agregada, que hace referencia al nivel de consumo, inversión y gasto público, en una economía cerrada (Astarita, 2008). Es decir, el crecimiento económico es el principal motor del buen funcionamiento del mercado laboral, siendo el consumo el de mayor repercusión, dado que representa cerca del 66% del PIB para el caso colombiano.

Estas dinámicas entre la oferta y demanda de trabajo presentan cada vez mayor regulación por parte del Estado en aras de su buen funcionamiento. Para el caso de Colombia, es el Ministerio del Trabajo, —quien encabeza el sector laboral— el que se encarga de formular, establecer y adoptar planes y políticas encaminadas a fomentar el buen funcionamiento del mercado laboral, teniendo presente aspectos como: la empleabilidad, las garantías de los empleados, la formalización laboral, entre otros. También, a través del Código Sustantivo del Trabajo se



reglamenta la concierne a las relaciones laborales con el objeto de lograr justicia entre los empleados y los empleadores.

### *Desempleo*

En la teoría económica clásica, el desempleo es causado por el desequilibrio entre las curvas del mercado de trabajo. Por esta razón se deduce que existen al menos tres soluciones puntuales para la disminución del desempleo, que son: 1) un mejoramiento en los procesos organizativos, en especial de recursos humanos, que puedan solucionar rápidamente el desempleo friccional; 2) un aumento en los niveles de productividad marginal; 3) una reducción de la desutilidad marginal del trabajo, expresada en términos del salario real, para las personas que no tienen trabajo (Keynes, 1976).

Como se puede evidenciar, las dos últimas soluciones tienen que ver puntualmente con las curvas descritas anteriormente, de oferta y de demanda de trabajo, y que conllevan a políticas públicas en concordancia con esto. Por ejemplo, la propuesta de bajar el salario mínimo para incluir a más personas en la economía formal tiene que ver directamente con la solución (3) y la curva de oferta de trabajo; mientras que, por ejemplo, disminuir los costos no salariales (CNS) tiene una relación directa con la solución (2) y la curva de demanda de trabajo.

Mientras que, en la teoría keynesiana, dada la inexistencia de un mercado explícito del mercado laboral, el desempleo es abordado desde una visión macroeconómica en donde se encuentran elementos como la propensión marginal a consumir, la eficiencia marginal del capital, la preferencia por la liquidez, las previsiones para invertir, entre otros aspectos (Keynes, 1976). Por esta razón, la solución presentada desde la teoría neoclásica, de bajar el salario mínimo para incluir a más personas en la formalidad del mercado laboral, traería consigo efectos

contraproducentes en la siguiente línea: bajan los niveles de ingreso de una parte de los trabajadores, luego baja el consumo de estos, lo que genera que las expectativas de inversión caigan a la par que la eficiencia marginal del capital, que conllevan finalmente a una menor contratación por parte del sector privado.

Indistintamente de la teoría analizada, lo cierto es que uno de los objetivos macroeconómicos más importantes que debe tener cualquier país consiste en mantener una tasa relativamente baja de desempleo, esto, lógicamente, porque el desempleo afecta directamente los ingresos y la calidad de vida de las personas, en especial de las más vulnerables, quienes son las más afectadas a nivel de contratación. Es importante mencionar también que el desempleo o el paro son términos que se pueden usar indistintamente en la medida en que ambos reflejan la inactividad de la persona que busca un empleo, pero no lo encuentra.

La OIT (2014) menciona que “el desempleo es una situación que se da cuando la cantidad de personas que buscan trabajo (demanda de empleo) excede el número de empleos disponibles (oferta de empleo)”. Bajo este concepto se entiende que la persona que está en el sector informal hace parte de la oferta de empleo, esto quiere decir que para que una persona sea considerada desempleada no necesariamente debe estar en el sector formal de la economía. La clasificación del DANE también entiende que el desempleo acoge a todas las personas que estén buscando trabajo indistintamente del sector al cual pertenecen.

A su vez, el desempleo se puede categorizar en tres tipos, el primer tipo de desempleo es el friccional, que hace referencia a un desempleo permanente que se desarrolla en condiciones normales de un mercado de trabajo cuando las personas cambian de trabajo y las empresas cambian de personal de trabajo, es decir, una rotación normal de oferta y demanda laboral; el

segundo tipo de desempleo es el estructural, contrario al cíclico, es de larga duración e involucra a condiciones específicas de los mercados, por ejemplo, la tecnificación de la industria; y por último, el tercer tipo de desempleo hace referencia al cíclico, que, como su nombre lo indica, va de acuerdo con el ciclo económico, es decir, durante una recesión o auge económico (Parkin, 2007).

Para el DANE el desempleo o la desocupación, se clasifican en dos tipos, el primero, denominado desempleo abierto, hace referencia a las personas con altas expectativas de encontrar trabajo y que han hecho algo por encontrarlo en el último mes; y el segundo, denominado desempleo oculto, hace referencia a las personas con bajas expectativas para encontrar trabajo y que no han hecho diligencias para encontrarlo en el último mes, pero sí en los últimos doce meses. La tasa de desempleo, se mide a través de la relación entre el número de personas buscando trabajo y el número de personas que hacen parte de la PEA, es decir, es la proporción de personas que no encuentra trabajo dentro de todas las personas que integran la fuerza laboral.

### *Informalidad*

Existen dos teorías de la informalidad laboral, ligadas a su vez con las teorías económicas anteriormente mencionadas, estas son, la estructuralista y la institucionalista. La primera teoría, la estructuralista, más ligada a la teoría keynesiana, se relaciona con el poco desarrollo del sector moderno que la economía tiene y de la incapacidad de esta para poder absorber toda la oferta laboral que se encuentra en el mercado; en últimas, la informalidad laboral es entendida bajo esta teoría como un proceso de discordancia entre la oferta y la demanda laboral, tanto cuantitativamente como cualitativamente. La segunda teoría, la institucionalista, más ligada a la

teoría neoclásica, tiene como punto de partida el buen funcionamiento del mercado laboral, de tal forma que las regulaciones institucionales o estatales crean costos y fricciones que se traducen en mayor informalidad laboral, sin embargo, esta informalidad tiene de referente el enfoque del individualismo metodológico dado que la informalidad se asume como una decisión voluntaria según el balance de costo-beneficio que hacen tanto las personas como las empresas (Uribe, Ortiz, & Castro, 2006).

Para la OIT, la informalidad laboral hace parte de las actividades del sector informal, que se caracterizan porque “en la legislación o la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes”. Es decir, es una relación laboral en donde no se aporta a los impuestos, no hay afiliación a la seguridad social, no hay prestaciones sociales, no hay garantías jurídicas, etc. (OIT, 2013). Por su parte, el DANE entiende que el empleo informal se da cuando se cumple al menos una de las siguientes características:

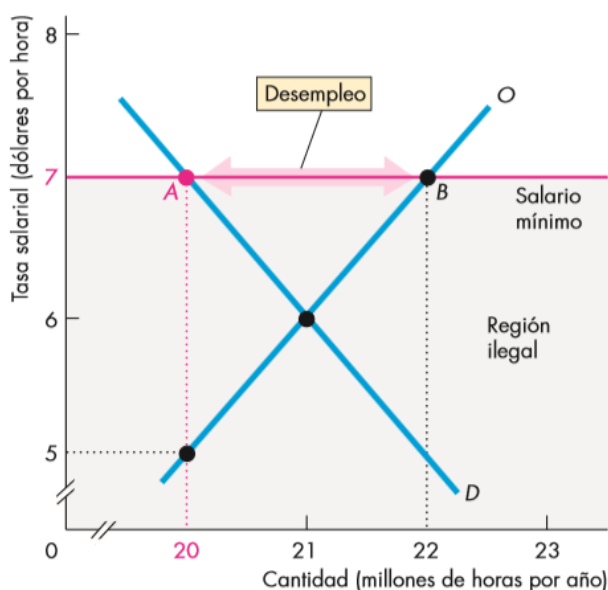
1. Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio;
2. Los trabajadores familiares sin remuneración;
3. Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares;
4. Los empleados domésticos;
5. Los jornaleros o peones;
6. Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales;
7. Los patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos;
8. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno

(DANE, s.f.)

A su vez, una de las disposiciones que tiene mayor repercusión sobre el mercado laboral (tanto en el desempleo como en la informalidad) es la fijación del *Salario Mínimo*. Desde la

teoría clásica, el salario mínimo desde coincidir con la intersección entre la demanda de mano de obra (empresas) y la oferta de mano de obra (trabajadores), es decir, el óptimo del salario mínimo no debe estar influido por una visión desde el derecho del mínimo vital o por el poder de compra, etc., sino que debe estar dictaminado por las fuerzas del mercado para que no se generen efectos contraproducentes. Como se ve en la gráfica No. 1, cuando existe un salario mínimo que excede la capacidad de la demanda laboral (punto A), la diferencia con la oferta laboral (punto B) será el reflejo del desempleo. Y, viceversa, cuando el salario mínimo es muy bajito, la oferta laboral se reduce, mientras la demanda se amplía, la diferencia constituye el desempleo. Esto implica, que desde la teoría neoclásica el desempleo es concebido como voluntario (Parkin, 2014).

