
financiamiento del desarrollo

Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia

Ulpiano Ayala

Olga Lucía Acosta



NACIONES UNIDAS



Unidad de Estudios Especiales

Secretaría Ejecutiva

Santiago de Chile, abril de 2002

Este documento fue preparado por Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala, consultores del Proyecto CEPAL/GTZ “Fondos de pensiones y jubilación”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1724-P

ISBN: 92-1-322014-6

ISSN: 1564-4197

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2002. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G.39

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. Introducción	9
II. Cobertura del sistema pensional colombiano	13
A. Afiliación al sistema pensional en Colombia, según subsistema	15
B. Estructura de la afiliación al sistema pensional en Colombia.....	18
III. Factores determinantes de la cobertura del sistema pensional	25
A. Estructura del mercado de trabajo y su repercusión en materia de cobertura de pensiones	26
B. El reciente incremento del desempleo y la afiliación a la seguridad social.....	35
C. Legislación laboral: la reforma laboral a comienzos de los años noventa y las propuestas actuales, las cargas a la nómina.....	37
IV. Evaluación de los instrumentos de la reforma de 1993 para mejorar la cobertura	41
A. El papel del sistema de capitalización en el aumento de la cobertura	41
B. Comparación de la cobertura en salud y en pensiones	43
C. Mecanismos de promoción de cobertura	45
V. Propuestas para sostener y mejorar la cobertura	55
A. Propuestas para consolidar la cobertura	56
B. Propuestas para mejorar la provisión de subsidios a los excluidos del sistema pensional	62
Bibliografía	65

Serie Financiamiento del desarrollo: números publicados 69

Índice de cuadros

Cuadro 1	Cobertura del sistema de pensiones colombiano a diciembre, 2000	14
Cuadro 2	Evolución de la afiliación en los dos subsistemas: Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) <i>versus</i> Instituto de Seguros Sociales (ISS), a diciembre 1994-2000	16
Cuadro 3	Afiliados a entidades y fondos públicos: régimen de Prima Media, a diciembre, 2000	17
Cuadro 4	Comparativo de requisitos y beneficios pensionales	18
Cuadro 5	Cobertura de la seguridad social en salud y en pensiones: ¿Por su trabajo está afiliado a la seguridad social en pensiones?	19
Cuadro 6	Afiliados de actividad dependiente o independiente en el subsistema de ahorro individual, a diciembre 1994-2000	19
Cuadro 7	Cobertura de la seguridad social en salud y pensiones, 1997	20
Cuadro 8	Evolución de los afiliados al sistema de capitalización, a diciembre 1994-2000....	20
Cuadro 9	Afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) por nivel de salario (mínimo) y sexo, a diciembre 1994-2000	21
Cuadro 10	Cobertura de seguridad social en salud y pensiones para los trabajadores rurales .	22
Cuadro 11	Pensionados del régimen contributivo <i>versus</i> el régimen de Prima Media, a diciembre 1994-2000	22
Cuadro 12	Mujeres mayores de 54 años según actividad y estado conyugal	23
Cuadro 13	Estructura del Empleo en Colombia	27
Cuadro 14	Informalidad del empleo en Colombia	27
Cuadro 15	Evolución de la fuerza de trabajo en siete áreas metropolitanas, a marzo 1980-1999	28
Cuadro 16	Crecimiento de la población ocupada según rama de actividad Económica a junio 1991-1999	30
Cuadro 17	Crecimiento de la población ocupada según posición ocupacional a junio 1991-1999	32
Cuadro 18	Distribución de los informales por posición ocupacional en siete áreas metropolitanas, a junio 1992-2000	34
Cuadro 19	Distribución de la población ocupada informal por rama de actividad y género en siete áreas metropolitanas	34
Cuadro 20	Afiliados a las Administradoras de Fondos Pensiones (AFP), a diciembre 1994-2000	38
Cuadro 21	Costos no salariales que debe asumir el empresario.....	39
Cuadro 22	Asegurados en el sistema de salud.....	44
Cuadro 23	Financiamiento de la ampliación de la cobertura en salud, 2000	44
Cuadro 24	Fondo de solidaridad pensional: Ingresos y gastos, indicadores de eficiencia.....	46
Cuadro 25	Fondo de Solidaridad Pensional (FSP): Requisitos y Beneficios por grupo de población con derecho a subsidio, 2001	47
Cuadro 26	Fondo de solidaridad pensional (FSP): Afiliaciones anuales	48
Cuadro 27	Presupuesto de inversión: Programa Revivir, Red de Solidaridad Social (RSS), 1997-1999	52
Cuadro 28	Programa Revivir: inversión y subsidios, 1994-1999	53

Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución de los afiliados hacia las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y al Instituto de Seguros Sociales (ISS).....	15
Gráfico 2	Tasa Global de Participación (TGP) en siete áreas metropolitanas, década 1990..	29
Gráfico 3	Tasa de Ocupación (TO) en siete áreas metropolitanas, década 1990.....	29
Gráfico 4	Tasas de Informalidad según género	33
Gráfico 5	Tasa de desempleo en siete áreas metropolitanas, década 1990	35
Gráfico 6	Tasa de desempleo según género, a junio 1991-1999	36
Gráfico 7	Tasa de desempleo según edad, a junio 1991-1999.....	36
Gráfico 8	Desempleo <i>versus</i> ingreso salarial en siete ciudades	37

Resumen

Colombia emprendió en 1993 una ambiciosa reforma de su sistema de seguridad social en pensiones, salud y protección contra riesgos profesionales. Entre las razones para ello y dentro de los objetivos de dicha reforma, se contemplaron las limitaciones de cobertura de los sistemas anteriores de seguridad social y de salud pública. Recientemente, la economía colombiana ha sufrido una recesión nunca antes experimentada en su historia contemporánea, que aumentó la tasa de desempleo y afectó la cobertura de la seguridad social. Es necesario por lo tanto advertir que los avances logrados tanto en salud como en pensiones se frenaron con la crisis, sin que por ello pueda desconocerse el éxito de tal reforma.

Este documento evalúa los logros y las deficiencias en cobertura de pensiones obtenidos con la reforma. Además de presentar la información sobre cobertura en los diferentes subsistemas existentes, se examinan las principales características del mercado laboral, y se evalúa el impacto de la reforma y de sus principales mecanismos para promover una extensión del seguro del riesgo de vejez.

La reciente recesión ha mostrado las deficiencias del sistema de protección social colombiano, que ha encargado a la seguridad social de responsabilidades que pueden cumplir de manera más eficiente una política asistencial, una red de apoyo social y sobre todo mecanismos de protección del ingreso laboral. La experiencia colombiana arroja lecciones interesantes por el contraste entre los desarrollos de la cobertura de la seguridad social en pensiones y en salud, ya que a pesar de la puesta en marcha de instrumentos especiales para aumentar

la cobertura de pensiones como los subsidios a cotizaciones y las pensiones asistenciales, ha habido poco éxito. Por el contrario el establecimiento de un régimen de aseguramiento subsidiado en salud ha permitido un aumento notable de cobertura, aunque también se teme por su sostenibilidad.

El sistema de pensiones tiene aún que resolver problemas globales de diseño e implementación que afectan su capacidad así como apoyarse en instrumentos complementarios para expandir su cobertura. Entre los primeros está el alto costo de la garantía de pensión mínima, asociada impropia al nivel del salario mínimo, lo cual proporciona incentivos inadecuados y resulta en que se le impongan condiciones muy restrictivas. Entre los mecanismos complementarios que se sugieren para lograr una mayor cobertura se encuentra el diseño de un sistema de protección del ingreso laboral que atenúe los efectos temporales de las crisis sobre el empleo y por lo tanto sobre la continuidad de las contribuciones. Así mismo dada la imposibilidad de superar el carácter informal y precario de una parte importante del empleo que se genera y de la volatilidad del mismo, se recomienda desarrollar mecanismos asistenciales organizados mediante redes de protección y apoyo social.

I. Introducción

Colombia realizó en 1993 una reforma de todo su sistema de seguridad social: pensiones (invalidez, vejez y muerte), salud, y protección contra riesgos profesionales. Se abrió la administración del aseguramiento, la inversión del ahorro, la prevención y la provisión de servicios médicos a firmas privadas, así como a entidades públicas, para promover la competencia y mejorar los servicios, bajo regulación y con garantías estatales.

En materia de pensiones, la reforma de 1993 significó un gran avance para el país por cuanto abrió la opción de capitalización individual, asegurando con ello pensiones sin dependencia del fisco. Asimismo la reforma redujo los costos fiscales de largo plazo del Instituto de Seguros Sociales (ISS) y creó el compromiso de integrar los múltiples sistemas de pensiones del sector público con los del sector privado. Así mismo se garantizaron los pagos de pensiones del ISS y se ordenó la separación de riesgos de salud, vejez y riesgos profesionales. También se adoptaron con la reforma de 1993, mecanismos distributivos como las garantías de pensión mínima, un porcentaje de contribución con fines de solidaridad y las pensiones asistenciales.

En salud, la reforma colombiana respondió en su momento a diagnósticos de baja cobertura, inequidad, ineficiencia y mala calidad de los servicios. En 1990 tan sólo un 20% de la población se encontraba afiliada a la seguridad social en salud. Como resultado de la reforma se orientó un porcentaje de los recursos del sector para asegurar a los más pobres mediante un sistema de subsidios a la demanda.

Luego de los siete años transcurridos de la puesta en marcha de la reforma aprobada con la Ley N° 100 de 1993, no existe un avance notable en cobertura de pensiones, lo cual más parece el resultado de la fuerte recesión que sufre la economía colombiana, que incrementó el desempleo de 10% a 21% entre 1995 y 2000. El sector informal, cubre hoy cerca del 60% del empleo y se caracteriza precisamente por no proporcionar a sus trabajadores coberturas en materia de seguridad social. En contraste con la cobertura de pensiones, los logros en materia de aseguramiento en salud han sido notables. Pese a los efectos de la crisis de los últimos tres años, el sistema general de seguridad social en salud, cubre aproximadamente el 60% de un paquete básico de servicios, alcanza cerca del 55% de la población total y más del 60% de la población más pobre.

Este documento presenta en primer lugar, las principales características del sistema de pensiones colombiano, el cual se distingue por dos subsistemas, el tradicional de reparto simple administrado por el ISS, que debía recibir a los afiliados de las cajas y fondos del sector público que se fueran liquidando y que optaran por éste, y, el de capitalización individual creado en 1993 y organizado en la actualidad en seis Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En lugar de la competencia entre estos dos subsistemas aprobados por la reforma de 1993, se registra una segmentación generacional según la cual los jóvenes se concentran en el régimen de capitalización y los más antiguos y los empleados públicos en el sistema de Prima Media, por los amplios beneficios de la generosa transición aprobada que dejó vigente el régimen anterior hasta el 2014.

Posteriormente, en el capítulo III se examina la estructura del mercado de trabajo y su repercusión en materia de cobertura de pensiones, los efectos del incremento reciente de las tasas de desempleo y la reforma a la legislación laboral, todos ellos factores determinantes de la cobertura del sistema.

El capítulo IV evalúa el efecto de la reforma de 1993 sobre el aumento de la cobertura pensional y examina los mecanismos de protección de la cobertura: el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), la garantía de pensión mínima y las pensiones asistenciales.

Finalmente el capítulo V presenta algunas propuestas para mejorar la cobertura del sistema pensional. De manera general, se indica en primer lugar la necesidad de profundizar la reforma realizada en 1993, para racionalizar los generosos subsidios de los sistemas especiales de los empleados del sector público a través de la creación de un régimen de transición gradual hacia un único sistema general que comience de inmediato, en lugar de esperar hasta el 2014 como lo determinó la Ley N° 100 de 1993. Más puntualmente las recomendaciones se clasifican en dos grupos. El primero comprende aquellas propuestas orientadas a consolidar la afiliación al sistema de pensiones, que permite el ingreso laboral y el segundo las políticas alternativas para aquellos que no tienen las condiciones que les permitan lograr acceder a una pensión, o que ya es demasiado tarde por su edad, para ello.

Entre aquellas que permitirían mantener y avanzar en la cobertura se propone en primer lugar modificaciones en la garantía de pensión mínima. Estas pensiones deben mantener constante el poder adquisitivo del momento en que se concedan, desligándolas del nivel del salario mínimo. Simultáneamente, deben flexibilizarse los requisitos para obtenerlas de manera que se puedan cubrir a un mayor número de personas. En segundo término, con el fin de mantener la cobertura ante la alta volatilidad del crecimiento y frente al ciclo económico, se propone desarrollar mecanismos de protección del ingreso laboral mediante esquemas de ahorros y seguros que permitan continuar pagando las contribuciones a la seguridad social ante eventuales casos de desempleo. En tercer lugar, se propone insistir en los mecanismos de promoción de la cobertura basados en la solidaridad, creados con la reforma, como el FSP, el cual requiere mejorar sus criterios de focalización y un mayor control de sus resultados. Finalmente se propone flexibilizar las formas de cotización, diseñadas para un tipo de empleo formal urbano, que sólo cubre una pequeña porción de los trabajadores del país.

Como políticas especiales para aquellos excluidos del sistema de seguridad social, se proponen algunas reformas a los mecanismos asistenciales, en especial, insistir en las pensiones asistenciales para ancianos, como las originalmente previstas en la Ley N° 100 de 1993, cofinanciadas por los gobiernos subnacionales, en lugar de los programas de recreación y productivos en que se ha convertido esta prestación. De manera complementaria, como la recesión enseñó que no toda la protección social puede depender del sistema de seguridad social y que ella debe complementarse con políticas asistenciales, se propone coordinar las diferentes políticas asistenciales en una red de apoyo social que mejore la efectividad de los subsidios entregados.

II. Cobertura del sistema pensional colombiano

El cuadro 1 muestra la estructura de afiliación del sistema actual. En total, al finalizar el mes de diciembre de 2000 hay algo más de 9.4 millones de afiliados al sistema, que representan 5.1 millones de cotizantes (afiliados activos) al sistema contributivo de pensiones, número que representa el 26% de la Población Económicamente Activa (PEA) estimada en 19.7 millones de personas en diciembre de 2000, y el 31% de la población ocupada que alcanzaba los 16.4 millones en igual fecha.¹

Luego de los siete años transcurridos de la puesta en marcha de la reforma aprobada con la Ley N° 100 de 1993, se observa la consolidación del nuevo sistema de Ahorro Individual, administrado por las AFP. Una profunda crisis económica en los últimos tres años ha golpeado el empleo, especialmente el del sector formal, que ofrece mejores incentivos de afiliación a la seguridad social.

El sistema dual aprobado con la reforma que entró en vigencia el 1 de abril de 1994, abrió el camino al sistema de capitalización individual, manejado por las AFP, y mantuvo el sistema de reparto y patronal, denominado a partir de la reforma, Prima Media, administrado por el ISS, que debía recibir a los afiliados de las cajas y fondos del sector público que se fueran liquidando y que decidieren permanecer en éste.

¹ Es necesario sin embargo resaltar la advertencia implícita en el cuadro 1 sobre los problemas de depuración, aún no completamente resueltos, de los afiliados al sistema.

Al finalizar el año 2000 (como se aprecia en el gráfico 1), los afiliados a las AFP llegaron a un número cercano a 4.0 millones, y los del ISS a 4.5 millones, aunque en ambos casos, estén cotizando efectivamente sólo cerca de la mitad de los afiliados.² En realidad, el poco avance registrado en cobertura recoge el grave efecto de la recesión económica que incrementó la tasa de desempleo en más de 10 puntos entre 1995 y 2000.

Cuadro 1
COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES COLOMBIANO A DICIEMBRE, 2000

	Ahorro Individual: AFP	Prima Media: ISS	Sector Público		Total
			Transición	No reformado ^a	
1. Población Económicamente Activa (PEA)					19 700 000
2. Población Ocupada					16 400 000
3. Afiliados	3 954 007	4 495 223	200 000	426 000	9 457 230
- % respecto del total	41.8	47.5	2.1	4.5	100
4. Cotizantes	1 916 199	^b 2 206 178	200 000	^c 426 000	5 130 377
- % de cotizantes activos (4/3)	48.5	49.1	100	100	54.2
Cobertura (%):					
▪ Nominal respecto a la:					
- PEA (3/1)	20.0	22.8	1.0	2.2	47.9
- Población ocupada (3/2)	24.0	27.3	1.2	2.6	57.3
▪ Efectiva respecto a la:					
- PEA (4/1)	9.7	11.2	1.0	2.2	26.0
- Población ocupada (4/2)	11.6	13.4	1.2	2.6	31.1

Fuente: Cálculo de los autores sobre la base de: "Informe diciembre 2000" de la Superintendencia Bancaria de Colombia; Asociación de Fondos de Pensiones (ASOFONDOS), y Acosta y Ayala (1998).

^a Militares, maestros y trabajadores de Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL).

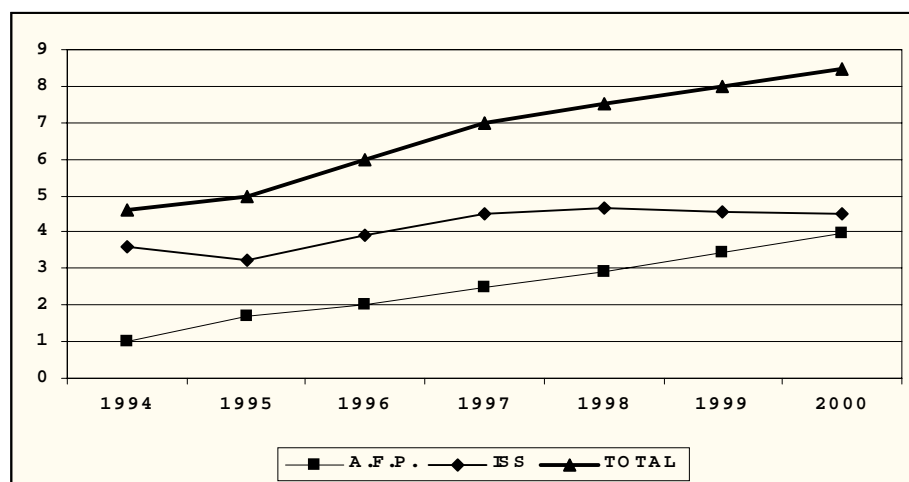
^b Información a enero de 2001 y en proceso de depuración por efectos de la multivinculación.