**Gráfica No. 1.** La diferencia entre oferta y demanda laboral refleja el desempleo



Fuente: Parkin (2014)

Según el Código Sustantivo del Trabajo, el salario mínimo es aquel “que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural”. En la actualidad, el Salario Mínimo es concertado por la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales a final de año. Esta Comisión tripartita, creada con la ley 54 de 1987, está conformada por a) El Gobierno Nacional, b) Organización de trabajadores y c) Organización de empleadores<sup>9</sup>. Según la ley 278 de 1996, “la comisión debe fijar de manera concertada el salario mínimo teniendo en cuenta la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República, la productividad (total de los factores) acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Protección Social, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto y el índice de precios al consumidor (IPC)” Así como la inflación efectiva del año en curso<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Dentro del Gobierno Nacional están: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP. Por su parte, en las organizaciones de trabajadores están: La Confederación General del Trabajo, Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Confederación de Trabajadores de Colombia y la Confederación Democrática de Pensionados. Por último, en la organización de empleadores se encuentran: La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Asobancaria, Fenalco, Sociedad de Agricultores de Colombia y la Asociación Colombiana de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI).

<sup>10</sup> Criterio que fue adicionado en el año 1999 mediante la sentencia C-815/99.

#### **4. La evolución de la cobertura del Sistema General de Pensiones**

El presente capítulo busca explicar la evolución que ha tenido el Sistema General de Pensiones desde su estructuración con la Ley 100 en 1993 hasta el año 2018, en términos de su cobertura, y entendida en sus diferentes concepciones: en términos de su afiliación al sistema, por su efectividad de cotización y por la recepción de pensión. Es importante volver a señalar que se excluye del análisis, en términos de cobertura del SGP, los regímenes especiales y los programas estatales como los BEPS o Colombia Mayor, ya que estos forman parte de todo el Sistema Pensional, mas no del SGP.

La Ley 100 de 1993 trajo consigo varios cambios importantes, tanto a nivel general (Sistema de Seguridad Social Integral) como a niveles más específicos, como lo fue la reforma al sistema pensional. Dentro de los principales cambios que tuvo esta reforma se encuentran: i) la creación de los dos regímenes excluyentes (RPM y RAIS), y, por tanto, competitivos entre sí; ii) el aumento en el porcentaje de cotización, pasando de 6,5% a 13,5%; y en salarios mayores a 4 SMLV una tasa adicional de 1% para el Fondo de Solidaridad Pensional, que es creado para aumentar la cobertura hacia sectores más vulnerables; iii) el aumento en la edad para pensionarse de 55 años hasta el año 2013, que luego pasaría a 57 años para el caso de las mujeres, y de 57 hasta el 2013, que luego pasaría hasta los 62 años para el caso de los hombres; iv) un mínimo de cotización de 1000 semanas con aumentos progresivos, para finalmente llegar a las 1300 semanas en el año 2015 para el RPM y 1150 semanas en RAIS para el mismo año.

En los primeros años de reforma se logró aumentar la afiliación de personas al sistema, el incremento fue más significativo en las AFP's, quienes velaron por incluir a más personas en su régimen de ahorro individual. Esto se puede constatar en el año siguiente a la reforma, en donde

las AFP's lograron incorporar a más de 900,000 personas, cifra que en el siguiente año logró un aumento del 72,5% y en los siguientes 5 años logró tener incrementos anuales mayores al 14%. Mientras los afiliados al sistema pensional de prima media, a pesar de que también aumentaron, lo hicieron a un ritmo mucho menor, incluso presentando tasas negativas de afiliación, debido a la competencia entre los dos regímenes (véase Tabla 1).

**Tabla 1.**

*Variación porcentual del número de afiliados (1995-2000)*

<b>Año</b>	<b>% RAIS</b>	<b>% RPM</b>	<b>% Total</b>
1995	72,5	0,9	16,6
1996	18,8	19,7	19,4
1997	22,7	5,7	11,2
1998	16,6	2,8	7,7
1999	18,4	-0,9	6,5
2000	14,8	-2,2	5,1

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Vale aclarar que el porcentaje total del número de afiliados no es la suma de los porcentajes de ambos regímenes, sino es la variación del número afiliados totales, que, como se puede observar, también tiene una tendencia decreciente, pasando de 16,6% en el año 1995 a 5,1% en el año 2000. Sin embargo, los incrementos porcentuales en afiliación pueden parecer engañosos debido a que no indican la cobertura real del Sistema General de Pensiones, por eso es importante observar la afiliación activa y de cotización, que es lo que indica realmente cuánta gente está incluida en el sistema de forma efectiva, y más en un país como Colombia, que presenta gran inestabilidad laboral, tal como lo evidencia el trabajo de Goñi (2013), lo que hace que las tasas de afiliación y cotización diverjan bastante, diferencias que en algunos años llegan a ser más del doble.



**Tabla 2.***Afiliados, activos y cotizantes del RPM y RAIS (1993-2000)*

<b>Año</b>	<b>Afiliados RAIS</b>	<b>Activos RAIS</b>	<b>Afiliados RPM</b>	<b>Cotizantes RPM</b>
1993			3.424.986	
1994	991.620		3.536.710	2.911.238
1995	1.710.865		3.567.433	3.254.617
1996	2.032.405		4.268.683	3.254.617
1997	2.494.363	1.296.215	4.512.854	2.759.818
1998	2.908.633	1.516.624	4.638.950	2.625.667
1999	3.443.323	1.776.095	4.597.672	2.445.782
2000	3.954.007	1.916.199	4.495.223	2.423.017

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Superintendencia Financiera de Colombia, Colpensiones y DNP.

Como se puede observar en la tabla 2, mientras el RPM pierde personas activas, el RAIS las incorpora. Esto quiere decir que gran parte de la explicación de los cambios sustanciales que se observan en los dos regímenes se corresponde en su mayoría a traslados; de esta forma, el régimen de prima media, para el periodo de 1994 a 2000, perdió cerca de medio millón de cotizantes, pasando de 2,911,238 a 2,423,017, mientras que el régimen de ahorro individual duplicó la cantidad de personas activas, pasando de 991,620 en 1994 a 1,916,199 para el año 2000<sup>11</sup>.

Como se evidenció, el avance del SGP en sus primeros años no fue significativo, por tal razón, en el año 2001 fue presentado un proyecto de reforma: Proyecto de Ley 206 de 2001, en

---

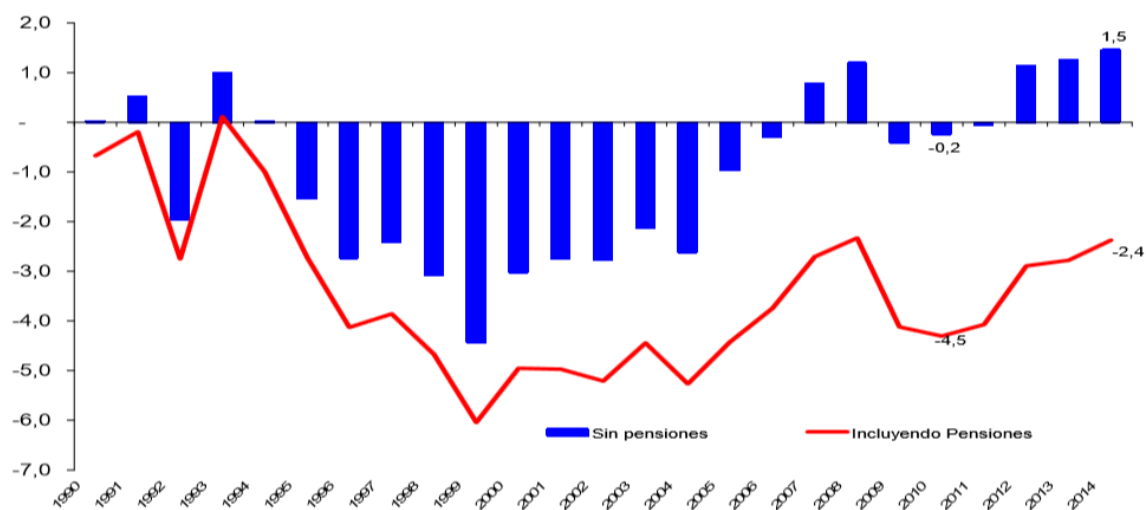
<sup>11</sup> Dado que las cifras de cotizantes en las AFP's durante este periodo no existen, se realizó la comparativa con los afiliados activos, que es la mejor aproximación de la gente que está vinculada en el sistema de forma efectiva, aunque es importante tener presente que los porcentajes en cotización (afiliados efectivos) en RAIS son mucho menores, aproximadamente en un 25%. También, es importante mencionar que se toma el periodo de afiliados en AFP's para el año 1994 indistintamente del número de personas activas dado que en ese año se dio la apertura en este régimen, y, por lo tanto, la inactividad fue nula.

donde se establecieron algunos cambios dada la insostenibilidad presentada. Entre las propuestas se encontraban: un aumento en la tasa de cotización, una reducción de gastos, la creación del Fondo de Pensión Mínima, el aumento progresivo en la edad de pensión hasta llegar a los 60 años para mujeres y 65 años para hombres, el aumento progresivo de las semanas a cotizar. Sin embargo, el proyecto fue retirado por el gobierno de Uribe y en su lugar se dio paso a la Ley 797 de 2003, que no estuvo muy alejada de lo planteado inicialmente (Santamaría & Piraquive, 2013).

La Ley 797 de 2003, al igual que el Proyecto de Ley 206 de 2001, estableció algunos cambios importantes, entre los principales cambios se encuentran: i) un aumento progresivo en las semanas de cotización; ii) un aumento progresivo en la tasa de cotización diferenciado por el nivel de ingresos (a mayor ingreso, mayor tasa de contribución); iii) una modificación en las tasas de reemplazo; iv) La obligatoriedad para todos los trabajadores independientes o dependientes; y v) una destinación exclusiva e independiente al sistema en cuanto a sus recursos. A su vez, se trató de eliminar los regímenes especiales, que entraron en detrimento para finalmente ser eliminados con el Acto legislativo No. 1 de 2005 incluido en la Constitución Política, con excepción del régimen aplicado a la fuerza pública y al presidente de la república. Este Acto Legislativo, también reguló el monto de la base de la cotización a pensión, en donde no se podían exceder los 25 SMLV provenientes de naturaleza pública, y también dictaminó la prohibición de la mesada 14, es decir, a partir de este Acto solo se podían recibir menos de 13 mesadas pensionales al año, y también, en términos de cobertura, los esfuerzos se reflejan en la creación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEP's) para los sectores menos favorecidos, quienes difícilmente alcanzan a cumplir con las condiciones para obtener una pensión legal (Santamaría & Piraquive, 2013). Estas reformas generaron, sin duda alguna, un alivio fiscal para

el Sistema General de Pensiones, que se evidencia en la gráfica No. 2, pasando del 6% del déficit como porcentaje del PIB en el año 2000 a poco menos del 4% en el año 2010<sup>12</sup>.

**Gráfica No. 2. Variación del déficit del GNC con y sin pensiones, como % del PIB**



Fuente: Confis con cálculos del DNP

Sin embargo, el alivio fiscal no significó una mejora en los niveles de cobertura. De hecho, parece que estas reformas dejaron a un lado del componente universalista y en su lugar se enfocaron exclusivamente a la sostenibilidad fiscal. En este sentido, menciona Sánchez (2008), que la persistencia de la baja cobertura se debió (y se debe) a que las reformas que se llevaron a cabo estuvieron más enfocadas hacia el componente fiscal que al de cobertura, lo que permitió un distanciamiento hacia el objetivo prioritario de cualquier sistema pensional: la universalización. El trabajo realizado por Castellanos (2017) también coincide en esta postura, en el que menciona que, para el año 2008, tras tres años de la reforma (Acto Legislativo No. 1 de

<sup>12</sup> Es importante tener presente que el alivio fiscal mencionado se vio afectado por la crisis de 2008, lo que explica el porqué de la caída de la línea roja en ese año.

2005), no se aumentó la cobertura significativamente, teniendo presente los cambios demográficos y la Población Económicamente Activa (PEA) que aún sigue excluida del sistema.

En términos de afiliación y cotización en ambos regímenes, es posible afirmar que desde el año 2005 sí se ha aumentado progresivamente (aunque no sustancialmente) los niveles de afiliación como los de cotización, a pesar de la divergencia que siguen presentando (véase Tabla No. 3). Esto resulta preocupante porque la brecha entre afiliados totales y cotizantes totales apenas se redujo 1% en 13 años, pasando el porcentaje de no cotizantes de 63% en 2005 a 62% en 2018. Y si se compara con el año 1994, se evidencia un retroceso, ya que para dicho año el porcentaje de no cotizantes fue del 29%. Esto quiere decir que más de la mitad de la población que se vincula al sistema no podrá recibir una pensión, asumiendo que es el mismo sector de la población el que no puede realizar la cotización debido a que no se puede incorporar fácilmente al mercado laboral formal ni obtener ingresos que permitan un aporte a pensión, y esto se refleja en los datos de cobertura medida como el porcentaje de población mayor que recibe pensión, que se tratarán más adelante.

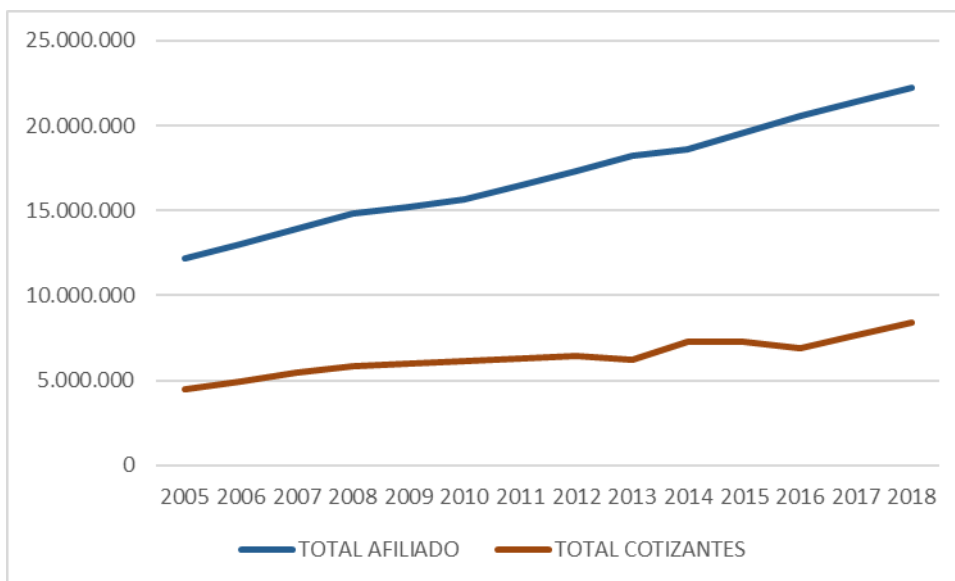
**Tabla No. 3.**

*Evolución en los niveles de afiliación y cotización a partir del Acto Legislativo No. 1 de 2005*

Año	Afiliados RAIS	Cotizantes RAIS	Afiliados RPM	Cotizantes RPM	TOTAL AFILIADO	TOTAL COTIZANTES
2005	6.361.763	2.458.094	5.856.774	2.045.096	12.218.537	4.503.190
2006	7.010.287	2.943.940	5.996.177	2.016.227	13.006.464	4.960.167
2007	7.814.535	3.522.056	6.122.290	1.906.163	13.936.825	5.428.219
2008	8.568.274	3.840.103	6.227.385	1.971.307	14.795.659	5.811.410
2009	8.741.656	3.987.104	6.428.465	1.978.641	15.170.121	5.965.745
2010	9.270.422	4.282.424	6.363.465	1.861.385	15.633.887	6.143.809
2011	10.039.066	4.309.369	6.448.047	1.963.743	16.487.113	6.273.112
2012	10.833.256	4.398.807	6.521.572	2.034.526	17.354.828	6.433.333
2013	11.738.942	4.557.114	6.509.331	1.691.058	18.248.273	6.248.172
2014	12.538.226	5.269.087	6.061.398	2.022.129	18.599.624	7.291.216
2015	13.296.191	5.097.186	6.318.449	2.182.962	19.614.640	7.280.148
2016	14.115.397	4.639.767	6.438.868	2.256.019	20.554.265	6.895.786
2017	14.841.656	5.332.021	6.529.094	2.350.915	21.370.750	7.682.936
2018	15.554.616	6.052.148	6.704.295	2.386.364	22.258.911	8.438.512

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia Financiera de Colombia

**Gráfica No. 3.** Número de personas cotizantes y afiliados en ambos regímenes 2005-2018

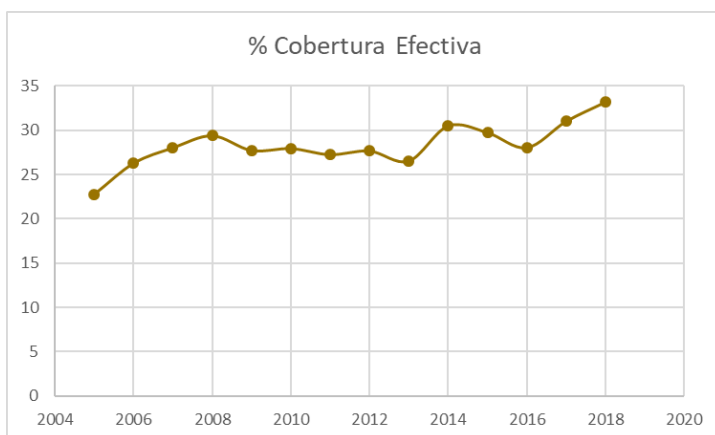


Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia Financiera de Colombia

No obstante, estos incrementos de cotización y afiliación pueden parecer ilusorios si no se miden con respecto a la Población Económicamente Activa (PEA), que es el dato que nos indica cuánta gente se ha incursionado a la fuerza laboral, y así poder establecer cuántas personas que hacen parte de esta fuerza laboral están realmente entrando en el sistema de forma efectiva. Y si se examina en detalle, se obtiene que para el mismo periodo (2005-2018), los incrementos en términos porcentuales de la PEA han crecido constantemente, a excepción del año 2006, lo que indica una cobertura aún menor de la que se piensa. En términos netos, el porcentaje de la PEA ha crecido casi el 30% en los últimos 13 años, y si se toma el número de cotizantes totales de ambos regímenes y se divide por la PEA, se ve una reducción drástica, lo que se refleja en la cobertura efectiva, que ahora resulta siendo menor debido a que este efecto es similar al que se

tiene al deflactar los precios, es decir, lo que se obtiene es una cobertura en términos reales de crecimiento.