^c Los maestros y los trabajadores de Ecopetrol, que suman cerca de 300 mil empleados no realizan ningún tipo de cotización para pensiones, pero están cubiertos por un régimen especial.

Además de los afiliados al ISS (Prima Media) y a las AFP, quedan todavía unos 200 mil afiliados en las cajas y fondos públicos que están en proceso de liquidación o lo harán en el largo plazo; mientras otro tanto de empleados públicos ya se ha trasladado al ISS. También se mantienen cerca de 400 mil afiliados en las cajas y fondos de los sectores no reformados (fuerza pública; maestros, y empleados de la petrolera estatal, Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL)).

² Desde la reforma se considera "afiliado" todo aquel que ha registrado alguna cotización al sistema, y se imputa a la administradora en la cual ha realizado la última. El ISS está rezagado en la actualización por traslados, y hay un problema no resuelto de multifiliaciones entre esta entidad y las AFP.

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS HACIA LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (AFP) Y AL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (ISS)
(Millones de afiliados)



Fuente: Estadísticas de la Asociación de Fondos de Pensiones (ASOFONDOS), (www.asofondos.org).

A. Afiliación al sistema pensional en Colombia, según subsistemas

Los dos principales subsistemas que aprobó la reforma son el de Ahorro Individual, administrado por las AFP y el de Prima Media centrado en el ISS. Sin embargo como se mostrará en este capítulo, subsisten temporalmente cajas y fondos públicos, unos exceptuados de la reforma y otros que aunque la Ley N° 100 de 1993 ordenó su liquidación y traslado de sus afiliados al ISS, aún persisten, aunque no puedan recibir nuevos afiliados. Se trata de cajas y fondos públicos, nacionales y territoriales cuyas obligaciones por pensiones han comenzado a superar sus ingresos por contribuciones y requerirán apoyos crecientes de presupuesto.

1. El subsistema de ahorro individual

Aunque la afiliación al sistema de capitalización individual, creado con la Ley N° 100 de 1993, alcanzó nominalmente 3.9 millones en diciembre de 2000, sólo 1.9 millones son cotizantes activos. Las AFP ofrecen mejores condiciones para los jóvenes de poca experiencia o que hayan trabajado entre 5 y 10 años y mujeres de 25 años con poca o nula experiencia (Lora y Helmsdorff, 1995). El origen de los afiliados a las AFP, está compuesto en un 44% por personas que provienen del ISS, un 43% por nuevos afiliados al sistema pensional, un 10% trasladado de otros fondos y un 2% de las cajas, para septiembre del presente año (cuadro 2).

El monto total de reservas acumuladas por este sistema alcanza \$US 4 817 millones al finalizar noviembre de 2001 (5.9% del Producto Interno Bruto (PIB)). La mayoría de los afiliados son jóvenes: 50% de ellos están por debajo de los 31 años, 29% entre 31 y 39 años. Más del 80% contribuye con un ingreso base de uno o dos salarios mínimos y menos del 9% asegura ingresos superiores a cuatro salarios mínimos. Hasta la fecha existen aproximadamente 5 900 pensiones, 85% de las cuales corresponden a sobrevivientes.

Cuadro 2

**EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EN LOS DOS SUBSISTEMAS:
ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES (AFP) VERSUS
INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (ISS), A DICIEMBRE 1994-2000**

	Afiliados				Afiliados AFP según origen			
	ISS	%	AFP	%	ISS	Cajas	Traslados a AFP	Nueva fuerza laboral
1994	3 623 685		991 620					
1995	3 254 617	-10	1 716 722	73	982 373	101 756	2 336	630 257
1996	3 929 851	21	2 032 405	18	1 019 901	126 388	10 911	875 205
1997	4 486 845	14	2 494 363	23	1 146 776	127 214	150 239	1 070 134
1998	4 633 491	3	2 908 633	17	1 402 083	141 798	232 045	1 132 707
1999	4 539 668	-2	3 443 323	18	1 594 376	145 863	348 124	1 354 960
2000	4 457 997	-2	3 954 007	15	1 701 438	79 397	437 739	1 735 433

Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia y Asociación de Fondos de Pensiones (ASOFONDOS), Informe de diciembre, varios años.

En cuanto a las administradoras de estos recursos, hay en la actualidad seis AFP, tres menos que las que arrancaron con el nuevo sistema en 1994, pues han sido absorbidas por compañías más grandes. La mayor de ellas concentra el 26% de los afiliados y el 27% del valor de las reservas y pertenece a un grupo financiero nacional. Recientemente varias de las otras han sido adquiridas por subsidiarias de bancos extranjeros (Banco Bilbao de Viscaya (BBV), Citibank, Banco Santander Central Hispano (BSCH)). En cuanto a la inversión de los recursos se ha realizado (a octubre 2001), en un 49% en títulos de deuda pública interna y externa; 18.9% en títulos del sector financiero y 13.7% en bonos del sector real; 5.5% en depósitos a la vista; 1.6% en titularizaciones, y 5.3% en acciones.

La rentabilidad real de los fondos de pensiones ha estado siempre por encima del 8% y promedio anual, y actualmente está cerca al 11%, 1.7% por encima de la mínima exigida. Las comisiones de administración ascienden en promedio al 1.8% de los ingresos asegurados, y las primas de los seguros de invalidez y muerte valen en promedio 1.7% de los mismos ingresos.

Dentro de las circunstancias de una profunda recesión experimentada por la economía colombiana en los dos últimos años, y de la incertidumbre causada por el estatus del sistema de Prima Media y la regulación, puede afirmarse que el Sistema de Ahorro Individual ha cumplido su misión, y viene concentrando la afiliación de jóvenes. No atrae casi a los empleados públicos, por las ventajas que ha ofrecido a éstos el sistema de Prima Media, y por las dificultades en la expedición de bonos a cargo de los entes territoriales y empresas públicas.

2. El subsistema de Prima Media

El comportamiento y resultados en el sistema de Prima Media son heterogéneos, como corresponde a la diversidad de instituciones y regímenes. Sin embargo puede diferenciarse de manera aproximada lo que ocurre en el ISS, con un componente de algunos grupos de empleados públicos; y lo que acontece en el resto, que atiende sólo a estos últimos, con perspectiva actual de convergencia principalmente hacia el ISS.

a) El Instituto de Seguros Sociales (ISS)

El ISS informa 4.5 millones de afiliados activos, sin que se haya descontado muchos de los que han migrado a los fondos de pensiones creados con ocasión de la reforma. Tiene 2.2 millones de cotizantes activos, entre los cuales 200 mil son empleados públicos de cajas públicas liquidadas y cerca de 400 mil más son los afiliados con los recursos del fondo de solidaridad pensional. Ha perdido cerca de la mitad de sus contribuyentes efectivos, tanto por su traslado voluntario a fondos de pensiones como por la recesión económica y el elevado desempleo.

En la actualidad el valor de las reservas del ISS alcanza \$US 2 millones de dólares en reservas, invertidas casi en su totalidad en los títulos de deuda pública interna del gobierno central, representando cerca del 15% de éstos. El incremento de la cobertura del sistema de pensiones desde su creación se ha dado esencialmente a través de los fondos de pensiones y no por el seguro social. Esto refleja los incentivos que ofrece cada sistema para sus afiliados. El ISS estimula la afiliación de las mujeres y de los de edades mayores, lo que repercute en su sostenibilidad financiera.³

b) Las otras cajas y fondos públicos

Permanecen todavía cerca de 140 mil afiliados en las antiguas cajas públicas nacionales y otros cincuenta a cien mil en las cajas y fondos territoriales. La Superintendencia Bancaria de Colombia, encargada de la supervisión de todo el sistema sólo reporta algunos casos (cuadro 3). No existe información basada en datos individuales, sobre los afiliados ni sobre los pasivos.

En cuanto a los sectores exceptuados de la reforma, además de cerca de siete mil empleados de la empresa estatal petrolera, hay unos 300 mil maestros y cerca de 250 mil miembros de la fuerza pública. De estos últimos, los soldados conscriptos —cerca de 100 mil— no tienen beneficios de la seguridad social.

Cuadro 3
AFILIADOS A ENTIDADES Y FONDOS PÚBLICOS:
RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA, A DICIEMBRE, 2000

Organismo	Afiliados
Instituto de Seguros Sociales (ISS)	4 495 223
Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL)	66 000
Caja de Previsión Social de Telecomunicaciones (CAPRECOM)	8 702
Pensiones de Antioquia	2 813
Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECOR)	1 854
Caja de Auxilios de la Asociación de Aviadores Civiles (CAXDAC)	1 512
Caja de Previsión Universidad del Cauca (UNICAUCA)	710
Total	4 576 814

Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia, Informe año 2000.

El cuadro 4 presenta los parámetros de los principales regímenes que persisten después de la reforma de la Ley N° 100 de 1993.

³ El efecto de nuevas afiliaciones sobre la solvencia del ISS se discute en Acosta Ayala (2001).

Cuadro 4
COMPARATIVO DE REQUISITOS Y BENEFICIOS PENSIONALES

Grupo o régimen pensional	Edad Mínima Jubilación		Tiempo mínimo de cotizaciones para jubilación (semanas/años)	Tasa de reemplazo: mesada pensional/ ingreso base de liquidación (%)	Pensión promedio (salarios mínimos)
	Hombre	Mujer			
Ley N° 100 de 1993 - Régimen General - Régimen de Transición (hasta 2014)	62 60	57 55	1 000 sem. 500 sem.	65-85 45-90	^d 1.57 (cerca de 2)
Magisterio ^a (los docentes pueden recibir más de una pensión)	55	55	20 años	75	2.72
Congresistas y Magistrados (transitorio y con pretensiones de excepción permanente)	50	50	20 años	75	^e 34.92
Empleados ISS (beneficios pactados convencionalmente)	50	50	-	100	6.01
ECOPETROL ^a (convencional): - Plan 70 ^b - Plan de Ley	Sin edad 55 50		^c 20 años	75+2.5 año adicional	5.20
Fuerzas Militares y Policía Nacional (asignación retiro oficiales y suboficiales) ^a	Según carrera militar y patrón de retiro		^c 15 años	50 a 85 (la base incluye beneficios no salariales)	5.33 1.83
Sector público: Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL): - Ley N° 33/1985 (transición) - Ley N° 71/1988 (transición)	55	50 55	20 años	75	2.63

Fuente: Compilación de información del proyecto de reforma, sobre la base del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Ministerio de Hacienda, 2001.

^a Exceptuado por la Ley N° 100 de 1993.

^b Incluye la mayoría de pensionados de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL). Cobija a los trabajadores activos a diciembre de 1977.

^c Sólo en la entidad.

^d Promedio salarial afiliados al Instituto de Seguros Sociales (ISS).

^e Sólo excongresistas.

B. Estructura de la afiliación al sistema pensional en Colombia

Mediante algunos módulos especiales de las encuestas que se realizan periódicamente a los hogares es posible conocer algunas características del sistema pensional. A partir de la reforma en 1994, se dispone de mejor información que debe ser reportada al organismo de supervisión, y la mayor parte de ella comprende exclusivamente los afiliados al sistema de capitalización.

Como resulta previsible, los trabajadores con mayor cobertura son los asalariados del gobierno, seguidos por los trabajadores del sector formal de la economía, caracterizados principalmente por contratos a término indefinido —vinculados por lo general antes de la Ley N° 50 de 1990— disposición legal que flexibilizó los contratos de trabajo. Estos trabajadores pertenecen principalmente a los sectores manufactureros y de servicios. Se observa también una mayor cobertura de las mujeres tanto en su afiliación a salud como a pensiones. Los trabajadores con menor cobertura del riesgo de vejez se encuentran en el sector agropecuario y en general en las actividades denominadas informales. Una de las características de estas últimas es precisamente la baja cobertura de la seguridad social. Finalmente se muestra que una gran proporción de la población mayor de 55 años no está cubierta por el sistema de seguridad social.

1. Cobertura según posición ocupacional

En lo que se refiere a la cobertura pensional, con respecto a las posiciones ocupacionales (cuadro 5), como es predecible de acuerdo con la reforma, los trabajadores asalariados constituyen la gran mayoría de afiliados, especialmente en el sector gobierno. Sin embargo, es importante anotar que dentro de los asalariados, para los cuales la afiliación al régimen de ahorro individual es obligatoria, solamente estaban afiliados el 46% de los asalariados particulares y el 83% de los del gobierno. Estas tasas muestran la importancia que han adquirido los contratos de prestación de servicios, donde la afiliación, que debe realizarla el trabajador de manera independiente, no siempre la realiza. Por su parte, sólo el 25% de las personas catalogadas en la categoría ocupacional patrón-empleador está cubierta, y sólo el 11% de los empleados domésticos.

Cuadro 5
COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y EN PENSIONES:
¿POR SU TRABAJO ESTÁ AFILIADO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES?
(En porcentajes)

Posición ocupacional	Si	No	Total pensiones
Trabajador familiar sin remuneración	5.75	92.6	201 595
Asalariado particular	46.80	50.66	5 006 067
Asalariado de gobierno	83.07	15.46	1 163 049
Empleado doméstico	11.75	86.7	501 952
Trabajador por cuenta propia	8.77	90.07	3 641 965
Patrón o empleador	26.42	71.84	488 428
Total	34.79	63.34	11 003 056

Fuente: Cálculos urbanos nacionales sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), septiembre de 1997.

El crecimiento de los afiliados en el sistema de capitalización ha estado explicado principalmente por la evolución de los trabajadores dependientes, es decir, aquellos que trabajan, por lo general con un contrato de trabajo en una empresa. Con excepción del 2000, en donde dependientes e independientes crecen a la misma tasa, desde 1994 los afiliados de actividades dependientes, explican el crecimiento de la afiliación el sistema de ahorro individual y llegan a representar el 97% de los afiliados.(cuadro 6).

Cuadro 6
AFILIADOS DE ACTIVIDAD DEPENDIENTE O INDEPENDIENTE
EN EL SUBSISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL, A DICIEMBRE 1994-2000
(En porcentajes)

	Dependiente			Independiente			Total	
	Afiliados	Tasa de crecimiento anual	Participación dentro del total de afiliados	Afiliados	Tasa de crecimiento anual	Participación dentro del total de afiliados	Afiliados	Tasa de crecimiento anual
1994	831 635		84	159 985		16	991 620	
1995	1 582 677	90.3	92	134 045	-16.2	8	1 716 722	73.1
1996	1 935 036	22.3	95	97 369	-27.4	5	2 032 405	18.4
1997	2 397 520	23.9	96	96 843	-0.5	4	2 494 363	22.7
1998	2 813 188	17.3	97	95 445	-1.4	3	2 908 633	16.6
1999	3 337 620	18.6	97	105 703	10.7	3	3 443 323	18.4
2000	3 832 819	14.8	97	121 188	14.6	3	3 954 007	14.8

Fuente: Asociación de Fondos de Pensiones (ASOFONDOS), (www.asofondos.org).

2. Cobertura del sistema pensional según género y nivel de ingreso

Según la información general de la Encuesta Nacional de Hogares de septiembre de 1997, el 35% de los trabajadores urbanos se encontraba afiliado al sistema de pensiones, mientras que el 47% tenía cobertura en salud (cuadro 7). Como se mostró en el capítulo anterior, la mayor cobertura en ambos riesgos se encuentra en los asalariados del gobierno y particulares. Se destaca asimismo el mayor porcentaje de mujeres que cuentan con protección en estos dos riesgos en el mercado urbano de trabajo.

Cuadro 7
COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES, 1997
(En porcentajes)

	Salud	Pensiones
Hombre	44.81	33.05
Mujer	50.23	37.30
Trabajador familiar sin remuneración	10.87	5.75
Asalariado particular	62.04	46.80
Asalariado de gobierno	93.38	83.07
Empleado doméstico	23.60	11.75
Trabajador por cuenta propia	17.62	8.77
Patrón o empleador	41.35	26.42
Total	47.04	34.79

Fuente: Cálculos urbanos nacionales sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), septiembre de 1997.

Aunque no es posible generalizarla para todo el sistema pensional, la información del sistema de capitalización individual administrado por las AFP, permite una aproximación a la evolución reciente por género y por nivel de ingreso. Aunque el 61% de los afiliados a los fondos de pensiones son hombres, las mujeres han presentado una evolución más dinámica entre diciembre de 1994 y diciembre de 2000 (cuadro 8). Como se verá en el próximo capítulo, la menor tasa de afiliación de las mujeres es consistente con su mayor tasa de desempleo, que es de alrededor seis puntos más que la de los hombres. Esta brecha sin embargo, se ha ido cerrando por el aumento de su participación laboral que se refleja también en un ritmo creciente de afiliación a los fondos de pensiones.

Cuadro 8
EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN, A DICIEMBRE 1994-2000
(En porcentajes)

	Hombres		Mujeres		Total
1994	642 446	65	349 174	35	991 620
1995	1 083 226	63	633 496	37	1 716 722
1996	1 282 981	63	749 424	37	2 032 405
1997	1 562 693	63	931 670	37	2 494 363
1998	1 801 711	62	1 106 922	38	2 908 633
1999	2 147 706	62	1 295 617	38	3 443 323
2000	2 406 423	61	1 547 584	39	3 954 007
Variación anual promedio		25		28	26

Fuente: Asociación de Fondos de Pensiones (ASOFONDOS), (www.asofondos.org).