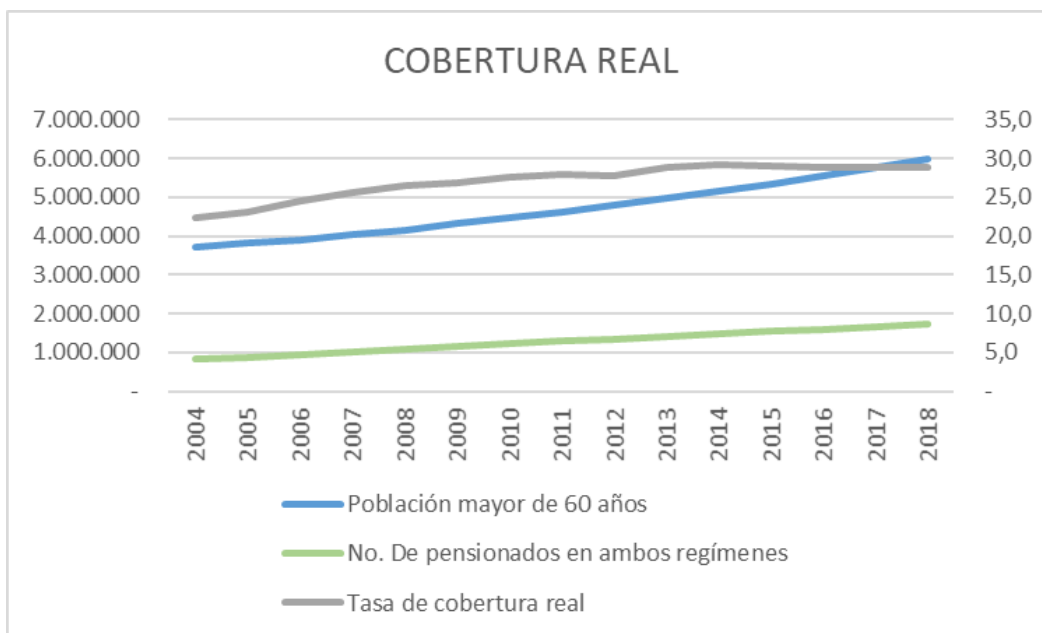
**Gráfica No. 4. Tasa de cobertura efectiva (2005-2018)**



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y de la Superintendencia Financiera de Colombia

Por último, es importante tener presente los datos de la cobertura entendida como el número de personas en edad de pensionarse que reciben pensión. Esta, sin duda alguna, es la medida más contundente de la efectividad que tiene un sistema pensional, debido a que establece el número de personas que realmente reciben una pensión, que finalmente es el objetivo de un sistema pensional. La siguiente gráfica mira la evolución del número de personas que recibió pensión en ambos regímenes, pero también mira la evolución de personas mayores de 60 años, lo que finalmente arroja la tasa de cobertura real.

**Gráfica No. 5. Tasa de cobertura real**



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, la pendiente en el número de personas en edad de pensionarse (o población mayor de 60 años) es más inclinada que la del número de pensionados en ambos regímenes (línea azul frente a línea verde de la gráfica), esta diferencia entre una población con mayor esperanza de vida y un sistema incapaz de brindarles seguridad social en la vejez constituye realmente el problema de la efectividad, que se refleja en la tasa real de cobertura que, como se observa en la línea gris de la gráfica, se estancó en los últimos años y no supera el 30% de cobertura.

## 5. La evolución del mercado laboral colombiano en relación al SGP

El presente capítulo aborda la evolución que ha tenido el mercado laboral, principalmente la informalidad y el desempleo, pero también establece una línea de análisis con el comportamiento del salario mínimo, a su vez que busca establecer una relación con el capítulo anterior en el que se da cuenta de la evolución de la cobertura en el Sistema General de Pensiones.

El mercado laboral colombiano, como se evidenció en el capítulo I, se ha caracterizado por dos grandes factores: el desempleo y la informalidad. Esto, como es de esperar, afecta directamente al Sistema General de Pensiones, porque, en ambos casos, no se tienen ingresos suficientes para aportar en alguno de los dos regímenes, aunque para el segundo caso (la informalidad) esta afirmación es parcialmente cierta. Estos problemas han sido persistentes, es decir, no dependen del ciclo económico y, por lo tanto, resultan siendo problemas de carácter estructural. Aunque, desde el enfoque institucionalista es posible afirmar que las regulaciones de carácter estatal no han contribuido a mejorar los indicadores de estas dos problemáticas, lo cual también es parcialmente cierto y se explicará a continuación.

A pesar de que estos problemas son persistentes y estructurales, la informalidad es un problema menos estructural y más institucional, contrario al desempleo. Esto se evidencia al aplicar correlaciones entre las variables de informalidad y desempleo con respecto a la cobertura efectiva para el periodo 2004-2018<sup>13</sup>, que es el periodo para el que se obtuvieron los datos de la

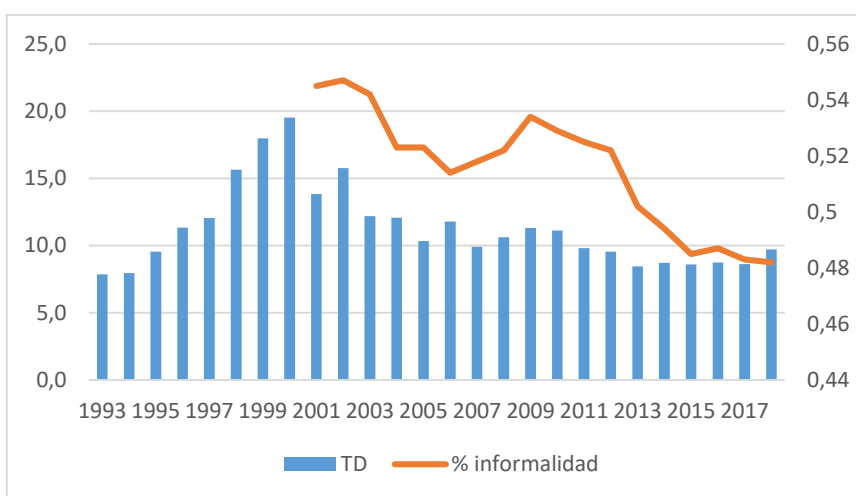
---

<sup>13</sup> A su vez, se obtuvo, para el caso de la informalidad, una ecuación de la regresión estimada por método de mínimos cuadrados (MMC) igual a:  $\hat{y} = 76,37 - 0,9523 x$ . Esto implica que, si se quiere saber el valor estimado de  $\hat{y}$  (Cobertura) para un valor  $x$  (informalidad), por ejemplo, de 20%, se puede establecer que el nivel de cobertura aumentaría a 57,32%. De igual forma, si la tasa de informalidad baja al 10%, el nivel de cobertura efectiva aumentaría a 66,84%. La pendiente de la ecuación es negativa debido a la relación inversa, es decir, refleja que a menor informalidad, mayor cobertura, y viceversa. Esto ratifica que en la actualidad también se cumple con la proporcionalidad inversa entre estas dos variables (baja un 10% la



cobertura en cotización de ambos regímenes y se dividió sobre la PEA (véase gráfica 4). Se obtuvo que, para el primer caso, entre informalidad y cobertura efectiva, la tendencia de ambas variables es muy marcada, pues se obtuvo un coeficiente de correlación de  $-0,61$ , mientras que, para el segundo caso, con respecto al desempleo, se obtuvo una correlación de apenas  $-0,52$ . A su vez, se obtuvo el coeficiente de correlación entre desempleo e informalidad para el mismo periodo, el cual fue de  $0,72$  (positivo esta vez), lo cual, si bien pone en cuestión el porqué, si existe correlación entre informalidad y desempleo, las correlaciones entre estas dos variables con respecto a la cobertura efectiva difieren tanto; la respuesta reside precisamente en lo dicho anteriormente: el desempleo es más estructural, mientras la informalidad es más institucional. A continuación se muestra la gráfica de esta relación y se explica en la práctica el porqué de las fluctuaciones.

**Gráfica No. 6. Tasa de Desempleo (TD) y % de informalidad**

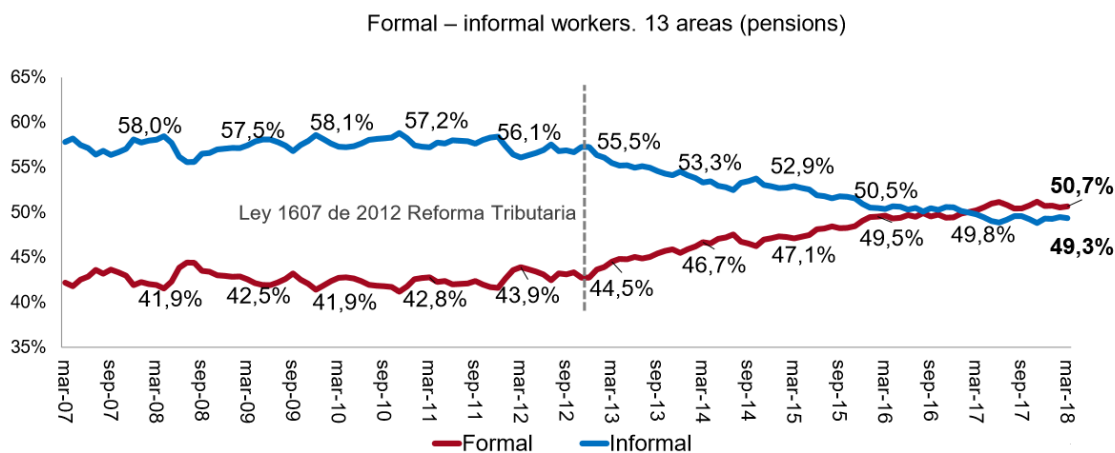


Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

informalidad y la cobertura aumenta casi el 10%), mencionada anteriormente en el trabajo realizado por Bustamante (2006).

Como se puede observar, la informalidad (línea roja) sigue la tendencia de la Tasa del Desempleo en la mayoría de años. Adicional a esto, es importante señalar que las fluctuaciones más drásticas en torno al desempleo se explican en gran parte por las crisis económicas más importantes por las que ha atravesado o han afectado el país, en primer lugar (el pico más alto) por la crisis de 1999, y en segundo lugar, aunque en un grado de afectación menor, por la crisis de 2008. También, la explicación del descenso de la informalidad a partir del año 2012, contrario a la TD, se explica en gran parte por la reforma tributaria de 2012, que redujo los impuestos a la nómina de 29,5% a 16% (DNP, 2018) y que se puede evidenciar mejor en la siguiente gráfica No. 6.

**Gráfica No. 7.** La incidencia de la reforma tributaria de 2012 sobre la informalidad (medida con el criterio de cotiza a pensión<sup>14</sup>), 2007-2018



Fuente: GEIH-DANE, cálculos DNP.

<sup>14</sup> Es importante señalar que los porcentajes que calcula el DNP con respecto a la informalidad difieren de los del DANE debido al criterio, en el primer caso se toma el criterio de la cotización a pensión, mientras que, en el segundo, se toman los criterios sugeridos por la OIT, esto a partir del 2001, y por eso la gráfica No. 5 parte desde ese año.

Esta inversión porcentual, del sector informal frente al formal, puede parecer, a simple vista, un buen síntoma del mercado laboral, sin embargo, cuando se compara con la tendencia del desempleo para el mismo periodo, se evidencia lo contrario, es decir, a medida que el sector informal disminuye, la tasa de desempleo no lo hace, e incluso aumenta (véase gráfica No. 5). Es decir, la reducción de impuestos sobre la nómina, de casi la mitad en términos porcentuales, sí tuvo incidencia sobre la informalidad, mas no sobre el desempleo. Y, como se vio, la informalidad tiene una relación más cercana con la cobertura.

A su vez, se encontró que la correlación entre informalidad y cobertura efectiva para el periodo 2012-2018 fue mayor en -0,04 al anteriormente obtenido, mientras que el del desempleo fue menor en -0,12, lo que resalta nuevamente el rol institucional que tiene la variable de informalidad sobre la cobertura y el carácter estructural del desempleo. Aunque, resulta curioso que la cobertura efectiva, a pesar de que presenta un aumento a partir de la reforma tributaria de 2012, cae nuevamente a partir del año 2014, lo que implica que existen otros factores que están relacionados con los bajos niveles de cobertura del SGP.

Es evidente también, que tanto la informalidad como el desempleo siguen siendo excesivas para un país con buenas tasas de crecimiento económico, que desde 1993 viene creciendo a tasas por arriba de 3,5%, teniendo incluso presente la crisis que afectó el crecimiento de forma negativa (-4,20% del PIB) en 1999. Y parte de la respuesta se debe a que Colombia no es un país que hace un uso intensivo de mano de obra sino de capital, lo que se contrasta con la poca diversificación de la economía colombiana, que mayoritariamente se dedica a actividades de extracción minera, como lo es la actividad petrolera (Pissarides, 2013).

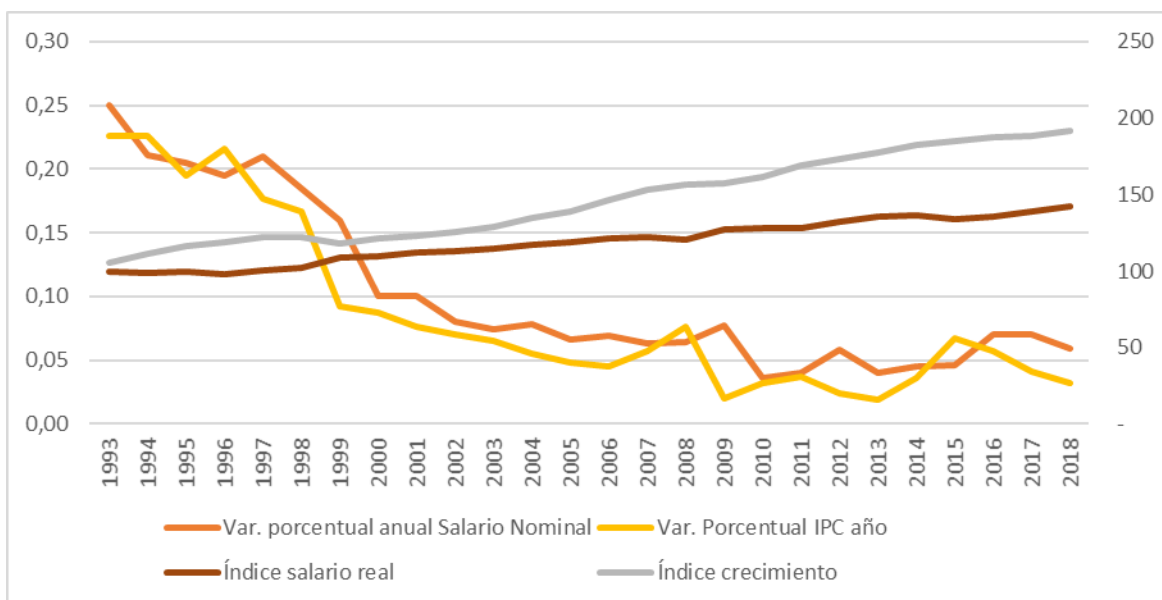
Esto también se evidencia con los datos del DANE que miden la evolución del crecimiento económico y la Tasa de Ocupación, que es la mejor aproximación a la demanda laboral (cantidad de trabajo que las empresas están dispuestas a ofrecer), en donde el mayor crecimiento, en especial el crecimiento generado a partir del aumento de los precios de los commodities, no afectó en mayor medida el incremento de la TO, incluso es el periodo en que la brecha aumenta más, pues se tiene que para el periodo de 2001 a 2006, en donde se evidencia la máxima brecha, la TO bajó de 55,2% a 50,9%, mientras el crecimiento, para el mismo periodo, pasó de 1,68% a 6,78%. También, el efecto contrario se evidencia en el año 2014 con el choque petrolero, cuando la economía se vio afectada por la caída del precio internacional del petróleo, y en donde el crecimiento pasó de 4,73% para ese año a 1,35% para el año 2017, mientras la TO se mantuvo en el mismo nivel. Esto, nuevamente, ratifica el hecho de que el crecimiento no ha incidido profundamente en las dinámicas del mercado laboral por el poco uso de mano de obra.

Por otra parte, una de las principales razones a la que se le atribuye esta persistencia en los malos indicadores del mercado laboral, principalmente en lo que respecta al desempleo e informalidad, se debe en gran parte a un elevado salario mínimo, lo que, según se argumenta, no permite la contratación a gran escala por parte de las empresas y no permite el tránsito de las personas que se encuentran en el sector informal al formal, tal como se mencionó en el estado del arte. Por ende, a continuación se examina la evolución e incidencia del salario mínimo sobre el mercado laboral.

El salario mínimo en Colombia ha presentado un crecimiento exponencial en términos nominales, pasando, en el año 1993, de \$ 81,510 pesos a \$ 781,242 pesos en el año 2018. Sin embargo, en términos reales, durante estos 25 años, el salario no ha crecido lo suficiente, como

se puede observar en la gráfica No. 7, incluso lo ha hecho a ritmos menores de lo que ha crecido la economía. Esto es debido a que el incremento en la variación de los salarios nominales ha sido muy similar a la variación en el incremento en el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Es importante señalar que estas dos últimas variables presentan un decrecimiento debido a la prioridad del control de precios que se estableció en el artículo 373 de la Constitución Política de 1991, y, en especial, a la aplicación del esquema de inflación objetivo (IO) adoptado por el Banco de la República en 2003.

**Gráfica No. 8.** Variaciones del salario nominal e IPC y crecimiento del salario real y crecimiento económico



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, Banco Mundial y Banrep.