Por su parte, el 76% de los afiliados al sistema de capitalización administrado por las AFP, corresponden a asalariados de menos de dos salarios mínimos, aunque el mayor incremento en los seis años de funcionamiento del sistema se dio en el grupo de más de cuatro salarios mínimos, que representan menos del 9% de los afiliados (cuadro 9).

Cuadro 9
AFILIADOS A LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (AFP) POR NIVEL DE SALARIO (MÍNIMO) Y SEXO, A DICIEMBRE 1994-2000
(En porcentajes)

	Hasta 2 salarios mínimos				Entre 2 y 4 salarios mínimos			
	Hombres	Variación anual	Mujeres	Variación anual	Hombres	Variación anual	Mujeres	Variación anual
1994	516 269		285 964		89 533		46 282	
1995	838 984	63	506 553	77	153 623	72	86 622	87
1996	988 854	18	591 730	17	179 515	17	104 541	21
1997	1 166 158	18	718 695	21	225 560	26	132 480	27
1998	1 330 839	14	838 796	17	246 946	9	148 609	12
1999	1 611 100	21	1 007 998	20	302 020	22	176 200	19
2000	1 873 300	16	1 231 537	22	307 204	2	199 734	13
Variación media anual		17		22		16		22

	Entre 4 y 10 salarios mínimos				Más de 10 salarios mínimos			
	Hombres	Variación anual	Mujeres	Variación anual	Hombres	Variación anual	Mujeres	Variación anual
1994	29 757		14 548		6 887		2 380	
1995	70 520	137	34 343	136	20 099	192	5 978	151
1996	88 052	25	44 376	29	26 560	32	8 777	47
1997	129 614	47	66 857	51	41 361	56	13 638	55
1998	177 128	37	103 297	55	46 798	13	16 220	19
1999	176 855	0	91 776	-11	57 731	23	19 643	21
2000	171 237	-3	97 192	6	54 682	-5	19 121	-3
Variación media anual		30		34		38		38

Fuente: Asociación de Fondos de Pensiones (ASOFONDOS), (www.asofondos.org).

La estructura de ingresos de afiliados parece ser muy similar entre los subsistemas, particularmente para los trabajadores del sector privado, una vez se toma en cuenta que los del sistema de Prima Media son de mayores edades que los del de Prima Media y ello implica algunos mayores ingresos por experiencia. No hay evidencia de que los mayores salarios estén concentrados en el sistema de capitalización, como a menudo se argumenta. La principal diferencia entre las afiliaciones a los subsistemas resulta de las edades y no de los niveles de ingresos. El sistema de ahorro es el que ha incorporado más nuevos afiliados, y las pensiones que puede otorgar son mejores que las del de Prima Media para los que contribuyan largos plazos.

La tendencia al aumento en el número de personas afiliadas se frenó en el último año, para casi todos los grupos de salarios, reflejándose los efectos de la crisis económica.

3. Cobertura del sistema pensional en el sector rural

En lo que se refiere a cobertura de la seguridad social, se puede observar que todavía es muy precaria para los trabajadores rurales, tanto en salud como en pensiones (cuadro 10). Apenas un 10% de los trabajadores rurales se encuentran afiliados a un fondo de pensiones, y un 4% de los trabajadores agropecuarios, mientras que un 34.7% de los trabajadores urbanos se encuentran afiliados.

Se puede observar una diferencia de casi cinco puntos en la cobertura del sistema para los hombres que se concentrarían más en el sector primario, que para las mujeres. Las categorías más vulnerables son los ayudantes familiares sin pago y los cuenta propia. Estos últimos, como se vio anteriormente están creciendo, sin que exista un diseño institucional que promueva su afiliación.

Cuadro 10
COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD
Y PENSIONES PARA LOS TRABAJADORES RURALES
(En porcentajes)

	Salud		Pensiones	
	Agropecuario	Resto	Agropecuario	Resto
Hombre	7.3	14.2	3.9	9.3
Mujer	8.6	21.4	5.1	14.1
Total	7.4	16.1	4.0	10.6
Trabajador familiar sin remuneración	1.1	1.9	0.4	0.4
Asalariado particular	11.9	21.6	6.9	14.4
Asalariado de gobierno	100	89.0	90.2	79.0
Empleado doméstico	20.0	14.5	10.7	5.9
Trabajador por cuenta propia	2.6	5.7	0.9	2.1
Patrón o empleador	6.8	11.6	2.7	5.8

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), septiembre de 1997.

4. La cobertura de pensiones de los ancianos

En Colombia la población mayor de 55 años es de alrededor de 4.5 millones de personas, es decir el 11% de la población total, de los cuales el 47% son hombres y el 53% mujeres. A medida que se avanza en los grupos de edad, la proporción de hombres con respecto a las mujeres va disminuyendo hasta representar un 39% en el grupo de 80 y más años.

Al final del año 2000, el Sistema de Ahorro Individual contaba ya con 6 849 pensionados (cuadro 11), de los cuales 730 eran por vejez, 1 206 por invalidez y 4 913 por sobrevivencia. A su vez el Sistema de Prima Media, el ISS registró 426 924 pensionados a diciembre de 2000, mientras que los pensionados de las cajas que venían del sector público, eran 180 032 (Superintendencia Bancaria de Colombia, 2000).

Cuadro 11
PENSIONADOS DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO
VERSUS EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA, A DICIEMBRE 1994-2000
(Número de pensionados)

	A.F.P	I.S.S
1994	-	292 249
1995	-	313 755
1996	-	345 210
1997	1 487	364 869
1998	2 787	387 030
1999	4 603	415 331
2000	6 849	426 924

Fuente: Asociación de Fondos de Pensiones (ASOFONDOS), (www.asofondos.org).

Del total de la población inactiva pensionada, 767 586 según la Encuesta Nacional de Hogares (ENH), de 1997, el 6% se encontraba en la zona rural y el 51% se encontraba en las cuatro grandes ciudades (Bogotá D.C., Medellín Area Metropolitana, Cali A.M. y Barranquilla A.M.). De acuerdo con estas cifras, se puede observar que existe una gran proporción de la población mayor de 55 años que no está afiliada al sistema pensional.

Si se analiza a la población pensionada por género, de 1 766 100 de mujeres mayores de 54 años en la zona urbana en 1997, el 6% era pensionada y el 67% mencionó que su actividad principal era trabajar en el hogar (cuadro 12). Del total de pensionadas, el 17% eran casadas frente a un 24% de solteras y un 46% de viudas. Las mujeres mayores muestran una muy baja cobertura en el sistema pensional, especialmente las casadas, las separadas y el 0.6% de las que se encuentran en unión libre son pensionadas. Las mujeres de esa edad tendrían a depender de su cónyuge con respecto a su ingreso, y la alta proporción de pensionadas viudas podría explicarse por la pensión de sobrevivencia. Sin embargo, no es seguro que las que se encuentren en unión libre o las separadas puedan acceder a la pensión de su compañero; la legislación en este sentido aún no está muy clara.

Cuadro 12
MUJERES MAYORES DE 54 AÑOS SEGÚN ACTIVIDAD Y ESTADO CONYUGAL

(En porcentajes)

	Unión Libre	Casado	Viudo	Separado	Soltero	Total
Hogar	70.7	79.0	65.0	59.4	46.4	67.3
Ocupada	24.5	13.2	11.8	26.5	25.4	16.3
Pensionada	0.6	3.3	8	6.1	14.6	6.5
Incapacitada	1.6	1.7	5.6	1.6	5.6	3.6
Otras	2.6	2.9	9.5	6.4	8.1	6.4

Fuente: Cálculos urbanos nacionales sobre la base de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), y de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH), 1997.

III. Factores determinantes de la cobertura del sistema pensional

El actual sistema de pensiones comprende un sistema de capitalización individual administrado privadamente y regulado públicamente. Este nuevo sistema surgió a raíz de las deficiencias que tenía el antiguo sistema de reparto.

El sistema de reparto fue criticado porque cerca del 70% de las pensiones reconocidas en el ISS eran pensiones mínimas (ya que en muchos casos se alcanzaban sólo con 10 años de cotizaciones); las pensiones superiores a la mínima se concentraban en ciertos grupos de trabajadores estatales; presentaba grandes diferencias entre contribuciones y beneficios por lo que se veían perspectivas de déficit financiero en el sistema; y existía una gran atomización institucional en la provisión del servicio pues existían más de mil entidades responsables funcionando con un centenar de regímenes (Ayala y Acosta, 1998). Las pensiones eran provistas de una manera centralizada por el ISS a cerca de 3.5 millones de afiliados entre asalariados del sector privado y de algunas empresas comerciales del Estado, y por diferentes cajas y entidades previsionales para cerca de un millón de empleados públicos.

Por su parte, el Sistema de Ahorro Individual buscaba una mayor relación entre contribuciones e ingresos para la fuerza de trabajo, complementado con un sistema subsidiado para los pobres que no tuvieran acceso al sistema de capitalización. Los asalariados tendrían la obligación de afiliarse a una AFP privada que competiría con el ISS público, regulados por el Estado quién también garantiza,

bajo ciertas condiciones, las pensiones mínimas. Las cajas y entidades de niveles subnacionales de gobierno (departamentos y municipios), no podrían recibir nuevos afiliados e irían suprimiendo la provisión de servicios pensionales, a medida que sus afiliados fueran trasladando hacia las AFP o al ISS, por la imposibilidad de responder por las obligaciones adquiridas. Por su parte, el ahorro y la afiliación es voluntaria para los trabajadores independientes; sin embargo han tenido muy pocos incentivos, por lo que la cobertura en este segmento de la población es mínima.

Es así como la estructura del mercado laboral, su grado de informalidad y factores como un alto nivel de desempleo y una reforma laboral y de seguridad social que encarecieron los costos salariales, son factores determinantes en la actual y potencial ampliación de la cobertura del sistema de ahorro individual en pensiones.

A. Estructura del mercado de trabajo y su repercusión en materia de cobertura de pensiones

El análisis integral del mercado de trabajo exige utilizar información que proviene de diferentes Encuestas de los hogares, no todas disponibles a la misma fecha. Se utilizarán aquí los resultados de la más reciente Encuesta de Calidad de Vida, realizada a finales de 1997, la cual proporciona información relevante sobre el tamaño del sector informal tanto en el ámbito urbano como el rural. Ésta es una característica del mercado laboral colombiano que limita las posibilidades de extensión de la cobertura. De otra parte, la principal fuente para el estudio del mercado laboral la constituye la Encuesta Nacional de Hogares realizada trimestralmente que proporciona información de las principales ciudades del país y la que corresponde anualmente al tercer trimestre del año, realizada generalmente en el mes de septiembre, permite una aproximación nacional.

1. Características del mercado laboral colombiano

La población empleada, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, (cuadro 13) alcanzaba 14 millones de personas a finales de 1997, de los cuales cerca del 75% eran empleos urbanos. El empleo masculino representa cerca del 65% del empleo total y más del 82% en las áreas rurales. Las mujeres tienen una menor participación en el mercado laboral, en alguna medida explicado por problemas de subregistro de las estadísticas del trabajo femenino, pero como se analizará en mayor detalle más adelante, el empleo de las mujeres viene creciendo a mayores tasas que las de los hombres.

La agricultura aunque ha perdido el peso que tenía como sector generador del mayor número de empleo en el país, aún absorbe la mayor proporción del empleo, 21% en total y 70% en el sector rural. Sigue en importancia el comercio y la industria, sectores que generan el 20% y el 14% del empleo nacional, respectivamente. Por categoría ocupacional, el obrero o empleado particular es la posición dominante en el mercado laboral nacional y especialmente en las áreas urbanas donde representa más del 43% del empleo. Le siguen en importancia en el nivel nacional el grupo de trabajadores por cuenta propia, donde se clasifican el 29% de los trabajadores del país.

El sector informal está convencionalmente conformado en el país por los siguientes tipos de trabajadores: (a) los familiares sin remuneración, (b) los empleados domésticos (c) los independientes con excepción de los profesionales y los técnicos, y, (d) los asalariados del sector privado, junto con los patronos vinculados a empresas de hasta diez trabajadores. Para efecto de la cobertura pensional interesa el sector informal porque es considerado como un grupo que evade los pagos a la seguridad social y otras exigencias legales en materia de salario.⁴

⁴ Algunos autores (Nuñez, 2000) recientemente han propuesto el uso de definiciones más finas de informalidad en el empleo, en las cuales se excluyan de esta definición de informales, de acuerdo con su categoría ocupacional, aquellos trabajadores que dentro de estos grupos, estén afiliados por su trabajo a la seguridad social.

Cuadro 13
ESTRUCTURA DEL EMPLEO EN COLOMBIA
(En porcentajes)

	Total nacional		Urbano		Rural	
	Empleo	Participación	Empleo	Participación	Empleo	Participación
Total	14 025 501	100	10 359 835	100	3 665 666	100
Hombre	9 101 294	64.9	6 094 231	58.8	3 007 063	82.0
Mujer	4 924 207	35.1	4 265 604	41.2	658 603	18.0
Por rama económica:						
Agricultura	2 980 467	21.3	413 625	4.0	2 566 842	70.0
Minería	95 051	0.7	51 418	0.5	43 633	1.2
Industria	1 958 046	14.0	1 796 139	17.3	161 907	4.4
Electricidad, gas y agua	86 138	0.6	78 134	0.8	8 004	0.2
Construcción	718 355	5.1	623 489	6.0	94 866	2.6
Comercio	2 777 732	19.8	2 502 493	24.2	275 239	7.5
Transporte y comunicaciones	889 050	6.3	813 033	7.8	76 017	2.1
Servicios financieros	756 965	5.4	741 463	7.2	15 502	0.4
Otros servicios	3 763 697	26.8	3 340 041	32.2	423 656	11.6
Por posiciones ocupacionales:						
Trabajador familiar sin remuneración	439 122	3.1	121 191	1.2	317 831	8.7
Asalariado particular	4 864 973	34.7	4 471 026	43.2	393 947	10.7
Asalariado de gobierno	996 553	7.1	861 731	8.3	134 822	3.7
Empleado doméstico	645 800	4.6	567 551	5.5	78 249	2.1
Jornalero o peón	1 384 607	9.9	237 494	2.3	1 147 113	31.3
Trabajador de finca	888 763	6.3	76 742	0.7	811 931	22.1
Trabajador por cuenta propia	4 081 069	29.1	3 387 498	32.7	693 571	18.9
Profesional independiente	154 418	1.1	152 485	1.5	1 933	0.1
Patrón o empleador	570 286	4.1	484 017	4.7	86 269	2.4

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), 1997.

Cuadro 14
INFORMALIDAD DEL EMPLEO EN COLOMBIA
(En porcentajes)

	Total nacional	Urbano	Rural
Todos	68.5	60.6	90.8
Hombres	72.3	62.1	93.0
Mujeres	61.4	58.3	81.0
Por rama económica			
Agricultura	96.1	85.0	97.9
Minería	48.0	23.9	76.3
Industria	55.9	53.5	82.2
Electricidad, gas y agua	23.5	20.8	49.5
Construcción	76.6	75.7	81.9
Comercio	82.3	81.0	94.8
Transporte y comunicaciones	68.6	66.9	87.1
Servicios financieros	27.1	27.0	32.7
Otros servicios	51.2	50.6	55.7
Por posiciones ocupacionales			
Trabajador familiar sin remuneración	100	100	100
Asalariado particular	37.6	36.0	56.5
Asalariado de gobierno	0	0	0
Empleado doméstico	100	100	100
Jornalero o peón	100	100	100
Trabajador de Finca	99.2	94.8	99.6
Trabajador por cuenta propia	94.9	94.5	97.0
Profesional independiente	13.6	13.8	0.0
Patrón o empleador	92.3	91.7	95.6

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), 1997.

De acuerdo con esta definición, el 68% del empleo en el país es considerado informal, 60% en el caso de áreas urbanas y 91% en las rurales (cuadro 14). Los sectores con mayor proporción de informalidad en el empleo son en su orden la agricultura, el comercio la construcción y el transporte. Las posiciones ocupacionales con muy baja o ninguna informalidad son el obrero o empleado particular, el del gobierno y el profesional o técnico independiente. El resto de posiciones, con porcentajes entre el 92% y el 100% de informalidad, son las que por definición conforman el empleo denominado trabajo informal.

2. Evolución del mercado laboral en las principales áreas urbanas

La oferta de trabajo —definida como la Población Económicamente Activa (PEA)— presenta desde 1980 tasas de crecimiento mayores que las de la Población en Edad de Trabajar (PET), (mayores de 12 años). Esto refleja una menor participación de la Población Inactiva dentro de la población total, debido a la creciente incorporación de las mujeres y de la fuerza laboral secundaria —jóvenes y estudiantes— al mercado de trabajo. De otro lado, también es consecuencia del proceso de migración de la población del campo hacia las ciudades, como respuesta a los problemas de violencia y pobreza en las zonas rurales de conflicto (cuadro 15).