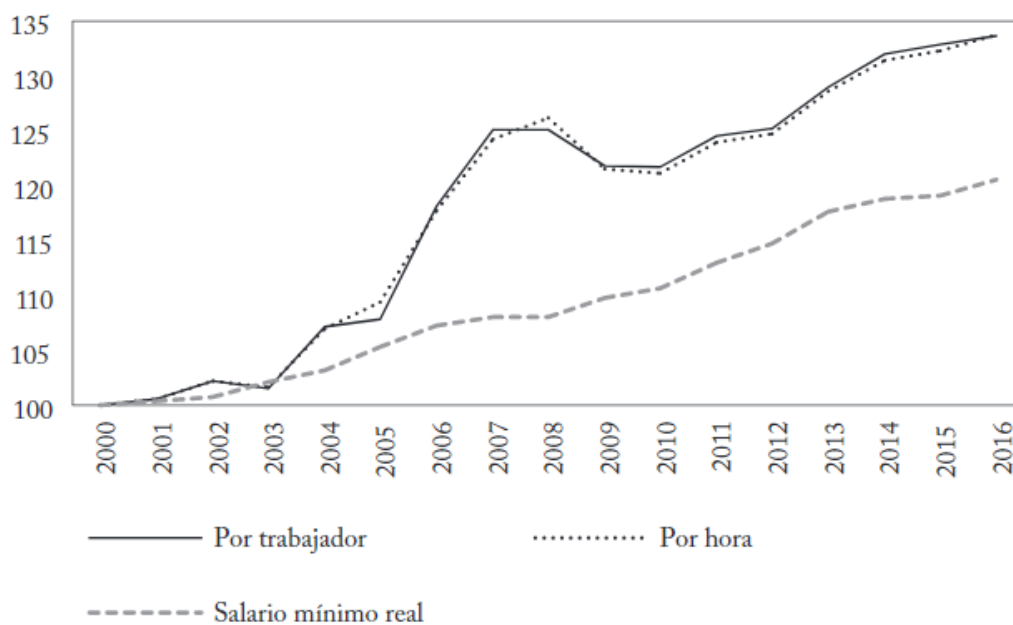
El principal problema de este pobre crecimiento de los salarios<sup>15</sup> en términos reales es que si se compara con el crecimiento de la economía se ve una brecha cada vez más amplia a medida que pasan los años, lo que significa menor participación de la clase trabajadora en la riqueza producida por el país, que se explica, en parte, por la estructura de la economía colombiana, como se señaló anteriormente, en donde el uso intensivo de mano de obra (al menos de forma permanente) no es significativo en sectores de la economía dedicados al extractivismo con respecto al ingreso que representan sobre el PIB, es por tal razón que el salario mínimo como porcentaje del PIB per cápita pasa, a inicios de la década, a estar por encima de 5%, para luego, en el año 2016, ubicarse en 3,9%, con una tendencia decreciente (Ossa, 2018).

Sin embargo, lo preocupante no es solo que el crecimiento económico ha estado por arriba de los salarios reales sino que la productividad también lo ha hecho, esto quiere decir que ha habido una participación injusta en la distribución de la riqueza de acuerdo a la contribución a la misma. Y, a pesar de que el Índice de Gini evidencia una concentración de la riqueza en descenso, esto se explica mayoritariamente por los ingresos no laborales, como los subsidios estatales, que tienen un importante efecto redistributivo (Sánchez-Torres, 2017).

---

<sup>15</sup> Aunque el término preciso sería 'salario mínimo', es una realidad que los demás salarios de la economía se ajustan con base en el incremento del salario mínimo.

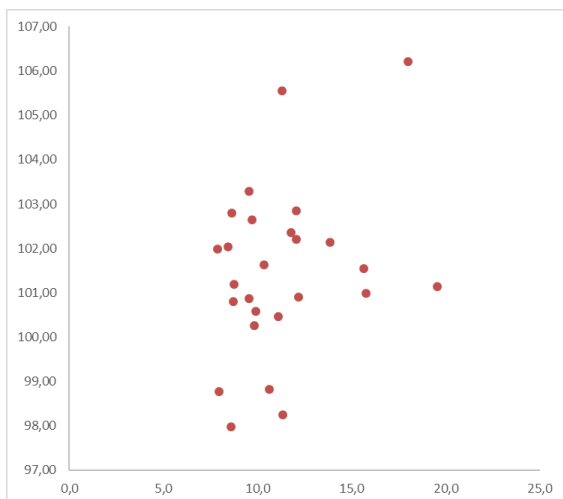
**Gráfica No. 9** Índice de productividad laboral y salario mínimo real



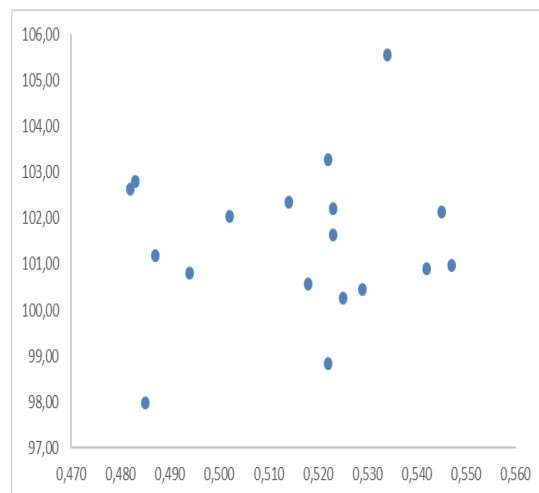
Fuente: Ossa (2018), con datos del DNP y la OCDE.

Por otra parte, los coeficientes de correlación de las tasas de informalidad y desempleo con respecto a la variación del salario mínimo en términos reales no son significativos, y se puede evidenciar en los siguientes diagramas de dispersión de causalidad nula. Es decir, los aumentos anuales que ha presentado el salario mínimo no se corresponden con una mayor tasa de desempleo ni de informalidad, lo que no permite afirmar que existe un incremento en el salario mínimo que no permite aumentar la demanda laboral o posibilitar el tránsito de la informalidad a la formalidad.

*Gráfica No. 10. Desempleo y variación del salario mínimo nominal*



*Gráfica No. 11. Informalidad y variación del salario mínimo nominal*

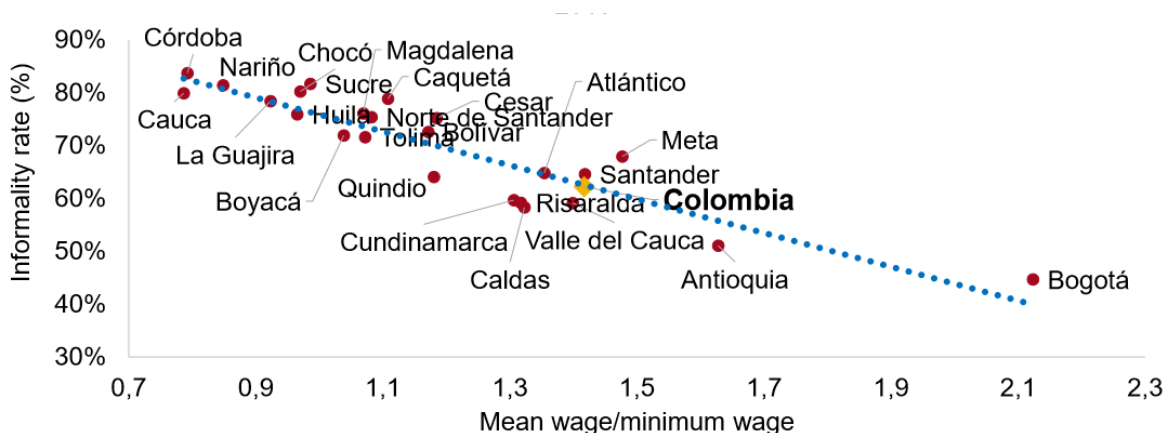


El argumento del elevado salario mínimo no solo tiene que ver con los niveles de productividad sino también con lo que representan en términos porcentuales de PIB o de salario medio (mean wage), pues es importante tener presente que el 49,5% de la PEA ocupada recibe ingresos inferiores a un salario mínimo, lo que no permite que coticen al sistema. Por ejemplo, en algunos departamentos se observa que el salario medio con respecto al salario mínimo tiene un relación con altos niveles de informalidad, y viceversa (gráfica No. 7). Sin embargo, no se dice cuál es la causalidad, es decir, si las altas tasas de informalidad explican que no haya un salario medio mayor al salario mínimo o, por el contrario, si el alto salario medio con respecto al salario mínimo ha imposibilitado la formalidad laboral. Porque, si se baja el salario mínimo legal con el argumento de que la tasa de salario medio con respecto al salario mínimo es menor a 1 en algunos departamentos, se tendría que elevar el salario mínimo legal para departamentos en donde es mayor a 1.



Aunque, bajar el salario mínimo legal tampoco garantiza mayores niveles de empleo ni de formalidad, dado que el trabajador tendría un menor ingreso disponible, y, por ende, menor incentivo para ingresar al sector formal. Porque, hay que tener presente que estos sectores son los que mayor gasto tienen en la economía como proporción de su ingreso disponible, dado que va principalmente para necesidades básicas como vivienda y alimentación, lo que imposibilita el ahorro. Incluso, estas medidas resultarían contraproducentes, dado que el ingreso disponible repercute en el consumo y a su vez en la demanda agregada, lo que conllevaría no solo un menor crecimiento económico sino mayores tasas de desempleo.

**Gráfica No. 12** Tasa de informalidad y salario medio sobre el salario mínimo en el año 2015



Fuente: DNP (2018).

Es por esto que para Moreno (2010), los problemas del mercado laboral, en lugar de explicarse por un supuesto elevado salario mínimo, corresponden más a las precarias políticas públicas que ha habido con respecto a la creación de pleno empleo y fomento del crecimiento económico a partir de la industrialización, proceso que se dejó a medias a partir de la apertura económica llevada a cabo a finales del siglo XX. Para el caso de Colombia, se puede evidenciar

la relación que existió entre el desempleo y el crecimiento económico durante la década de los 70, en donde las tasas de crecimiento superaron el 5,6% promedio anual y el desempleo disminuyó en 14% para 1967, en 9% para 1974 y en 8,2% para 1978, que, según el mismo DANE, la explicación de esas tasas correspondió a un mayor dinamismo y crecimiento de los sectores económicos (Kalmanovitz, 1988, 454-455).

## **6. Las propuestas de reforma para aumentar la cobertura**

El presente capítulo establece una correspondencia entre los dos capítulos anteriores a la par que revisa los principales elementos de reforma pensional que tienen que ver con el aumento de la cobertura. Es decir, a través de algunas propuestas de reforma se pretende establecer la relación entre el mercado laboral y el SGP, principalmente toca dos elementos de reforma importantes: el primero, que tiene que ver con lo relacionado a los CNS; y el segundo, el papel que juega el “elevado” salario mínimo.

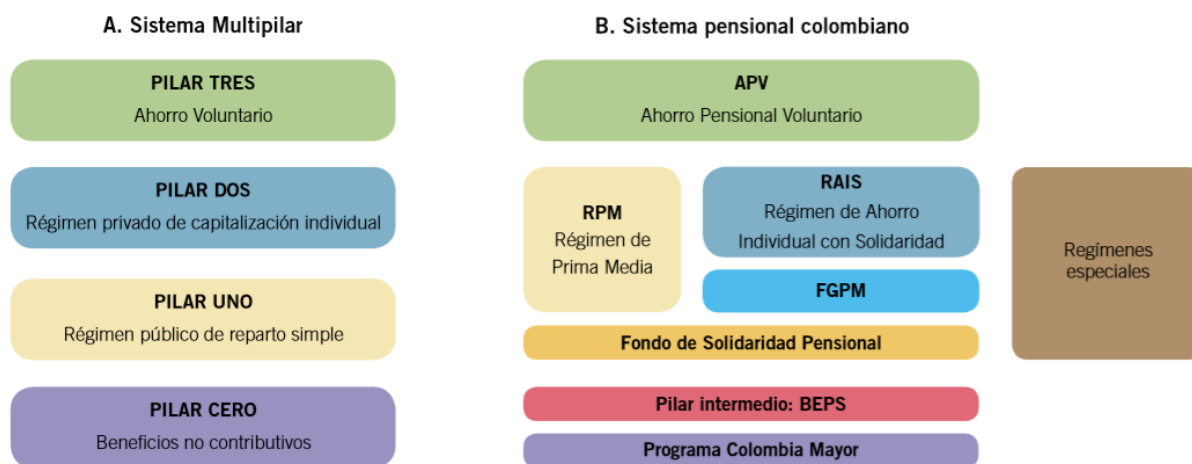
El principal debate del sistema pensional tiene que ver con que las reformas al sistema pensional en Colombia tienen como propósito central fortalecer el RAIS en detrimento del RPM. Esto con el argumento de que el RPM, que se rige bajo el principio de la solidaridad intergeneracional, es insostenible debido, en parte, a la inversión de la pirámide población, que es explicada porque cada vez las personas tienen menos hijos a la vez que tienen mayor esperanza de vida. Aunque, si bien es cierto que la esperanza de vida ha aumentado, también lo

ha hecho la PEA, que ha crecido en términos constantes y que es finalmente la que sostiene el sistema pensional a partir de las cotizaciones.

En contrapartida a la totalidad de un régimen de ahorro individual, economistas como Piketty se oponen a este cambio en el régimen basándose en varios argumentos. Piketty señala la dificultad para hacer el tránsito debió a la gran cantidad de personas que están en el régimen de solidaridad intergeneracional a las que se les tendría que pagar pensión sin contar con los recursos de las nuevas generaciones, por lo tanto, el Estado sería quien tendría que asumir una deuda gigantesca para poder cumplir con el pago de las pensiones. Por otra parte, señala la volatilidad que presenta el sistema financiero, lo cual representa un peligro para un sistema de protección puesto que sería “jugar con los dados” con el nivel básico de la vida de las personas. (Piketty, 2014, P. 540-542).

En consecuencia a la imposibilidad del tránsito completo de regímenes, surge otra propuesta para la configuración del sistema pensional que consiste en el Modelo Multipilar, que es una mixtura entre el RPM y el RAIS (pilares uno y dos) sin que estos compitan entre sí por contener mayor número de personas en su régimen. Esto se logra dividiendo la cobertura por nivel de ingresos, en este sentido, el RPM se encargaría de cubrir a las personas con ingresos de un salario mínimo, mientras que el RAIS se encargaría de cubrir a las personas con ingresos mayores a un salario mínimo. A su vez, se mantendrían los beneficios en pensiones como los BEPS y programas como Colombia Mayor que seguirían destinados a cubrir a las personas más vulnerables (pilar cero). Y en el pilar tres, se tendrían las pensiones voluntarias, tal como se evidencia en el lado izquierdo de la ilustración No. 2.

**Ilustración No. 2. El modelo multipilar (A) y el modelo actual (B)**



Fuente: Villar y Forero (2018)

Sin embargo, este modelo multipilar no tendría gran efecto en el aumento de la cobertura debido a que solo elimina la competencia en los regímenes pero no crea incentivos para que nuevas personas ingresen al sistema. Una de las principales propuestas tiene que ver precisamente con los incentivos al ingreso a través de la eliminación de algunos CNS o que al menos se consideran así, como lo es la sobretasa para el financiamiento del Fondo de Solidaridad Pensional, al que aportan los que ganan mas de 4 SMLV o para el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), que se cobra a todos los cotizantes del RAIS, pero que finalmente vienen siendo impuestos implícitos que se cobran a la formalidad laboral y no permiten ampliar los niveles de cobertura, por lo tanto, este tipo de subsidios deberían financiarse con recursos públicos que aporten todos los colombianos (Villar & Forero, 2018).

Por otra parte, otro de los puntos clave de la reforma pensional tiene que ver con la discusión de un salario mínimo relativamente alto, ya que se dice que no permite el tránsito de la informalidad a la formalidad. Aunque el problema realmente es porque en el Acto Legislativo No. 1 de 2005 quedó estipulado que las pensiones no podrán ser inferiores a un salario mínimo, lo cual deja inicialmente a gran parte de la población excluida, puesto que el 49,5% de la población en Colombia tiene ingresos inferiores a un salario mínimo. Es decir, no solo se dice que el salario mínimo es alto en términos de la media de los salarios sino que los que ganan menos de un salario mínimo no pueden cotizar a pensión (a menos de que sea con los programas del Estado como los BEPS). A esto se suma que la tasa de retorno de las personas que ganan un salario mínimo es igual a 100% de lo cotizado, cuando en promedio es 65%, lo cual es contradictorio en un sistema pensional que no cuenta con la capacidad de ampliar la cobertura (Vásquez, 2018).

Esto va ligado a las formas de flexibilización laboral, ya no de acceso sino de barrera, por ejemplo la contratación por horas tiene el mismo argumento que descansa sobre la teoría neoclásica y la concepción del mercado laboral en desequilibrio. Sin embargo, las formas de flexibilización laboral van en detrimento de la forma en la que se consume, y al ser la clase trabajadora la que más propensión marginal al consumo devenga, mayor será el impacto. Por estas razones, las propuestas de reforma deben ir encaminadas a procesos estructurales tanto a nivel macroeconómico, como, por ejemplo, políticas que mejoren la producción intensiva en uso de mano de obra, como a nivel microeconómico, en donde los incentivos de contratación sean reestructurados y los impuestos a la formalidad laboral sean nulos, que es lo que da lugar a la correspondencia entre el mercado laboral y el aumento de la cobertura, es decir, por el lado macro, incidir en el desempleo, y en el micro, en la formalidad.

## 7. Conclusiones

El Sistema General de Pensiones en Colombia presenta preocupantes niveles de cobertura, en especial en su cobertura real, que se calcula como el porcentaje de personas que reciben pensión del total de las personas en edad de recibir pensión, que lamentablemente no alcanza a llegar al 29%, y es la esencia de cualquier sistema pensional funcional. Por lo tanto, el sistema pensional de Colombia no está cumpliendo con su principal objetivo que consiste en garantizar una protección en la edad avanzada, a pesar de que la obligación se encuentra tácitamente en la Ley 100 de 1993 y en la Constitución Política, lo que desata la imperiosidad de una nueva reforma, estipulada para el presente año, que haga verdaderos cambios y logre aumentar los niveles de cobertura.

Por otra parte, es un hecho que el mercado laboral es determinante para el buen funcionamiento del Sistema General de Pensiones, dado que es a través del trabajo formal que se logra vincular a las personas a algunos de los dos regímenes para estas puedan realizar las cotizaciones y obtener su pensión en un futuro. Se observó que tanto la formalidad y el desempleo son problemas que atañen al sistema pensional, sin embargo, la formalidad es más un problema de carácter institucional más relacionado y más fácil de corregir, mientras que el desempleo es un problema estructural propio de la estructura de la economía colombiana, que es mucho más difícil de solucionar y menos relacionado con los bajos niveles de cobertura del SGP.

Se vio también que una de las soluciones para aumentar la cobertura tiene que ver, a nivel microeconómico sobre todo, con la reducción de los CNS, que tienen gran repercusión sobre los niveles de formalidad, y por ende, sobre los niveles de cobertura efectiva. Mientras que la solución que tiene que ver con el salario mínimo es más compleja, porque, es cierto que el

salario mínimo es relativamente alto con respecto a su media, sin embargo, no se encontró ninguna relación entre los incrementos (fueran altos o bajos) con los niveles de formalidad ni mucho menos con los niveles de desempleo, mientras que sí se encontró que la productividad laboral está por arriba de la tasa real del salario mínimo.