Cuadro 15
EVOLUCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO EN
SIETE ÁREAS METROPOLITANAS, A MARZO 1980-1999
(En porcentajes)

	Población Económicamente Activa (PEA)	Crecimiento^a	Población en Edad de Trabajar (PET)	Crecimiento^a	Tasa Global de Participación (TGP)
1980	3 022 410	-	5 531 708	-	-
1985	4 008 445	5.8	7 138 836	5.2	56.2
1990	4 622 988	2.9	7 959 170	2.2	58.1
1995	5 940 329	5.1	10 024 656	4.7	59.3
1999	6 852 437	3.6	11 013 769	2.4	62.2

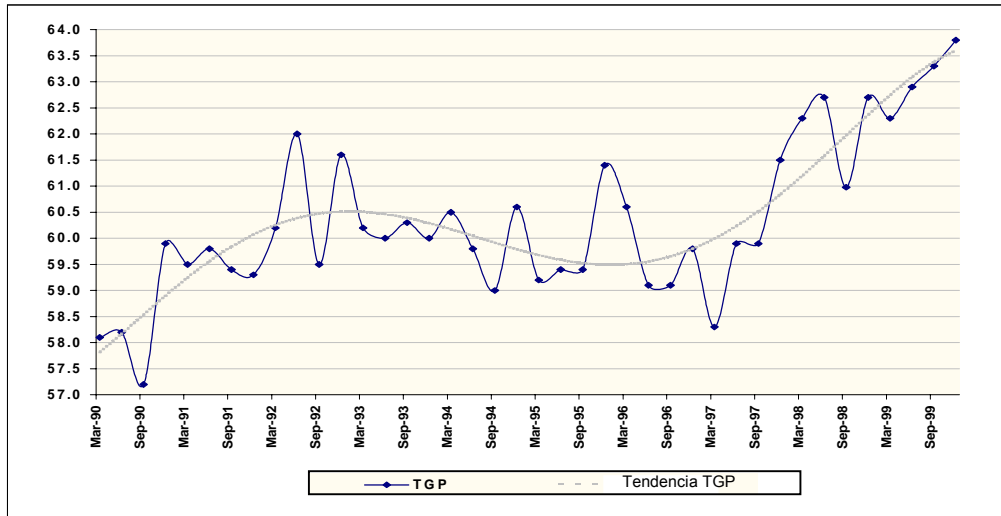
Fuente: Estadísticas históricas de Colombia (1990), sobre la base del Departamento Nacional de Planeación (DNP); Informe de indicadores macroeconómicos, y Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), varios años.

^a Promedio anual.

En la década de los noventa, aunque la oferta sigue creciendo de manera significativa, el ritmo es menor que el de la década anterior (4.3% y 4% promedio anual respectivamente). La causa del acelerado incremento de la oferta laboral en los ochenta fue el significativo auge del proceso de urbanización a partir de los años cincuenta ocasionado en parte por el mayor crecimiento económico en actividades urbanas, la relativa tecnificación de la agricultura y la violencia en el campo. Posteriormente, debido a la disminución paulatina en las tasas de fecundidad y natalidad, y por ende en el crecimiento de la población total, el incremento de la población en edad de trabajar en la presente década resultó menor que en los ochenta.

El gráfico 2 muestra el comportamiento de la Tasa Global de Participación (TGP) desde 1984. Se observa que entre 1994 y 1998 se desaceleró el ritmo de crecimiento de dicha tasa, lo cual coincide con la disminución en la creación de nuevos puestos de trabajo, como se verá más adelante. Su rápido ascenso de marzo de 1997 a igual mes de 1999 sugiere una respuesta masiva de población tradicionalmente inactiva, en busca de empleo, motivada por el deterioro paulatino de la situación económica.

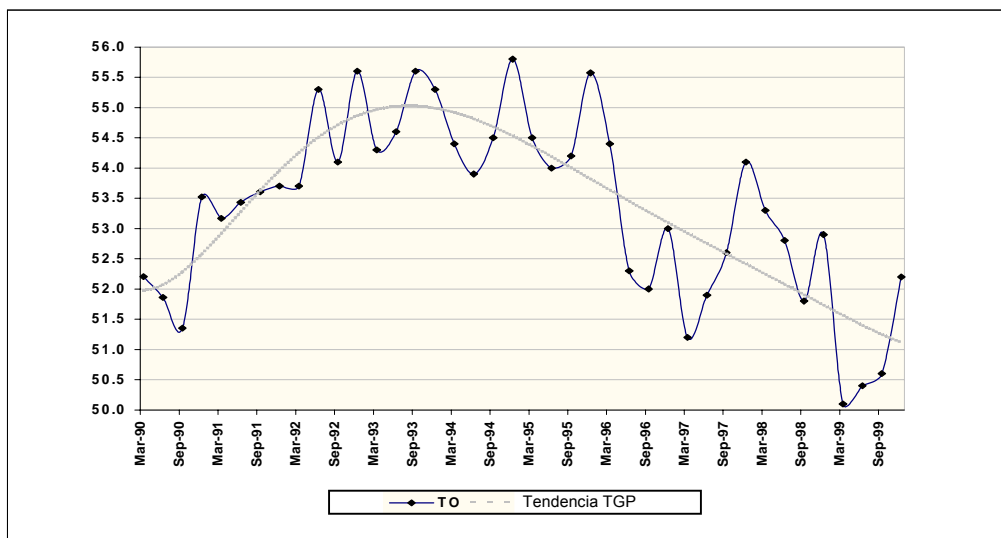
Gráfico 2
TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN (TGP)
EN SIETE ÁREAS METROPOLITANAS, DÉCADA 1990
(En porcentajes de la PET)



Fuente: Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), varios años.

Por su parte, hasta 1992 la tasa de ocupación (gráfico 3) presentaba una tendencia creciente, mientras que entre 1993 y principios de 1996 permanece casi constante (alrededor del 55%). A partir de entonces la tendencia se revierte y la ocupación cae sensiblemente, excepto en 1998, hasta llegar en marzo de 1999 al 50.1% (la tasa más baja registrada en la presente década). En este mismo mes, la brecha entre la tasa global de participación y la tasa de ocupación es la más grande que se ha presentado desde que existe Encuesta de Hogares (12.1 puntos porcentuales).

Gráfico 3
TASA DE OCUPACIÓN (TO) EN SIETE ÁREAS METROPOLITANAS, DÉCADA 1990
(En porcentajes de la PET)



Fuente: Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), varios años.

Cuadro 16
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN OCUPADA
SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA A JUNIO 1991-1999
(En porcentajes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	6.4	1.8	1.8	3.3	-1.0	2.2	3.6	-2.2
Industria	5.5	1.6	2.0	-0.1	-2.4	-7.4	5.3	-11.8
Construcción	18.6	5.9	17.8	5.4	-11.0	-6.1	0.2	-16.3
Comercio	11.9	-2.0	0.6	5.6	-3.9	2.0	2.4	7.8
Transporte	0.0	17.9	1.9	3.6	3.0	-2.7	13.8	-7.1
Servicios financieros	5.9	-3.9	17.4	10.0	1.1	20.1	-9.9	-0.2
Servicios comunales, sociales y personales	1.6	2.5	-3.0	1.9	3.3	6.0	8.4	-0.5
Otras ramas ^a	4.2	1.8	-12.4	-3.3	14.1	11.3	-18.8	0.1
Total hombres	5.2	1.4	2.6	2.2	-0.1	-1.8	1.8	-1.4
Industria	1.7	1.4	3.3	-1.0	-2.0	-9.4	5.1	-13.7
Construcción	20.1	4.2	19.4	3.9	-10.1	-8.2	-0.9	-15.3
Comercio	11.3	-2.3	0.0	1.6	-3.5	0.5	-1.2	14.8
Transporte	-0.4	14.4	2.8	3.1	3.5	-4.2	12.7	-5.2
Servicios financieros	7.5	-4.6	13.8	10.6	6.1	11.8	-9.5	1.3
Servicios comunales, sociales y personales	-1.8	2.2	-4.1	1.8	6.5	-1.5	7.4	0.1
Otras ramas ^a	7.8	-6.3	-13.8	0.1	8.2	19.5	-25.3	6.9
Total mujeres	8.1	2.3	0.7	5.0	-2.2	7.9	6.0	-3.2
Industria	11.5	2.0	0.3	1.2	-2.9	-4.4	5.5	-9.2
Construcción	-2.5	35.5	-3.1	30.0	-22.9	24.8	12.5	-26.1
Comercio	12.8	-1.6	1.4	10.5	-4.3	3.8	6.4	0.8
Transporte	4.2	52.0	-4.7	7.9	-1.0	9.3	22.0	-19.6
Servicios financieros	3.2	-2.7	23.3	8.9	-6.6	34.6	-10.5	-2.3
Servicios comunales, sociales y personales	4.5	2.8	-2.1	1.9	0.8	12.3	9.1	-1.0
Otras ramas ^a	-11.8	44.5	-7.5	-14.0	36.3	-13.0	7.7	-19.3

	Participación en el empleo total		Crecimiento			
	1991	1999	Promedio anual			Contribución ^b
			1991-1999	1991-1994	1995-1999	1991-1999
Total	100	100	2.0	3.3	0.6	100
Industria	23.4	18.4	-1.1	3.0	-4.3	-11.3
Construcción	5.5	5.1	1.1	14.0	-8.5	3.0
Comercio	25.5	27.6	3.0	3.3	2.0	39.9
Transporte	6.2	7.0	3.5	6.3	1.5	11.7
Servicios financieros	7.2	8.8	4.6	6.1	2.2	18.6
Servicios comunales, sociales y personales	29.9	31.1	2.5	0.3	4.2	38.1
Otras ramas ^a	2.3	1.8	-0.9	-2.4	0.8	-1.0
Total hombres	59.6	56.2	1.2	3.1	-0.4	35.9
Industria	14.3	10.4	-2.0	2.1	-5.3	-12.7
Construcción	5.1	4.7	0.9	14.3	-8.8	2.3
Comercio	14.3	14.9	2.5	2.8	2.4	18.2
Transporte	5.6	6.2	3.1	5.4	1.4	9.3
Servicios financieros	4.5	5.4	4.3	5.3	2.1	10.7
Servicios comunales, sociales y personales	13.9	13.2	1.3	-1.3	3.1	8.8
Otras ramas ^a	1.9	1.5	-1.3	-4.5	0.8	-1.1
Total mujeres	40.4	43.8	3.0	3.7	2.0	64.1
Industria	9.1	8.0	0.3	4.5	-2.9	1.5
Construcción	0.4	0.4	3.6	8.6	-5.4	0.7
Comercio	11.2	12.7	3.6	4.0	1.6	21.7
Transporte	0.5	0.8	7.1	14.7	1.5	2.4
Servicios financieros	2.7	3.5	5.1	7.4	2.4	7.9
Servicios comunales, sociales y personales	15.9	17.9	3.4	1.7	5.2	29.4
Otras ramas ^a	0.4	0.4	0.6	5.6	0.8	0.1

Fuente: Cálculos sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), 1991 a 1999.

^a Agricultura, minas, electricidad, gas y agua.

^b Contribución al empleo total.

a) Evolución del empleo urbano por actividad económica y posición ocupacional en las principales siete áreas metropolitanas

En algunos años del primer lustro de los noventa, la industria presentó tasas positivas de crecimiento del empleo, pero entre 1995 y 1999 el empleo industrial decreció a una tasa de 4.3% anual promedio (cuadro 16). Se argumenta que la evolución del empleo refleja el proceso de transformación de la actividad productiva después de la apertura, que concentró la demanda hacia personal con cierto nivel de calificación. Ello también explica que los salarios en la industria hayan crecido aceleradamente para los empleados, y con mayor moderación para los obreros.

El apogeo de la construcción entre los años 1991 y 1994 permitió que el empleo en el sector aumentara a una elevada tasa del 14% anual durante el período (cuadro 16); sin embargo, en 1996 el sector construcción expulsó gran cantidad de mano de obra, disminuyendo el número de ocupaciones en un 11% respecto al año anterior. Entre 1995 y 1999, el empleo en la construcción se redujo 8.5%.

En el sector servicios comunales (que incluye servicios del gobierno) el empleo aumentó en forma sostenida durante el período 1991-1999, especialmente para las mujeres. También en el sector privado la mujer está incrementando las posibilidades de encontrar un puesto de trabajo; en la categoría obrero o empleado particular, en 1998 se demandaron 330 mil trabajadores más que en 1991, el 65% mujeres (Weller, 1998).⁵ Por otra parte, los trabajadores del gobierno presentaron aumentos importantes en 1994, 1996 y 1998, pero debido a los significativos recortes a principios de la década y en 1999, contribuyeron negativamente al crecimiento total del empleo.

Como ya se anotó, la mayor parte de los trabajadores que lograron ubicarse en un puesto de trabajo, se encuentran en la categoría de cuenta propia. Éste es un aspecto que cuestiona sensiblemente la calidad del empleo, pues en muchos casos, las personas que trabajan por su cuenta tienen condiciones laborales desfavorables y carecen de todo tipo de seguridad social. Igualmente, es de resaltar que los sectores que contribuyeron con más del 70% del crecimiento del empleo entre 1991 y 1999 —comercio y servicios comunales, sociales y personales— se caracterizan por tener altos índices de informalidad y empleos con bajos ingresos laborales e inestabilidad (cuadro 17).

Las mujeres han venido ganando participación en el total de ocupados, con mayor presencia en las áreas urbanas que rurales. Mientras que en 1991 las mujeres representaban el 40% del empleo urbano, al finalizar la década avanzan a 43.8%. Por el contrario la participación laboral de las mujeres en el área rural ha disminuido ligeramente a lo largo de la década (Informe de Desarrollo Humano, 2000).

b) La informalidad

La informalidad ha sido considerada en el país como una alternativa al desempleo (Gaviria y Henao, 2001). Esta tasa había descendido en el país en forma sostenida entre 1988 y 1996 gracias al buen desempeño económico de este período (gráfico 4). Por el contrario, a partir de 1996 el deterioro de la situación económica no sólo se manifestó en un creciente desempleo, sino también en un crecimiento del empleo informal. La tasa de informalidad en las principales áreas metropolitanas del país pasó de 52.7% en 1996 a 60.3% en el año 2000.

⁵ Weller destaca que durante los años noventa, el nuevo empleo se genera en forma polarizada: puestos de alto y de bajo nivel a la vez, siendo estos últimos los predominantes. La generación de empleo femenino también tiene esta característica: por un lado, ocupaciones de alto nivel sobre todo en el sector público, y además, lentos procesos de mayor acceso de mujeres a puestos directivos; pero por otro lado, nuevas oportunidades laborales en ocupaciones de calidad precaria y con bajas remuneraciones.

El empleo en el sector informal es, en su mayoría, empleo precario de baja productividad. Sin embargo, también se encuentra catalogado como tal el empleo de los patronos y el de los empleados de empresas de menos de 10 trabajadores. El componente que tiene un mayor grado de precariedad es el de trabajadores por cuenta propia, en el cual se ubican los millares de vendedores ambulantes, que aumentan considerablemente en épocas de crisis.

Cuadro 17
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL A JUNIO 1991-1999
(En porcentajes)

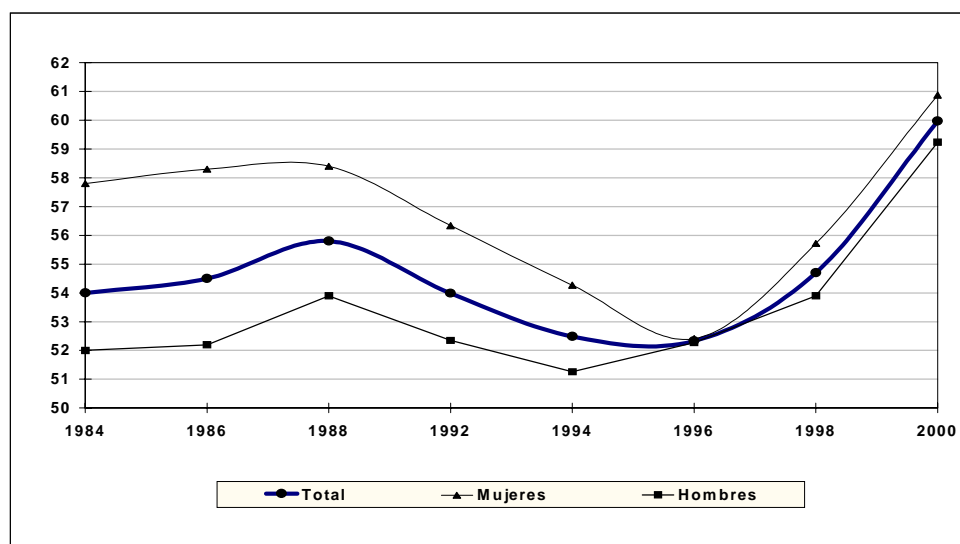
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	6.4	1.8	1.8	3.3	-1.0	2.2	3.6	-2.2
Trabajador familiar sin remuneración	118.9	-41.8	-13.2	24.5	-31.9	41.8	26.6	22.1
Asalariado particular	8.0	3.7	2.6	2.6	1.6	-4.0	0.9	-7.3
Asalariado de gobierno	-9.3	-7.4	4.2	-1.9	2.1	-3.5	15.3	-13.4
Empleado doméstico	4.9	1.4	-15.6	-2.2	-10.9	15.4	10.0	18.3
Trabajador por cuenta propia	-4.9	17.0	-6.3	18.0	-8.5	20.9	-4.5	15.5
Patrón o empleador	58.8	-34.6	57.5	-33.1	25.1	-25.4	58.8	-40.1
Total hombres	5.2	1.4	2.6	2.2	-0.1	-1.8	1.8	-1.4
Trabajador familiar sin remuneración	245.4	-48.5	-31.1	19.3	-20.6	46.8	12.5	21.4
Asalariado particular	7.6	1.0	3.7	-0.9	2.0	-7.9	1.2	-5.3
Asalariado de gobierno	-10.8	-7.3	2.2	-0.5	0.3	-8.1	10.7	-3.5
Empleado doméstico	-21.8	72.0	-71.5	91.4	-18.4	-6.8	43.4	37.3
Trabajador por cuenta propia	-9.3	23.2	-9.2	22.9	-8.8	18.8	-8.0	15.5
Patrón o empleador	53.9	-34.8	55.4	-32.9	24.3	-25.7	49.3	-37.1
Total mujeres	8.1	2.3	0.7	5.0	-2.2	7.9	6.0	-3.2
Trabajador familiar sin remuneración	78.1	-37.6	-4.0	26.5	-35.9	39.6	33.0	22.4
Asalariado particular	8.6	8.3	0.9	8.2	0.9	1.9	0.4	-10.1
Asalariado de gobierno	-7.4	-7.5	6.7	-3.5	4.4	1.9	20.2	-23.1
Empleado doméstico	5.9	-0.5	-13.0	-3.6	-10.7	16.0	9.2	17.8
Trabajador por cuenta propia	2.5	7.6	-1.2	10.2	-7.9	24.6	1.4	15.5
Patrón o empleador	79.6	-33.7	65.3	-33.8	27.9	-24.1	89.2	-47.8

	Participación en el empleo total		Crecimiento			
			Promedio anual			Contribución ^a
	1991	1999	1991-1999	1991-1994	1995-1999	1991-1999
Total	100	100	2.0	3.3	0.6	100
Trabajador familiar sin remuneración	1.1	1.9	9.4	3.4	10.5	6.9
Asalariado particular	53.1	48.8	0.9	4.7	-2.3	23.4
Asalariado de gobierno	10.6	7.6	-2.1	-4.4	-0.4	-9.8
Empleado doméstico	5.3	5.3	2.0	-3.5	7.5	5.4
Trabajador por cuenta propia	25.1	32.3	5.2	1.4	5.1	74.8
Patrón o empleador	4.8	4.0	-0.3	17.9	-2.9	-0.8
Total hombres	59.6	56.2	1.2	3.1	-0.4	35.9
Trabajador familiar sin remuneración	0.3	0.5	11.1	7.0	12.3	2.1
Asalariado particular	33.5	28.9	0.1	4.1	-2.6	1.1
Asalariado de gobierno	5.9	4.2	-2.4	-5.5	-0.4	-6.1
Empleado doméstico	0.2	0.2	1.2	-27.4	10.6	0.1
Trabajador por cuenta propia	15.8	19.4	4.6	0.5	3.6	40.9
Patrón o empleador	3.9	3.0	-1.2	16.0	-3.5	-2.1
Total mujeres	40.4	43.8	3.0	3.7	2.0	64.1
Trabajador familiar sin remuneración	0.8	1.4	8.8	2.2	9.9	4.8
Asalariado particular	19.6	20.0	2.2	5.9	-1.8	22.3
Asalariado de gobierno	4.6	3.4	-1.8	-3.0	-0.4	-3.7
Empleado doméstico	5.1	5.1	2.1	-2.9	7.4	5.3
Trabajador por cuenta propia	9.3	12.8	6.2	2.9	7.6	33.9
Patrón o empleador	0.9	1.0	2.8	25.3	-1.1	1.4

Fuente: Cálculos sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), 1991 a 1999.

^a Contribución al empleo total.

Gráfico 4
TASAS DE INFORMALIDAD SEGÚN GÉNERO
 (En porcentajes)



Fuente: Gaviria y Henao (2001) sobre la base de Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

Durante la reciente crisis, la composición del empleo informal ha cambiado, aumentando la proporción de trabajadores por cuenta propia en detrimento del empleo asalariado en las microempresas. En 1996, 37.7% del empleo informal era asalariado de las microempresas y 43.8% era trabajador por cuenta propia. En junio de 2000 el empleo asalariado había descendido a 31% del empleo informal y el empleo por cuenta propia había aumentado hasta representar 49.2% del empleo informal, esto es, un aumento de cinco puntos porcentuales en el componente más precario del sector informal (Gaviria y Henao, 2001).

La composición de los trabajadores informales por grupos de ingreso muestra que son los grupos más pobres de la población los que han tenido que refugiarse en el sector informal para enfrentar el desempleo actual. En junio de 2000 se observaba que 93.5% de los ocupados del decil-1 trabajaba en el sector informal de la economía, mientras que en 1994 este porcentaje era 70%. Es decir, en 1994, 30% de los ocupados del decil-1 lograban ocuparse en el sector formal de la economía; mientras que en el año 2000 apenas 6.5% de los trabajadores del decil-1 tenían acceso al sector formal. (Gaviria y Henao, 2001)

La distribución de los empleados informales por posición ocupacional (cuadro 18) ha cambiado a lo largo del período observado. En general, la proporción de trabajadores informales que eran empleados o patrones disminuyeron, mientras que para el año 2000 la proporción que se encuentra en la categoría cuenta propia aumentó 10 puntos.

Las mujeres han ganado participación en el sector informal, especialmente en el sector comercio y el sector de servicios, mientras que los hombres redujeron su participación en más de dos puntos desde 1992 y en prácticamente todas las ramas de actividad (cuadro 19).

El trabajo en el sector informal, cuya principal característica es la de constituir un paliativo al desempleo, constituye un determinante que explica la baja cobertura en pensiones. Precisamente una de las características del trabajador en este sector es que su posición ocupacional no garantiza la afiliación a la seguridad social básica.

Cuadro 18

**DISTRIBUCIÓN DE LOS INFORMALES POR POSICIÓN
OCUPACIONAL EN SIETE ÁREAS METROPOLITANAS, A JUNIO 1992-2000**
(En porcentajes)

	1992	1994	1996	1998	2000
Trabajador familiar sin remuneración	3.7	2.1	1.7	2.8	2.5
Asalariado particular	37.1	37.4	38.6	34.7	30.7
Empleado doméstico	9.7	8.1	7.0	8.0	8.8
Trabajador por cuenta propia	38.0	40.7	43.3	44.6	49.4
Patrón o empleador	11.5	11.8	9.4	9.9	8.5
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), varios años.

Cuadro 19

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA INFORMAL
POR RAMA DE ACTIVIDAD Y GÉNERO EN SIETE ÁREAS METROPOLITANAS**
(En porcentajes)

	1996			1998			2000		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	100	59.0	41.0	100	55.0	45.0	100	54.6	45.4
Industria	18.0	10.1	7.9	17.3	9.6	7.7	16.0	8.5	7.5
Construcción	8.0	7.8	0.3	7.2	6.8	0.4	5.7	5.6	0.2
Comercio	34.5	18.8	15.7	33.6	17.1	16.5	34.5	17.9	16.6
Transporte	7.7	7.2	0.5	8.0	7.4	0.6	7.6	6.9	0.7
Servicios financieros	4.2	2.8	1.4	5.3	2.9	2.4	4.4	2.7	1.7
Servicios comunales, sociales y personales	26.3	11.2	15.1	27.6	10.3	17.4	30.2	11.6	18.6
Otras ramas ^a	1.2	1.1	0.1	0.9	0.7	0.1	1.6	1.4	0.2

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), varios años.

^a Agricultura, minas, electricidad, gas y agua.

3. Evolución del empleo en el sector agrícola

La tasa de ocupación rural, al contrario de la urbana ha disminuido en la última década en Colombia, pasando de 54.3 en 1991 a 50.4 en 1999. Según López (2000), este comportamiento es el resultado de una depresión tendencial de la ocupación agropecuaria y un comportamiento cíclico de la no agropecuaria. Adicionalmente, el desempleo rural que oscilaba entre tasas de 4 y 5%, ha subido notablemente en los últimos años pasando a 6.5% en 1997 y 10.9% en 1999.

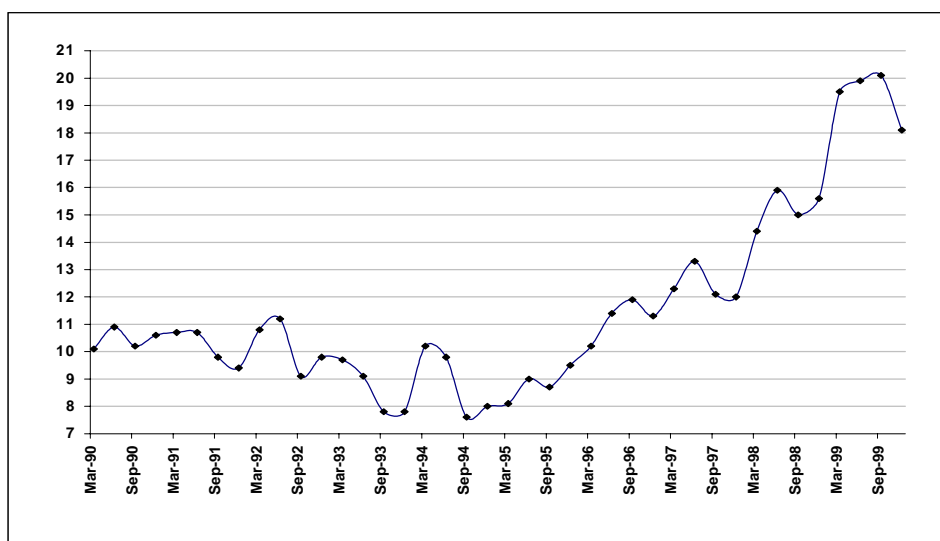
Por otra parte, si se analiza la evolución del empleo rural por posiciones ocupacionales, se observa que por un lado existe un avance en lo que se refiere a la disminución del porcentaje de ayudantes familiares sin pago, y el aumento de los asalariados. Pero se argumenta que hay signos de mayor deterioro del empleo rural, debido a que cae la importancia de los patronos y aumenta la de los cuenta propia en la estructura del empleo rural (López, 2000).

B. El reciente incremento del desempleo y la afiliación a la seguridad social

El desempleo en Colombia ha aumentado de una manera significativa en los últimos tres años. La tasa de desempleo en las siete áreas metropolitanas pasó de 13.4 en junio de 1997 a 20.4 en junio de 2000 (gráfico 5), según la ENH del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). Los desocupados para este último año ascendieron a 1 522 000 personas.

Este aumento sostenido, puede explicarse por la convergencia de tres factores: (ii) la caída del PIB, que en 1999 llegó a -4.48%; el aumento de la participación laboral sobre todo por parte de mujeres y jóvenes menores de 19 años por encima de su tendencia, que ingresaron al mercado laboral para compensar la caída del ingreso que enfrentaron los hogares con la crisis económica; (ii) la Tasa Global de Participación (TGP), (Población Económicamente Activa (PEA) *versus* Población en Edad de Trabajar (PET)) evolucionó de 59.9 en septiembre de 1997 a 64.8 en septiembre de 2000, y (iii) la inflexibilidad del salario real (Ayala, Barrera, Henao, López, 2000).

Gráfico 5
TASA DE DESEMPLEO EN SIETE ÁREAS METROPOLITANAS, DÉCADA 1990
(En porcentajes de la PEA)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), varios años.

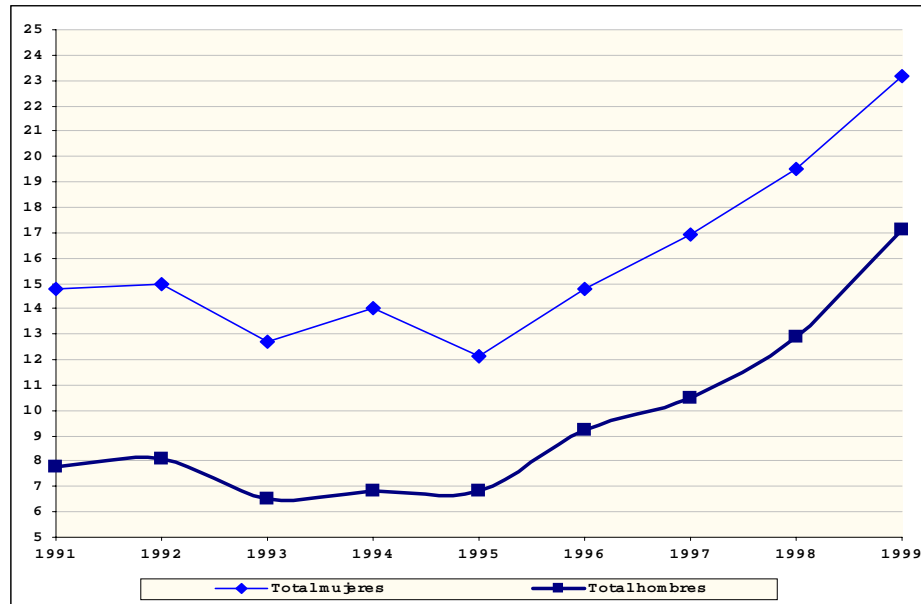
El desempleo sigue afectando en mayor medida a las mujeres, aunque entre 1991 y 1998 la tasa de desempleo masculina aumentó 6.3 puntos porcentuales frente a 5.6 de la femenina (gráfico 6). Debido al aumento en el nivel de ocupación de las mujeres y a la ligera disminución de dicha tasa para los hombres, la brecha entre el desempleo según sexo ha disminuido levemente, a pesar del continuo aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

Por rangos de edad, se puede apreciar en el gráfico 7 que los grupos más jóvenes presentaron las tasas de desempleo más elevadas. Igualmente, son estos grupos los que aumentaron con mayor rapidez el nivel de desempleo en la presente década. Esto es un reflejo de la disparidad existente entre el nivel de calificación exigido para ocupar algunos puestos de trabajo, y el que posee la fuerza laboral disponible (componente estructural del desempleo); en el caso de los jóvenes, su

experiencia y nivel de educación (secundaria completa o incompleta o superior incompleta) son insuficientes para ubicarse con facilidad en el mercado laboral.

Gráfico 6
TASA DE DESEMPLEO SEGÚN GÉNERO, A JUNIO 1991-1999

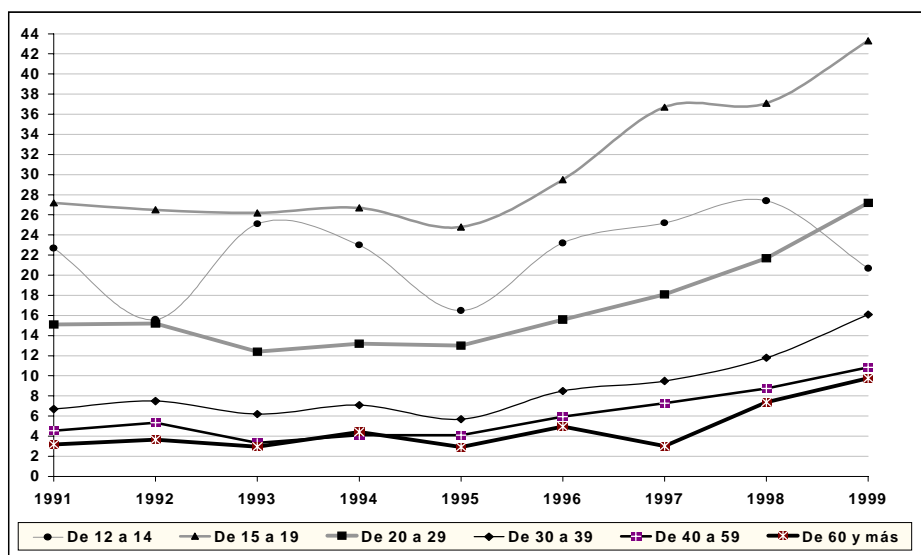
(En porcentajes de la PEA)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), varios años.

Gráfico 7
TASA DE DESEMPLEO SEGÚN EDAD, A 1991-1999

(En porcentajes)

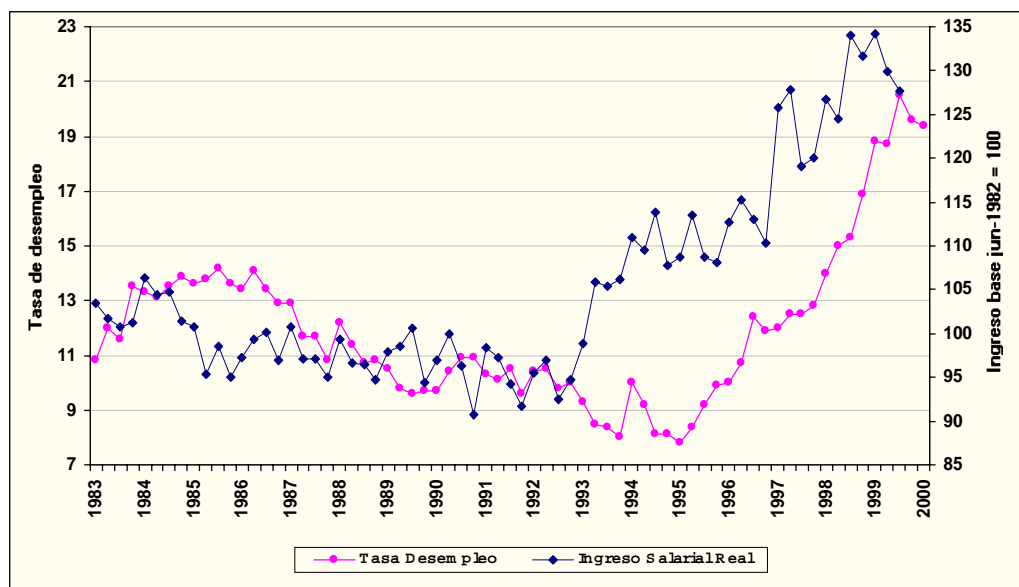


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), varios años.

El desempleo y el tamaño del sector informal, como se mencionó anteriormente, pueden influir en la cobertura actual y ampliación del sistema de capitalización individual en pensiones, pues está basado esencialmente en la cotización mensual a través del empleo formal. Para los asalariados, es obligatorio estar inscrito en el régimen de pensiones y para los empleadores, tener a sus empleados afiliados al sistema de seguridad social.

Por otra parte, en Colombia la estructura salarial es muy rígida, y no responde a los cambios en el mercado laboral ante los momentos de crisis económica. Esta inflexibilidad lleva a que el ajuste se haga por cantidades y no por precios. Este fenómeno, se puede observar en el gráfico 8 a continuación, donde se ve el incremento del salario real en la última década para las siete principales ciudades, con una tendencia similar para la tasa de desempleo.