En este sentido, es posible afirmar que, si bien es necesaria una reforma laboral que ayude a solucionar los problemas de la cobertura del SGP, la reforma no puede tener como sustento la precarización de los trabajadores, debido a que estos no solo representan un gran aporte para el consumo y por ende para el crecimiento económico, sino también porque esta precarización laboral no tiene efectos reales en los niveles de empleo o formalidad laboral, en su defecto, sí las tiene sobre la distribución de la riqueza a través del trabajo. Tampoco, es prudente afirmar, que una reforma laboral puede ayudar significativamente, porque, como se vio, la reforma tributaria del año 2012 generó más impacto en la formalidad que los procesos de flexibilización laboral y reformas laborales implementados a inicios del año 2002.

Por último, es importante recalcar el papel de la política macroeconómica y de legislación laboral, que tiene incidencia directa sobre el mercado laboral, en donde el estímulo a la inversión privada y pública focalizada, que está en relación con el consumo, es constituyente de las dinámicas que permiten una disminución en los niveles tanto del desempleo, como, posteriormente, de la informalidad, y que en Colombia se materializó en la década de los setenta.

## 8. Bibliografía

- Astarita, R. (2008). *Keynes, poskeynesianos y keynesianos neoclásicos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Bonilla, R. (2001). Pensiones: en busca de la equidad. *Cuadernos de Economía*, 20(34), 307-335. Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47722001000100017&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722001000100017&lng=en&tlng=es)
- Bosch, M., Melguizo, Á., & Pagés, C. (2013). *Mejores pensiones mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.
- Bustamante, P. J. (2006). Factores que inciden en la cobertura del sistema pensional en Colombia. *Archivos de Economía*, 312.
- Castellanos Rincón, M. J. (2017). La involución del sistema general de pensiones en Colombia a partir de la ley 100 de 1993 y sus reformas. Artículo de Reflexión elaborado como Trabajo de Grado para optar al título de Abogado. Facultad de Derecho, Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Cazorla, O. (2010). Transformación y reforma de los sistemas de pensiones: ¿hacia un nuevo modelo? Tesis optar el título de doctora (U. C. Madrid, Ed.) Obtenido de <http://eprints.ucm.es/10353/1/T31579.pdf>
- DANE. (s.f.). *www.dane.gov.co*. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq\\_ech.pdf](https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq_ech.pdf)
- Duque, N., & Duque. (2016). El derecho fundamental a una pensión y el principio de sostenibilidad financiera: un análisis desde el régimen de prima media con prestación definida en Colombia. *Justicia Juris*, 12(1), 40-55. doi:<http://dx.doi.org/10.15665/tj.v12i1.886>
- Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. (2015). *Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones*. Bogotá, D.C.: Editorial Fundación Saldarriaga Concha.
- Franco, L. M. (2012). *El sistema pensional colombiano: un análisis a los determinantes de la afiliación y su papel en el impacto de las reformas pensionales*. Cali: Universidad del Valle - Tesis.
- García, M. (1964). ¿Qué es un régimen de seguridad social? Filosofía. Características específicas. *Investigación Económica*, 41-53. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/42776831>



- Goñi, E. (2013). *Andemic Informality. Assessing labor informality, employment, and income risk in the Andes*. Washington: DC: BID. Obtenido de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/461/Andemic%20Informality%2010-9-13%20web.pdf?sequence=1>
- González, J. D. (2018). ¿Por qué es necesaria una reforma estructural del sistema pensional en Colombia? Análisis del sistema actual de pensiones. *Divergencia*, (25)
- Kalmanovitz, S. (1988). *Economía y nación: una breve historia de Colombia*. Bogotá: Siglo XXI editores.
- Keynes, J. M. (1976). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, 1936.
- Kugler, A., & Kugler, M. (2009). Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia. *Economic development and cultural change*, 57(2), 335-358.
- Marti, S. (2009). Los noventas en América Latina: ¿la década de las oportunidades o de las quimeras? *América Latina Hoy*(26), 11-19. Obtenido de <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2688>
- Martínez, H., & Casas, J. (2017). Estado del sistema pensional Colombiano. *In Vestigium Ire*, 11(1), 139-160.
- Martínez, J. (2017). *La teoría del ciclo vital de Franco Modigliani: enfoque en los salarios de los trabajadores colombianos*. Obtenido de <http://repository.uamerica.edu.co/handle/20.500.11839/6556>
- Mendieta, S. (2015). Análisis de la política pública en salud para los trabajadores del sector informal de la economía en Colombia (1979-2014) Tesis para optar el título de Magíster en Salud Pública. Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Miegel, M. (2004). La organización de la seguridad social en sociedades avanzadas. *Documentos CEDE 003045*.
- Montenegro, S. (2018). La reforma pensional: controversia analítica. *Economía Colombiana, Edición 352*, 7-17. Obtenido de [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1095496/REC352\\_webint.pdf/8dafabc7-d9ce-473b-85fe-00fd27bd6eb4](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1095496/REC352_webint.pdf/8dafabc7-d9ce-473b-85fe-00fd27bd6eb4)
- Montenegro, S., Llano, J., Eslava, D., Fajury, K., & Cáceres, J. (Octubre de 2018). *Documentos CEDE. Un modelo para evaluar el sistema pensional colombiano*. Obtenido de <http://www.asofondos.org.co/sites/default/files/CEDE%202018-51%20vf.pdf>

- Moreno, A. (2010). Economía política de la reforma del sistema colombiano de pensiones. *Revista de Economía Institucional*, 167-192.
- Observatorio Laboral LaboUR. (2018). *Perfil actual de la informalidad laboral en Colombia: estructura y retos*. Bogotá: U. Rosario.
- OCDE. (2015). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2015*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264227682-es>.
- OIT. (1984). *Introducción a la seguridad social*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. (5 de Noviembre de 2013). *Medición de la economía informal: Dificultades estadísticas*. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_229450.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229450.pdf)
- OIT. (2014). *Hacia el derecho al trabajo: una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_563303.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_563303.pdf)
- Ossa, D. (2018). El cálculo de la productividad y su relación con la distribución del ingreso: Las implicaciones de esta discusión en el salario mínimo colombiano (2001-2016). *Revista de Economía Institucional*, 20(39), 231-255.
- Parkin, M. (2007). *Macroeconomía, versión para Latinoamérica*. Naucalpan de Juárez: Pearson Educación de México, S.A.
- Parkin, M. (2014). *Economía*. México, D.F.: Pearson.
- Pérez, A., Domínguez, S., & Calderón, Y. (2012). El concepto de seguridad social: una aproximación a sus alcances y límites. *Iustitia*(10), 75-99. Obtenido de <http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/IUSTITIA/article/view/878>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Pissarides, C. (2013). Mercado laboral y cobertura en pensiones. En FIAP, *El Ahorro Individual: Mejores Pensiones y Más Desarrollo Económico* (págs. 289-312). Santiago de Chile: FIAP.
- Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, M. d. (2010). *Metodología de la investigación*. México, D.F.: Mc Graw Hill.
- Sánchez, R. M. (2008). La crisis del sistema pensional colombiano. Análisis de cobertura y críticas a las fallidas reformas. *Ensayos de Economía No. 32*, 135-164.

- Sánchez-Torres, R. (2017). Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos. *Cuadernos de economía*, 36(72), 139-178.
- Santa María, M., García, F., & Mujica, A. (2009). Los costos no salariales y el mercado laboral: impacto de la reforma a la salud en Colombia. *Fedesarrollo*, 1-43.
- Santa María, M., Steiner, R., Botero, J. H., Martínez, M., & Millán, N. (2014). *El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura*. Fedesarrollo, Bogotá. Obtenido de <http://hdl.handle.net/11445/351>
- Santamaría, M., & Piraquive, G. (2013). *Evolución y alternativas del sistema pensional en Colombia*. Archivos de Economía.
- Sautu, R., Dalle, P., Boniolo, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO. Obtenido de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20100719035021/sautu.p>
- Schutt, E. (2011). El salario mínimo y el régimen de ahorro individual en pensiones: diagnóstico, evidencia y problemática. *Ediciones Uniandes*.
- Torres, H. (9 de Julio de 2019). La seguridad social en Colombia: desigual y fragmentada. *UN Periódico Digital*. Obtenido de <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/la-seguridad-social-en-colombia-desigual-y-fragmentada/>
- Uribe, J., Ortiz, C., & Castro, J. (2006). Una teoría general sobre la informalidad laboral: el caso colombiano. *Economía y Desarrollo*, 5(2), 214-273.
- Vaca, J. C. (junio de 2013). Sistema Pensional colombiano: ¿fuente de igualdad o desigualdad. *Coyuntura Económica: Investigación económica y social*, 37-66.
- Vásquez, H. (2018). Reforma pensional: por un piso de protección social para la población adulta mayor. *Revista de Economía Colombiana*, 71-78.
- Villar, L., & Forero, D. (2018). Una propuesta de reforma al esquema de protección económica a la vejez en Colombia. *Revista de Economía Colombiana*, 44-54.

### **Jurisprudencia y legislación consultada**

Corte Constitucional (2012), Sentencia C-107. M.P. Dra. Cara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional (1999) Sentencia C.815. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Congreso de la República de Colombia. Ley 206 de 2001.

Congreso de la República de Colombia. Ley 797 de 2993.

Congreso de la República de Colombia. Acto Legislativo No. 1 de 2005.

Estado Colombiano. Decreto Ley 2663 de 1950. Código Sustantivo del Trabajo.

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 48.

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 373.