Gráfico 8
DESEMPLEO VERSUS INGRESO SALARIAL EN SIETE CIUDADES



Fuente: Cálculos sobre la base del Departamento Nacional de Planeación (DNP), División de Desarrollo Social (DDS), a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), varios años.

La inestabilidad del empleo, en un sistema de pensiones en el cual las afiliaciones tienen que ser periódicas y esencialmente a través del mercado laboral formal, puede afectar la continuidad de las cotizaciones, la permanencia de los trabajadores en el sistema y las nuevas afiliaciones al sistema de ahorro individual.

C. Legislación laboral: la reforma laboral a comienzos de los años noventa y las propuestas actuales, las cargas a la nómina

Las bases de la intervención del Estado en la legislación laboral se dieron alrededor de los años cincuenta, mediante el Código Sustantivo del Trabajo. Sin embargo, esta legislación tuvo efectos negativos en lo que se refería a generación de empleo, pues penalizaba exageradamente los despidos de los trabajadores y los costos laborales, con respecto a la retroactividad de las cesantías, eran inciertos.

Las cesantías fueron una prestación considerada como un ahorro para los períodos de desempleo,⁶ cuyo monto era equivalente a un mes de salario más los intereses del 12% al año, sobre los saldos de antigüedad en la empresa. En el momento en que el trabajador se retiraba de la empresa, se calculaba el valor de las cesantías de acuerdo al salario promedio de los últimos tres meses, descontando los retiros hechos por el trabajador durante los años en los que trabajó en la empresa (Henao, 1995). Esta prestación constituía un costo muy alto para las empresas que tuvieran trabajadores estables, pues a mayor permanencia del trabajador en la empresa, mayor era el monto que se le debía al trabajador y más inciertos eran los costos para las empresas al tener que incluir la inflación y los aumentos salariales del trabajador.

En 1990, con la reforma laboral se crearon los fondos de cesantías para tratar de solucionar este problema. De esta forma, el empleador cada año abona el monto de cesantías adeudadas a sus trabajadores con el 12% de interés, y el fondo ofrece al afiliado un interés mínimo, igual al Depósito a Término Fijo (DTF), a 90 días, pagado por bancos y corporaciones financieras. Así, el empleador cancela su deuda anualmente, con costos mucho más claros y no acumulables a través de los años. Por su parte, el empleado puede retirarlas para la compra de vivienda o el pago de la educación superior propia o de su familia.

Los fondos de cesantías son administrados por los mismos fondos de pensiones, no obstante a diferencia de éstos, no es obligatorio cotizar para los asalariados de más de 10 salarios mínimos, pues pueden escoger recibir de su empleador el salario integral. La diferencia en cobertura se puede observar en el cuadro 20.

Cuadro 20
AFILIADOS A LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PENSIONES (AFP), A DICIEMBRE 1994-2000
(Número de afiliados)

	Pensiones obligatorias	Cesantías	Pensiones voluntarias	Total
1994	991 620	1 165 398	12 494	2 169 512
1995	1 716 722	1 461 558	12 171	3 190 451
1996	2 032 405	1 688 585	15 213	3 736 203
1997	2 494 363	1 862 270	20 434	4 377 067
1998	2 908 633	1 967 516	41 072	4 917 221
1999	3 443 323	2 102 911	70 849	5 617 083
2000	3 954 007	2 274 341	106 595	6 334 943

Fuente: Informes de Coyuntura y Boletín Mensual, Superintendencia Bancaria de Colombia, varios años.

Las reformas que se hicieron en materia laboral, no fueron suficientes para influir en problemas estructurales como la alta rotación laboral, cambiar los patrones de demanda laboral o disminuir los altos costos administrativos existentes (Lora y Henao, 1995). En general, la Ley N° 50 de 1990 disminuyó las restricciones existentes para trabajos temporales e hizo que se reglamentara de una manera más clara el costo laboral que generaba pago de cesantías, al menos para contratos nuevos (cuadro 21). Por otra parte, a raíz de la nueva ley de seguridad social (Ley N° 100 de 1993) que creó los fondos de pensiones y con ellos un régimen de ahorro individual, se involucró al sector privado en la provisión de los servicios de salud y pensiones y se hizo más estrecha la relación entre contribuciones y beneficios de los contribuyentes. No obstante, esta reducción de los costos laborales en la reforma, no fue suficiente para compensar los aumentos de las contribuciones a la seguridad social.

⁶ Con el decreto N° 2351 de 1965, las cesantías se convirtieron en una prestación permanente que podía retirarse parcialmente para compra o mejora de vivienda.

Cuadro 21
COSTOS NO SALARIALES QUE DEBE ASUMIR EL EMPRESARIO
(Porcentajes del salario mensual)

	Salarios con remuneraciones diferidas		Salario integral ^b
	Antes de las Leyes N° 50 y N° 100	Después de las Leyes N° 50 y N° 100	
A. Remuneraciones diferidas	27.6	23.4	5.8
Prima de servicio	8.3	8.3	-
Vacaciones	5.8	5.8	5.8
Cesantías	9.3	9.3	-
Retroactividad cesantías	4.2	-	-
B. Seguridad social	11.0	20.5	14.5
Pensiones	4.3	10.1	7.1
Salud	4.7	8.0	5.6
Riesgos profesionales	2.0	2.4	1.7
C. Contribuciones parafiscales^a	9.0	9.0	6.3
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	2.0	2.0	1.4
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	3.0	3.0	2.1
Cajas de compensación	4.0	4.0	2.8
TOTAL (A+B+C)	47.6	52.9	26.5

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Empleo: un desafío para Colombia". 1998.

^a Para salarios integrales el porcentaje de contribución es el mismo pero se cobra sobre el 70% del salario mensual.

^b Más de 10 salarios mínimos.

Las contribuciones pensionales, al pasar al sistema de capitalización individual se incrementaron del 6.5% al 13.5%. Y las contribuciones en el sistema de salud pasaron de un 7 a un 12%, de lo cual un 1% va a financiar el régimen subsidiado. Como se puede observar en la tabla, para empleadores el mayor costo por contribuciones a la seguridad social, pasaron de 11% a 20.5% del salario, o a 14.5% en el caso de salarios integrales —generalmente para los altos salarios. La incertidumbre acerca del monto exacto de estos costos se redujo a pesar de que el total de los costos laborales adicionales subieron.

A pesar de que esta reforma laboral tuvo aciertos en lograr una mayor certidumbre en los costos laborales, y de acuerdo con encuestas hechas a diferentes empresas (Henoa 1995, sobre la base de la encuesta de opinión empresarial de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO)), se logró generar una mayor estabilidad laboral y mayor flexibilidad en los contratos, los altos costos en seguridad social demuestran ser un gran obstáculo para la mayor generación de empleo. Estos recargos a la nómina demuestran ser muy altos comparados con otros países de América Latina y el Caribe, en donde Colombia ocupa el puesto tercero con países como Uruguay y Argentina (BID, 1996). Se argumenta que en países donde estos sobrecostos al salario son más altos y el nivel de fiscalización es bajo, se pueden generar altos niveles de evasión fiscal e informalización de la economía. Esto a su vez, en un sistema en que la afiliación a los regímenes de salud y pensional se realiza por medio de contribuciones a través del trabajo formal, repercute en que existan grandes porciones de población sin esta cobertura.

IV. Evaluación de los instrumentos de la reforma de 1993 para mejorar la cobertura

La reforma de 1993 incentivó la afiliación del grupo de trabajadores más jóvenes, pero ha carecido de suficientes mecanismos para afiliación y pago de las contribuciones de los sectores informal y campesino. El nuevo sistema implantado depende de la continuidad de las contribuciones, variable altamente afectada por el desempleo, tanto el de tipo cíclico, como por la mayor volatilidad derivada de una economía abierta. Este capítulo analiza además del impacto de la reforma en la cobertura, los instrumentos que se crearon de manera explícita para mejorarla.

A. El papel del sistema de capitalización en el aumento de la cobertura

El sistema de ahorro individual, o de capitalización, creado con la reforma de 1993 explica en su totalidad el avance en cobertura en materia de pensiones. Aunque la crisis económica de los tres últimos años deterioró este logro, es posible demostrar que el nuevo sistema generó los incentivos para que los jóvenes prefieran el sistema de capitalización para fondear su ahorro para pensiones.

Sin embargo, la expansión de la cobertura está limitada por las características estructurales del mercado laboral colombiano, tratadas

en el capítulo anterior, que no permiten que los ingresos de los trabajadores informales, que constituyen cerca del 60% de los trabajadores, logren realizar el ahorro para fundear su pensión.

Antes de 1993, en el sistema pensional colombiano los beneficios y las contribuciones no estaban ligados directamente y el sistema era manejado en el nivel central por el ISS, que debía encargarse de cubrir a todos los trabajadores. Con la reforma al sistema de seguridad social, se esperaba que éste fuera sostenible fiscalmente para que esto repercutiera a su vez, en un aumento en la cobertura y una mayor relación entre beneficios y contribuciones. De esta forma, se pasó a un sistema multipilar, en el cual hay un pilar financiado por el gobierno a través de impuestos o contribuciones para otorgar un subsidio a las personas que no alcanzan la pensión mínima. El otro pilar es contributivo, con la participación de fondos de pensión privados a los cuales se afiliarán obligatoriamente los asalariados y voluntariamente los independientes, regulado por el Estado.

Este sistema es efectivo en el sentido en que puede llegar a promover relaciones más formales de trabajo, mejorar las condiciones laborales y asegurar beneficios futuros para los hogares. Por otra parte, es más sostenible a nivel fiscal, contribuye a los ahorros de los hogares e incrementa su productividad y por lo tanto, esta relación más estrecha entre contribución y beneficios puede tener un efecto en el aumento de la cobertura del sistema para llegar a grandes segmentos de la población.

En síntesis el sistema de capitalización que creó la reforma de 1993 tiene mejores incentivos para afiliarse al sistema porque, excepto para las garantías de pensión mínima o las pensiones asistenciales, tiene una estricta relación entre beneficios y contribuciones y por ello favorece la ampliación de cobertura. Por otra parte la creciente afiliación de los jóvenes de ingresos bajos al sistema de ahorro individual muestran la poca credibilidad en la posibilidad de sostener los amplios subsidios vigentes aún después de la reforma en el ISS.

También es necesario señalar que el país requiere mayor flexibilidad a su mercado laboral que la lograda con la reforma realizada mediante la Ley N° 50 de 1990. Dentro del amplio sector de trabajadores independientes se encuentra un grupo de asalariados disfrazados, ya que perciben honorarios por labores requeridas y dirigidas por un empleador, en el sitio de éste y con el horario que se le fija, y que por lo tanto debería y podría cotizar al sistema de pensiones, pero no lo hace en razón de su forma de remuneración.

Así mismo se encuentra un conjunto de pequeños empresarios cuyo ahorro para pensiones competiría con el capital que requiere, en un mercado de crédito restringido. La imposición de un requisito de contribución a pensiones a este grupo reduciría el bienestar que podría lograr en el largo plazo manejando todos sus recursos, es imposible controlar y provoca evasión, y hasta puede provocar selección adversa en busca de los subsidios que pueda haber o para aprovechar defectos en las reglas.

Finalmente se encuentran también los trabajadores pobres, propiamente del sector informal cuya característica de tener un empleo precario e inestable no le permite vincularse o mantenerse en el sistema pensional contributivo. Son los candidatos a beneficiarse de las prestaciones asistenciales, y algunos a los subsidios temporales con los cuales pueden completar requisitos pensionales en el sistema contributivo.

Con excepción del primer grupo, el sistema de ahorro individual en sí mismo no podría incentivar un aumento en cobertura. Y para ese grupo, lo que se requiere para hacer operativo el incentivo, y en general para toda la afiliación a la seguridad social contributiva, es una flexibilización del régimen de contratación y remuneración como la reducción de los impuestos a la nómina que no están basados en beneficios directos a los trabajadores y sus familias, las indemnizaciones por retiros que están mal estructuradas y por ello operan en contra de las duraciones largas en los empleos, etc.

B. Comparación de la cobertura en salud y en pensiones

La reforma a la seguridad social (Ley N° 100 de 1993) asignó en materia de salud montos crecientes de recursos con el propósito de lograr en un plazo de siete años un aseguramiento universal de la población. En salud, aunque no se logró la cobertura total, se ha alcanzado a cubrir cerca del 60% de la población en un sistema que combina, el pago de contribuciones con subsidios y reasignación de rentas. En materia de pensiones, los alcances de la reforma están más relacionados con el destape de la deuda implícita por pensiones y con el peso que el pago de pensiones representa hoy al presupuesto de los gobiernos centrales y subnacionales, que con una búsqueda de mayor cobertura.

Antes de la reforma de seguridad social, la cobertura tanto en salud como en pensiones, se garantizaba especialmente al sector formal, urbano y a los empleados públicos. En materia de salud, la Ley N° 100 de 1993 y el nuevo sistema de seguridad social, buscaba alcanzar una cobertura universal. Para ello se propuso un sistema mixto, compuesto por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), las cajas de previsión y nuevas aseguradoras privadas, en un esquema de aseguramiento único, universal y obligatorio (López, 1997). Esta cobertura universal, se garantizaría mediante dos regímenes, uno contributivo, dirigido tanto a asalariados como a independientes y sus familias y uno subsidiado, para la población pobre que no tuviera capacidad de pago, financiada con fondos de solidaridad del régimen contributivo y del Estado.

Por otra parte, en pensiones aunque se propuso el reemplazo del sistema de reparto por uno de capitalización individual, se aprobó finalmente un sistema dual: de Prima Media administrado por el ISS y de ahorro individual administrado por las AFP, regulado por el Estado, con una garantía de pensión mínima y un fondo financiado con un aporte adicional de los afiliados de mayores ingresos para subsidiar temporalmente los aportes de los trabajadores del sector informal principalmente.

El objetivo de la reforma en cada caso es diferente, lo que se refleja en la estructura del actual sistema de salud por una parte, y de pensiones por otra. En el primer caso, se buscaba esencialmente un mayor acceso de la población excluida al servicio de salud, sin distinción de ingreso. En el segundo, disminuir el desequilibrio financiero en el sistema del ISS y en el sector público mediante cotizaciones individuales, en esencia a través del mercado laboral, con una parte solidaria marginal, comparada con el régimen subsidiado de salud.

Uno de los logros más importantes con la reforma a la seguridad social ha sido el aumento de cobertura de seguridad social en salud. La proporción de personas afiliadas al sistema de seguridad social logra más que duplicarse entre 1993 y 1997, pasando de una cobertura de 24% en el primer año a otra de 57% en el segundo. Además las áreas rurales del país se beneficiaron de este importante logro, pues su cobertura pasó de 7% en 1993 a 48% en 1997 (Desarrollo Humano, Colombia 2000). La coyuntura recesiva que enfrenta el país ha incidido en forma negativa en el aseguramiento, hasta el punto que la cobertura se reduce en el 2000. Un mejor resultado que el avance en cobertura es además que éste ha favorecido a los deciles más bajos de ingreso, aún en la coyuntura recesiva de los últimos años (cuadro 22).

La reforma en salud, orientó crecientes recursos para el aseguramiento de los más pobres. Aunque en la práctica no se logró todo lo dispuesto en la ley, en el año 2000 el aseguramiento de los más pobres absorbió recursos equivalentes 0.4% del PIB para el aseguramiento y de cerca de 0.3% del PIB del punto de solidaridad que aportan los afiliados al régimen contributivo y algunos subsidios del Estado. Estos recursos posibilitaron subsidios para cubrir un número de personas de bajos recursos cercano a 8.5 millones (cuadro 23).

Cuadro 22
ASEGURADOS EN EL SISTEMA DE SALUD
(En miles de personas)

Decil	1993			1997			2000		
	Población	Afiliados	%	Población	Afiliados	%	Población	Afiliados	%
1	4 258	147	3.44	4 524	1 763	38.97	4 082	1 796	43.99
2	4 462	382	8.55	4 813	2 290	47.57	3 944	1 453	36.85
3	4 126	573	13.90	4 579	2 157	47.11	4 032	1 528	37.90
4	4 051	776	19.16	4 237	2 140	50.50	3 980	1 793	45.04
5	3 789	984	25.98	4 058	2 368	58.34	3 997	1 850	46.27
6	3 580	1 042	29.11	4 041	2 414	59.74	4 332	2 157	49.78
7	3 523	1 152	32.68	3 631	2 280	62.79	3 772	2 070	54.87
8	3 287	1 256	38.21	3 421	2 355	68.83	3 914	2 442	62.41
9	2 937	1 269	43.21	3 315	2 431	73.32	4 091	2 875	70.28
10	2 767	1 191	43.04	3 123	2 506	80.26	3 916	3 113	79.49
total	36 781	8 772	23.85	39 742	22 702	57.12	40 061	21 077	52.61

Fuente: Cálculos Misión Social a partir de Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 1993, Encuesta de Calidad de Vida (ECV), 1997 y Encuesta Nacional de Hogares (ENH) N° 107, 2000.

Cuadro 23
FINANCIAMIENTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA EN SALUD, 2000

Principales conceptos	Millones de pesos	% del PIB
Total recursos públicos para la financiación del sector salud^a	2 728 338	1.58
Total recursos asignados para el aseguramiento	1 199 449	0.69
- Recursos reasignados de la financiación tradicional al aseguramiento	697 267	0.40
- Fondo de solidaridad y garantía	502 182	0.29
Total subsidios	8 500 000	
Valor promedio de la unidad de pago por capitación	0.14	

Fuente: Elaboración de los autores, sobre la base de resultados oficiales.

^a No incluye los recursos del Instituto de Seguros Sociales (ISS). Son principalmente recursos destinados a salud, del total de recursos corrientes de la Nación, y de las rentas cedidas por la Nación a los gobiernos subnacionales. Las rentas cedidas son impuestos a los licores, cigarrillos y a las loterías destinadas al sector salud.

En cuanto a la cobertura en pensiones, como se observó en el segundo capítulo, hay algo más de 9.4 millones de afiliados al sistema que representan 5.1 millones de cotizantes (afiliados activos) al sistema contributivo de pensiones, número que representa el 26% de la Población Económicamente Activa, P.E.A. estimada en 19.7 millones de personas en diciembre de 2000, y el 31% de la Población Ocupada que alcanzaba los 16.4 millones en igual fecha.

La cobertura alcanzada para cubrir el riesgo de vejez mediante pensiones, está relacionada estrechamente con la vinculación en el mercado formal de trabajo que, como se presentó párrafos atrás, no es el que ha registrado crecimiento en la actual coyuntura. Antes bien, los trabajadores de más bajos ingresos se encuentran vinculados al sector informal, una de cuyas características es precisamente la no afiliación al sistema de pensiones.

Los mecanismos puestos en marcha para ampliar la cobertura en pensiones, en particular, el fondo de solidaridad pensional, la garantía de pensión mínima y las pensiones asistenciales representaron en el año 2000 un monto equivalente de recursos de 0.17% del PIB.

C. Mecanismos de promoción de cobertura

La reforma de 1993 introdujo un conjunto de medidas redistributivas, financiadas principalmente por el fisco orientadas a ampliar la cobertura de la protección social: (i) El FSP, destinado a subsidiar temporalmente las contribuciones de los menos pudientes. (ii) La garantía de pensión mínima por vejez o pensión básica que se otorga con recursos del Estado (nacional y local) a quien no haya logrado ahorrar el capital necesario, pero haya contribuido suficiente tiempo, y, (iii) Las nuevas pensiones asistenciales de medio salario mínimo para personas pobres de 65 o más años y no hayan cumplido los requisitos para las pensiones mínimas o no hayan accedido a la seguridad social contributiva. En este capítulo se evalúan estos mecanismos.

1. El Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)

La Ley N° 100 de 1993 creó un fondo denominado Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) cuyos recursos se destinarían a ampliar la cobertura del sistema general de pensiones (Henaó, 2001). Mediante este mecanismo los trabajadores que devengan cuatro (\$US 450 mensual) o más salarios mínimos cotizan un punto adicional a su cotización normal para pensiones fijada en 13.5%, con el fin de subsidiar temporal y parcialmente la cotización de aquellos trabajadores que por sus características ocupacionales carecen de patrón que les realice parte de su contribución para pensiones y no cuentan con los recursos suficientes para realizar la totalidad del aporte.

Este fondo es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos son administrados mediante un Contrato Fiduciario por un consorcio de entidades financieras especializadas de naturaleza pública y del sector solidario.

a) Recursos del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)

Según el artículo 27 de la Ley N° 100 de 1993, el FSP se alimentaría de las siguientes fuentes de recursos:

(i) La cotización adicional de 1% del salario de todos los trabajadores asalariados e independientes cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes.

(ii) Los aportes del presupuesto nacional que de acuerdo con la Ley N° 100 de 1993 no debía ser inferiores a los obtenidos anualmente por concepto del 1% a que se refiere el punto anterior. Sin embargo, la Ley N° 344 de 1998, eliminó este *pari passu* y desde ese momento el FSP no recibe aportes de la Nación.

(iii) Los recursos que aporten los entes territoriales para extender la cobertura en la región o los que puedan aportar las federaciones o agremiaciones para sus afiliados. Sin embargo, hasta el momento no se ha presentado ningún aporte de este tipo.

(iv) Las donaciones, los rendimientos financieros de los excesos de liquidez y las multas.

A pesar de que el FSP empezó a recaudar los recursos del 1% en abril de 1994 y que la Ley N° 100 determinó que estos subsidios se otorgarían a partir del 1° de enero de 1995, solamente inició la afiliación de los beneficiarios en 1996, lo que significa que por cerca de dos años el fondo realizó acumulación de recursos (cuadro 24).

Como puede observarse, los recursos del FSP son altamente procíclicos en la medida en que los recaudos del 1% dependen de la evolución del empleo

Cuadro 24

**FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL:
INGRESOS Y GASTOS, INDICADORES DE EFICIENCIA**

(En millones de pesos)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos	14 963	82 442	126 588	135 073	168 261	212 785	200 619
Aportes del 1% *	14 578	52 194	68 964	81 727	105 289	123 934	136 111
Rendimientos	385	10 248	40 809	53 346	62 972	88 851	64 508
Aportes de gobierno		20 000	16 815				
Egresos		880	26 789	74 271	86 648	142 670	150 000
Valor de los subsidios			25 665	71 275	80 937	134 872	140 476
Comisiones fiduciarias			254	928	3 140	4 715	5 276
Gastos administrativos		880	870	1 926	2 374	2 936	4 080
Auditoria externa				142	197	147	168
Ingresos - Egresos	14 963	81 562	99 799	60 802	81 613	70 115	50 619
Saldo	14 963	96 525	196 324	257 126	338 739	408 854	459 473
S7subsidios							
Subsidios entregados			nd	nd	4 035 975	5 319 010	5 145 744
Subsidio mensual promedio (\$)					1 671	2 113	2 275
Salario mínimo (\$)					230 192	253 211	276 000
Indicadores de eficiencia (%)							
Gastos administrativos/aportes		1.69	1.26	2.36	2.25	2.37	3.00
Comisiones/ingresos			0.20	0.69	1.87	2.22	2.63

Fuente: Cálculo de los autores sobre la base de información del Consorcio Prosperar, administrador del fondo, Informe de Auditoría (2000).

^a 1% sobre los salarios mayores a 4 salarios mínimos legales.

b) Población beneficiaria del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)

De acuerdo con la Ley N° 100 de 1993, la población beneficiaria del FSP es fijada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), quien determina anualmente los grupos a cubrir con este subsidio (cuadro 25).

El subsidio es temporal y parcial, es decir, que es inferior al 100% del valor de la cotización, con el objeto de que el beneficiario realice un esfuerzo para el pago parcial del aporte a su cargo. El porcentaje del subsidio y el período durante el cual éste se otorga deben ser definidos por el gobierno nacional.

La Ley N° 100 también establece que para ser beneficiario de este subsidio el trabajador debe acreditar su condición de afiliado al régimen de seguridad social en salud y pagar los aportes que por éste le correspondan. Aquí aparece el primer problema que se enfrenta en el otorgamiento de este subsidio, pues si una persona no está afiliada al régimen subsidiado en salud tendría que afiliarse al régimen contributivo a través de una EPS y, por reglamentación del Consejo de Seguridad Social, el ingreso mínimo para afiliarse a una EPS es dos salarios mínimos legales, pero el ingreso máximo para afiliarse al FSP es un salario mínimo legal.

De acuerdo con el artículo N° 26 de la Ley N° 100 de 1993 y del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social N° 2 989 de febrero de 1998, vigente actualmente, son beneficiarios del FSP, aquellos trabajadores que devenguen hasta un salario mínimo legal y pertenezcan a los siguientes grupos poblacionales: (i) madres comunitarias de los Hogares de

Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF);⁷ (ii) los trabajadores discapacitados; (iii) los trabajadores del sector informal urbano y rural, y (iv) trabajadores de formas asociativas de producción, tanto urbanas como rurales.

Cuadro 25

**FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL (FSP):
REQUISITOS Y BENEFICIOS POR GRUPO DE POBLACIÓN CON DERECHO A SUBSIDIO, 2001**

Requisitos		Beneficios: Subsidios			Aporte del beneficiario
Grupo Poblacional	Edad	Semanas de otorgamiento	%	En \$ de 2000	
Madres comunitarias	Sin edad (uno o más años de servicio al ICBF)	^a 480 ^b 600	80	30 888	7 800
Trabajadores:					
Discapacitados (con pérdida de capacidad laboral igual o mayor al 50%)	20 a <60	^a 480 ^b 800	95	36 680	2 000
Independientes urbanos (y/o asociados a producción urbana)	Hombres: 40 a <65 Mujeres: 35 a <55	Hasta 500	70	27 027	11 600
Independientes rurales (y/o asociados a producción rural)	Hombres: 35 a <65 Mujeres: 30 a <55	^a 480 ^b 800	90	34 749	3 900

Fuente: Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 1994 y 1995.

^a Con régimen de transición

^b Sin régimen de transición

Los requisitos y beneficios de los beneficiarios del FSP por grupo de población se muestran en el cuadro 25. En la medida en que este subsidio es temporal y parcial para promover la afiliación en especial de los trabajadores del sector informal, anualmente, se fijan unas metas de cobertura por año de acuerdo con la disponibilidad de recursos y se va afiliando de acuerdo con estas metas.

En los tres primeros años de funcionamiento del FSP se les exigía a los beneficiarios, con excepción de las madres comunitarias, que hubieran cotizado anteriormente al sistema pensional. Esta exigencia se sustentaba en el supuesto de que los trabajadores al inicio de su vida laboral ingresan a las pequeñas empresas del sector informal como asalariados, luego pasan como asalariados al sector formal, donde cotizan al sistema pensional y, al final de su vida laboral retornan al sector informal como patronos o trabajadores por cuenta propia (CONPES N° 2 753, 1994). En consecuencia, se creía que había muchas personas en el sector informal urbano con un importante número de semanas cotizadas, a las que el FSP les serviría para que logaran completar el tiempo requerido para pensionarse. Dado este supuesto, como se trataba de que estas personas completaran unas semanas que les faltaban para pensionarse, se les exigía que tuvieran 40 años o más de edad.

Sin embargo, en los dos primeros años de funcionamiento del FSP no se logró encontrar un número significativo de personas que hubieran cotizado con anterioridad al sistema pensional y, dado que existía una fuerte presión política del gobierno y del consorcio que administra el fondo para ampliar rápidamente la cobertura, se eliminó la exigencia de las semanas cotizadas con anterioridad al ingreso al FSP, pero se mantuvo la misma edad mínima para ser beneficiario.

⁷ Las madres comunitarias son un programa coordinado por el ICBF, que busca el cuidado de los niños menores que aún no van a la escuela, mediante el cual se promueve la organización de comunidades en los barrios, para que una de las madres se encargue del cuidado de los niños en su propia vivienda, mientras las otras van a trabajar.

c) Cobertura actual del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)

Para garantizar una distribución equitativa de los subsidios, el FSP debe tener en cuenta la población con necesidades básicas insatisfechas en cada una de las regiones del país⁸ y, de acuerdo con este indicador, distribuir los subsidios regionalmente. Adicionalmente, se establece que un mínimo de 40% de los beneficiarios deben ser mujeres y 35% deben ser habitantes de las zonas rurales.

Según la información suministrada por el consorcio que administra los recursos del fondo, actualmente hay 397 900 personas afiliadas al FSP. De ellas 59% son trabajadores del sector informal urbano; 31.6% son trabajadores del sector informal rural; 7.5% son madres comunitarias y 1.62% son discapacitados. Esta alta representatividad de los trabajadores informales era de esperarse pues no existe ninguna forma de controlar sus ingresos, ni de saber si trabajan o no. Un análisis por ubicación geográfica de los afiliados muestra que 66% de los beneficiarios del FSP son trabajadores urbanos y 34% son trabajadores rurales. La distribución por sexo muestra que 62% de los afiliados son mujeres y 38% son hombres, pero las mujeres representan el 37% de los ocupados del país y los hombres el 63%.

Es interesante notar el crecimiento que presentó la afiliación entre 1996 y 1998, 174.9% entre 1996 y 1997, y 96% entre 1998 y 1999. Este aumento de la población beneficiaria obedeció a un criterio político que le impuso al consorcio administrador metas de crecimiento sin tener en cuenta que el FSP debía tener reservas suficientes pues una vez afiliados, a los beneficiarios se les debe continuar pagando el subsidio durante un período de tiempo que oscila entre 9 y 15 años. En 1999 se presentó una disminución en la afiliación debido a la desafiliación de los beneficiarios que estaban en mora en el pago de sus aportes y que no se acogieron a la amnistía (cuadro 26).

Cuadro 26
FONDO DE SOLIDARIDAD
PENSIONAL (FSP): AFILIACIONES ANUALES
(En porcentajes)

	Afiliaciones	Variación
1996	82 517	
1997	226 876	174.9
1998	445 440	96.3
1999	389 634	-12.5

Fuente: Cálculo de los autores sobre la base de información del Consorcio Prosperar, administrador del fondo, Informe de Auditoría (2000).

d) Funcionamiento del sistema de subsidios del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)

Con base en los lineamientos de la Ley N° 100 de 1993 el CONPES, fija población objetivo del subsidio del FSP y las condiciones de edad, porcentaje y tiempo de subsidio. Con estos criterios, el consorcio encargado de la administración de los recursos del FSP se encarga de identificar y afiliar a la población objetivo del subsidio.⁹ De acuerdo con el artículo 26 de la Ley

⁸ Para la distribución se dividió el país en siete regiones: costa norte; central; noroccidental; suroccidental; centrooccidental; nororiental, y eje cafetero.

⁹ Sin embargo un informe de auditoría al FSP (2000) indica la "...carencia de estudios sobre la población objetivo del fondo ... en general las regionales se apoyan en el conocimiento propio que cada visitadora tiene de la zona. ...No se encontraron documentos que incorporen las políticas o criterios para fijar las metas anuales por regional...". Más adelante agrega: "No se cuenta con estudios que orienten esta escogencia, ni tampoco se utilizan los existentes, elaborados por entidades estatales, Organismos No Gubernamentales (ONG) u organismos internacionales".

N° 100 de 1993, los beneficiarios de este subsidio para el pago de sus contribuciones para pensiones pueden escoger entre el Régimen solidario de Prima media, administrado por el ISS y el Régimen de Ahorro individual con Solidaridad, pero en el evento de seleccionar esta última opción sólo podrán afiliarse a fondos administrados por empresas del sector social o solidario. Como hasta el día de hoy, no existen administradoras de fondos de pensiones de carácter social o solidario, sólo pueden ser afiliados al ISS. En consecuencia, todos los beneficiarios del fondo están afiliados al régimen pensional de Prima Media con prestación definida en el ISS. El FSP cotiza cada mes al ISS por cada uno de los beneficiarios de acuerdo con el porcentaje del subsidio establecido para cada grupo poblacional y el beneficiario se compromete, a su turno, a consignar, en una entidad bancaria de la red que recauda las cotizaciones del ISS.

Si un beneficiario del subsidio no realiza sus aportes durante cuatro meses, pierde el derecho al subsidio y el ISS debe devolver al FSP el subsidio que éste ha aportado por ese beneficiario. Sin embargo, además de las ampliamente conocidas deficiencias del sistema de información del ISS, se añade la obligación de devolver en un período no mayor a dos meses los aportes al FSP, no tiene ningún incentivo para llevar un registro periódico de las personas que se retiran del programa. Además, no hay ninguna sanción si no reporta los beneficiarios morosos. Asimismo, el consorcio administrador del FSP tampoco tiene ningún incentivo en exigirle al ISS el listado de morosos, pues dicho consorcio recibe una comisión fiduciaria al mes por afiliado.¹⁰

e) Costos del programa

Para la entrega de los subsidios el consorcio administrador del FSP incurre en dos tipos de costos: de un lado están los costos de administración en que se incurre al ejecutar las tareas de identificación y afiliación de la población beneficiaria del subsidio, que, como se muestra en el cuadro 24, han venido aumentando a medida que el número de los afiliados crece. Estos gastos representaban 1.69% de los aportes en el año 1995 y en 1999 pasaron a representar 2.37% de los aportes y se proyectó en el presupuesto de 2000 que alcancen 3%.

Adicionalmente, se paga una comisión fiduciaria mensual de \$ 1 019 por afiliado al consorcio administrador del FSP por el manejo de los recursos que deben consignarse mensualmente al ISS por concepto de cada subsidio otorgado. Esta comisión representó 3.8% de los aportes del 1% que recibió el FSP en 1999 y 2.2% del total de los ingresos.

f) Evaluación del programa

Una de las grandes dificultades que enfrenta el programa es la coordinación con otras instituciones. El ISS carece de un sistema de información que le permita conocer oportunamente el pago de aportes de sus afiliados, entre ellos los del FSP.¹¹ Por lo tanto, el fondo sigue pagando los subsidios al ISS por personas que no están aportando y deja de dedicar recursos a otros beneficiarios que sí podrían estar cumpliendo con los requisitos. Adicionalmente, el FSP está pagando comisiones fiduciarias por unos afiliados que no cumplen las condiciones para continuar como beneficiarios y que nunca van a poder pensionarse con estos subsidios.

¹⁰ En la reunión del Consejo Superior de Política Económica y Social de febrero de 1998, se evidenció que de acuerdo con información del ISS, el 67% de los afiliados tenía un retraso en el pago de sus aportes, superior a 2 meses. Por esta razón se recomendó elaborar un decreto en el que se otorgara un plazo de 4 meses para que los beneficiarios se pusieran al día en sus obligaciones. Esta recomendación, que se concretó en el Decreto N° 2414 de noviembre de 1998, desarrolló un proceso denominado de amnistía que tuvo lugar entre diciembre de 1998 y marzo de 1999, ampliada posteriormente hasta mayo de 1999 por el decreto N° 357 de 1999. Una vez concluido este proceso el FSP excluyó a 113 442 afiliados, equivalentes al 23%, lo que originó una obligación para el ISS de devolver una suma equivalente a \$ 73.8 miles de millones (cerca de \$US 40 millones de ese entonces), (informe final de la auditoría integral realizada al FSP, mayo de 2000).

¹¹ El informe citado de auditoría al FSP (2000) indica que la información del ISS sobre pago de aportes de los beneficiarios del subsidio, no le llega periódicamente al consorcio y cuando la recibe, por lo general ésta tiene un retraso de aproximadamente dos meses. Sin embargo, cuando el consorcio recibe esta información, no realiza ninguna actividad para ponerse en contacto con los beneficiarios del subsidio que aparecen morosos y verificar su situación.

El problema no parece ser deficiencias técnicas, sino de errores en el diseño institucional, con incentivos inadecuados, tanto para el consorcio administrador, como para el ISS.

Las críticas al funcionamiento del FSP han sustentado una propuesta de reforma al mismo. En el proyecto de reforma pensional actual se está contemplando reorientar los recursos de solidaridad para financiar pensiones mínimas o asistenciales, que carecen de recursos suficientes. En realidad el dictamen parece prematuro, puesto que tampoco hay manera de concluir que el experimento haya fracasado, porque ello requeriría más tiempo que el transcurrido hasta ahora.

Sin embargo, hay indicios de problemas que es necesario corregir, como por ejemplo: (i) no se ha definido con precisión la orientación del subsidio, si se trata de inducir a nuevos cotizantes (como las madres comunitarias) *versus* complementar los requisitos para pensionarse de quienes les falta poco para alcanzar las condiciones para obtener una pensión (por ejemplo, informales que han cotizado largo tiempo como asalariados y han perdido el empleo); (ii) se ha legislado políticamente, restringiendo el acceso a los subsidios sólo a quienes se afilien al sistema de Prima Media; (iii) el contrato con el operador no contiene precisión sobre la focalización, ni incentivos, ni vigilancia, ni control suficientes para asegurar un buen desempeño, y finalmente, (iv) tampoco se ha establecido un buen flujo de información entre el receptor (ISS) y el emisor del subsidio (FSP), para controlar quién mantiene o pierde las condiciones del subsidio. La definición precisa del grupo objetivo, la orientación técnica del consorcio administrador del fondo, la vigilancia, el control, y la información son requisitos exigentes para este tipo de subsidios, a los cuales deben añadirse ejercicios permanentes de evaluación.

2. La garantía de pensión mínima

De acuerdo con la Ley N° 100 de 1993, el nuevo sistema de pensiones se componía de un sistema obligatorio contributivo de capitalización individual regulado públicamente, con garantías estatales para pensiones mínimas, complementado por el sistema asistencial para los más pobres excluidos de este sistema.

La pensión mínima se entrega a los afiliados al sistema de ahorro individual que, a los 62 años si son hombres y 57 años si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima vigente,¹² y hayan cotizado por lo menos 1 150 semanas. La garantía de pensión mínima les da derecho a que el gobierno nacional les complete la parte que les haga falta para alcanzar esta pensión. Los trámites necesarios para que se haga efectiva esa garantía, están a cargo de la administradora o compañía de seguros que tenga a su cargo las pensiones.

Esta garantía de pensión mínima también está reglamentada para los casos de invalidez y de sobrevivientes, es decir cónyuges o hijos menores de 18 años que dependan económicamente del beneficiario.

Los dos regímenes del sistema general de Ley N° 100 sí comparten un problema común respecto a los subsidios para pensiones mínimas, que se deriva del alto nivel de éstas respecto a los ingresos promedios sobre los cuales se cotiza.¹³ Ello implica que un relativo alto número de afiliados sólo logre pensiones mínimas, y que se requieran substanciales subsidios para ello, aunque el sistema de capitalización llega a ello sólo si obtiene bajos rendimientos de inversiones. Las pensiones mínimas igualan a los salarios mínimos que son fijados por negociaciones en las cuales no están representados los que ganan estos salarios ni las pensiones mínimas, y cuando no

¹² La pensión mínima quedó como el salario mínimo de la fecha de reconocimiento de la propuesta gubernamental sobre reforma pensional, manteniendo su valor anual según IPC (Ayala y Acosta, 1998).

¹³ En el momento de la reforma de la Ley N° 100 era políticamente imposible establecer pensiones mínimas menores a los salarios mínimos del momento, ya que así se igualaban en el momento. Pero hubiera sido posible mantenerlas constantes en poder adquisitivo, lo cual fue rechazado por el Congreso.

hay acuerdo, por decreto administrativo, lo que añade una incertidumbre fundamental, y no económica, al sistema de pensiones.

Los salarios medios de cotización al ISS alcanzan apenas a dos salarios mínimos para el sector privado, y por lo tanto las pensiones mínimas a un 50% de los ingresos medios de cotización, descontando el efecto de los empleados públicos en el ISS. En los demás países latinoamericanos donde se han implantado sistemas de capitalización individual con garantía de pensión mínima, ésta alcanza apenas un 25% a 35% del ingreso medio de cotización, y en ningún otro caso hay la incertidumbre política sobre su determinación. La alta proporción pensión mínima/ingreso medio asegurado se debe en este caso a que los salarios mínimos colombianos, a pesar de alcanzar \$US 130/mes en términos directos y otro 50% con prestaciones legales, fijan un límite muy restrictivo a la distribución de los salarios (Núñez y Bonilla, 2001).¹⁴

En síntesis el costo relativamente alto de esta garantía le exige requisitos difícilmente alcanzables en términos de semanas cotizadas por los trabajadores colombianos. Por ello no es un mecanismo al cual se pueda acceder, y sería preferible graduarla de tal manera que se otorgue por un porcentaje muy inferior al salario mínimo, por ejemplo 50% de éste a las 800 semanas de cotización y gradualmente fuera alcanzando el valor total del mínimo a las 1200 semanas de cotización. Ello permitiría una más amplia distribución de este subsidio.

3. Las pensiones asistenciales

La Ley N° 100 de 1993 en su artículo 258 creó este programa para los ancianos indigentes con el objeto de brindar un subsidio monetario equivalente al 50% del salario mínimo legal mensual vigente. Este subsidio, que no se aprobó para todo el que cumpliera los requisitos establecidos, sería cofinanciado con los gobiernos subnacionales.

Posteriormente, también para los ancianos indigentes se creó Revivir, un programa perteneciente a la Red de Solidaridad Social (RSS). Ésta fue creada en 1994 con el Plan de Desarrollo: El Salto Social para atender a la población clasificada en los niveles I y II del Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN)¹⁵.

Este programa, como los otros de la red se diseñaron para actuar a través de las entidades de orden nacional, departamental y municipal responsables de la ejecución de la política social con una activa participación comunitaria tanto en el diseño, como en la implantación y control de los programas.

El Programa Revivir tenía como población objetivo, a los ancianos mayores de 65 años limitados físicos o mentales, y mayores de 50 años para los ancianos indígenas, indigentes o minusválidos. Los ancianos beneficiarios podían vivir solos, en una institución o en familia. En efecto, se observó que la mayoría, 59%, vivían en familia, el 10% en una institución, el 26% solos y el 5% en la calle, de acuerdo a la Encuesta Reunirse, evaluada por un consorcio de universidades en 1998.

Es un programa que exige cofinanciación por parte de los gobiernos subnacionales y la existencia de algún programa establecido que estuviera atendiendo a ese segmento de la población, para asegurar la sostenibilidad del programa. Finalmente, las administraciones municipales debían encargarse de que los ancianos estuvieran afiliados al régimen subsidiado de salud, no obstante en 1997 sólo el 64% de los ancianos cumplían con ese requisito.

¹⁴ Solo un 27% de los asalariados urbanos tienen una remuneración claramente inferior al salario mínimo por hora, 42.5% se concentra en torno a éste, y otro 19% llega hasta 1.5 veces el mismo. Así es que cerca de un 61.5% de los salarios pueden considerarse referidos al salario mínimo legal, y no más de 10% fijados sin su influencia.

¹⁵ La población de los niveles 1 y 2 del SISBEN es la que está clasificada como más pobre y beneficiaria del subsidio de salud. Para 1997, los beneficiarios llegaban a 6 millones de personas.

El programa en una primera etapa, tuvo como objetivo entregar a 240 000 ancianos un subsidio de por vida en dinero en efectivo y bienes y servicios básicos.¹⁶ Según una evaluación del programa Revivir (RSS, 1998), basada en entrevistas a ancianos beneficiarios, un 38% de los ancianos recibía el subsidio en bienes y servicios, un 1.6% en dinero exclusivamente, y un 60% de las dos formas. Los bienes y servicios eran básicamente beneficios en salud, vivienda, alimentación, vestido y ayudas en locomoción y visuales. Para 1997 se calculó que el subsidio era de alrededor \$ 68 165 al mes (Gutierrez y Jaramillo, 1998), frente a un salario mínimo de \$ 172 000 mensual para ese año.

El presupuesto inicial proyectado para atender a estos ancianos fue de 322 mil millones de pesos colombianos en 1994, suma poco significativa en términos de los usuarios potenciales y los costos actuales por beneficiario. En 1998, cuando se programó la inversión más alta en el programa, \$ 35 mil millones (\$US 24 millones) de lo cual sólo se ejecutó la mitad (cuadro 27), ello representaría el 0.02% del PIB del país. Según un cálculo de Perotti (2000), se necesitaría por lo menos un 0.2% del PIB para beneficiar a los 321 000 ancianos indigentes que califican para el subsidio. Sumado a este alcance limitado, el presupuesto de inversión, tanto de la Red como del programa se redujo notablemente, como se puede observar en el cuadro 27.

Cuadro 27
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN:
PROGRAMA REVIVIR, RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL (RSS), 1997-1999
(En millones de pesos constantes de 1997)

Nombre proyecto	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
Auxilio para ancianos indigentes	1 011	178	35 202	17 772	21 804	21 804
Total presupuesto de inversión	63 429	30 702	54 434	35 352	73 585	51 420
Gastos generales	5 936	4 497	4 806	3 554	6 562	6 154
Gastos del personal	6 967	6 965	4 981	4 824	4 628	3 488
Transferencias corrientes	20 155	18 925	15 245	9 890	14 872	5 276
Total presupuesto de funcionamiento	33 059	30 387	25 032	18 268	26 062	14 919

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Unidad de Inversión Pública, 1999.

A 1998, frente a la meta programada, se otorgaron solamente, 88 602 subsidios, es decir el 37% de la población meta del proyecto y el 25% de la población anciana ubicada en SISBEN I, potencialmente objetivo, que representaba 336 903 personas para 1998 (Henao y Ortiz, 2000).

El programa se extendió a 122 municipios. Sin embargo según un informe de la Contraloría General de la República (CGR), (1997) el 15% de los subsidios se entregaron en los departamentos de Antioquía, Atlántico y Bogotá, departamentos que aunque no tienen los más altos índices de pobreza, cofinanciaron, como lo estableció la Ley N° 100, este subsidio. Por otra parte, el hecho de que fueran entregados en su mayoría a personas viviendo en familias, no garantiza que sea la población más necesitada. No obstante, no existe manera de comprobar la eficacia de la focalización del programa.

Por otra parte, en 1998 con el nuevo gobierno la RSS se convirtió en una entidad adscrita a la Presidencia de la República y el Programa Revivir pasó a llamarse Programa de Atención Integral para la Población Adulta Mayor. Como su nombre lo indica, su objetivo pasó de entregar un

¹⁶ Por lo menos el 10% del total del subsidio debía ser entregado en efectivo.

subsidio por persona a tratar de llegar a una mayor cantidad de ancianos mediante actividades tanto recreativas como productivas ((RSS), 1999). Por lo tanto, el programa se centró en apoyar actividades complementarias como procesos de educación, recreación, cultura, turismo y deporte, porque según la Red (1999) era una mejor forma de atender a un mayor número de ancianos a un precio menor y se minimizaría el riesgo de que los subsidios lleguen a otros miembros de la familia. Los efectos de este cambio de política se pueden observar en el cuadro 28, en donde se ve que efectivamente se llega a un mayor número de beneficiarios, a un costo de la mitad por beneficiario, pero desviando el propósito original aprobado en la Ley N° 100 de otorgar una pensión asistencial.

Cuadro 28
PROGRAMA REVIVIR: INVERSIÓN Y SUBSIDIOS, 1994-1999

(En millones de pesos corrientes)

	Aporte RSS	%	Cofinanciación	%	Total	Subsidios	
						Cantidad	\$ promedio ^a
1994	6 857	100	-	-	6 857	41 110	166 790
1995	19 994	81	4 632	19	24 626	66 036	372 919
1996	32 565	75	11 090	25	43 655	80 811	540 212
1997	36 241	72	13 770	28	50 011	81 486	613 740
1998	40 504	72	15 429	28	55 933	88 602	631 288
1999	36 632	48	39 409	52	76 041	197 538	384 945
Total	172 793	67	84 331	33	257 124	197 538	

Fuente: Red de Solidaridad Social (RSS), Unidad de Seguimiento, varios años.

^a El valor del subsidio no es el entregado oficialmente por la Red de Solidaridad Social (RSS), a cada beneficiario, es un promedio simple entre el total de recursos y el número de subsidios entregados.

Se ha criticado que estos programas de recreación ya no tienen ningún impacto significativo en mejorar la calidad de vida de estos ancianos. Además de ser un programa con pocos recursos con respecto a la población necesitada, estos recursos se estarían usando de una manera dispersa, sin ningún efecto en la porción de la población beneficiada.

Dentro de la idea de atención según riesgos asociados con el ciclo de vida, quizá la mayor carencia absoluta se presenta en materia de pensiones y de salud para la tercera edad y para los inválidos pobres.

Este es un problema asistencial permanente, que sólo se había enfrentado con Revivir, programa que sin embargo se ha venido desmontando; no sólo por las restricciones fiscales, sino también por haberse relegado su prioridad. Es un área indispensable para legitimar y completar la reforma pensional del sistema contributivo, y por lo tanto podría traer un beneficio fiscal neto.

La atención de los discapacitados pobres no ha sido sistemática ni tampoco un esfuerzo nacional. Entidades públicas locales y esfuerzos privados han hecho casi todo lo que hay en el momento, pero rara vez atendiendo al aspecto discapacidad, y más bien como subproducto de la labor contra la indigencia. Hasta ahora, la responsabilidad pública nacional ha recaído en la seguridad social en pensiones y salud, aunque ésta última no tiene componente suficientemente especializado. Al crearse el sistema de auxilios periódicos para indigentes, no se tuvo en cuenta la invalidez, aunque el Programa Revivir sí hizo algo limitado al respecto.

Quienes no se pensionan por no haber completado requisitos del sistema respectivo, tampoco tienen protección asegurada en salud cuando lleguen a la tercera edad o se invaliden (ENH,

2000).¹⁷ El alcance de esta deficiencia puede llegar a ser muy grande, aún más allá de los indigentes que podrían ser beneficiarios de pensiones asistenciales, y llegar a pobres no indigentes (cerca a un millón) y no pobres durante el resto de sus vidas (quizá hasta otros quinientos mil a un millón). Dentro de estos último grupos se destacan las viudas y ancianas solteras sin pensión.

¹⁷ La cobertura del sistema general de seguridad social en salud alcanza entre los laboralmente inactivos a un 98% de los pensionados, pero sólo a un 49% de los rentistas, 51% de los incapacitados, y 45% en otra actividad distinta al hogar o los estudios. Las personas dedicadas a oficios del hogar tienen una cobertura de 47%.

V. Propuestas para sostener y mejorar la cobertura

Como se observó en las secciones anteriores Colombia presenta una baja cobertura del régimen pensional que se deterioró aún más por los efectos negativos de la crisis económica reciente sobre el empleo. La reforma realizada en 1993, vigente a partir de abril de 1994 sentó las bases de un nuevo régimen pensional, creando el sistema de capitalización mediante administradoras de fondos de pensiones privados, generando incentivos adecuados al ahorro de las personas para la vejez. Mayores avances en cobertura exigen políticas que trascienden el mismo sistema pensional, como aquellas que buscan proteger el ingreso laboral de problemas del ciclo económico o también las que buscan proporcionar un apoyo integral a cierto tipo de población particularmente vulnerable.

Inflexibilidades del mercado laboral en el país han convertido en trabajadores independientes a un grupo importante de trabajadores que podrían calificarse mejor de asalariados cuyas contribuciones, por su condición de independientes, son evadidas fácilmente. Por otra parte, como se examinó en este documento, más del 60% del empleo actualmente en el país es de carácter informal y su inclusión al sistema pensional, no todas las veces posible, requiere para algunos segmentos específicos condiciones especiales, que no han sido del interés del ISS ni tampoco de las AFP. La regulación del gobierno en esta materia es prácticamente inexistente.

Las propuestas para mejorar la cobertura se organizan en dos grupos: (a) aquellas que se orientan para los que están o tienen posibilidades de tener cobertura, y (b) otras para los definitivamente excluidos por carecer de una fuente regular de ingreso o por su elevada edad.

a) El primer grupo comprende aquellas propuestas que consolidarían la cobertura de los ya vinculados al sistema, o con posibilidades de lograrlo. Entre ellas se encuentran: (i) las garantías de pensión mínima; (ii) los mecanismos que buscarían una protección del ingreso laboral que permita mantenerse vinculado al sistema, aun en coyunturas de pérdida del empleo; (iii) el subsidio para el pago de aportes; (iv) la flexibilización de los sistemas de cotización, para asegurar que trabajadores con ingresos estacionales les sea posible pertenecer al sistema.

b) El segundo grupo de recomendaciones se orienta al grupo de poblaciones con características que no les hacen posible afiliarse, particularmente, los ancianos y algunos tipos de trabajo informal. Entre éstas están: (i) las pensiones asistenciales, y (ii) la promoción de sistemas de red de apoyo social para garantizar mejor focalización y mayor impacto con los recursos de subsidios asistenciales.

A continuación se presentan las principales propuestas así organizadas.

A. Propuestas para consolidar la cobertura

Antes de referirse de manera más específica a varias alternativas, vale la pena mencionar que la consolidación del sistema de pensiones en Colombia, requiere avanzar hacia un único régimen, al cual confluyan con rapidez los distintos regímenes vigentes o cuya transición se aplazó hasta el 2014 en virtud de la reforma realizada en 1993. Como se concluye en otros documentos citados en este estudio, el sistema pensional del país requiere de una nueva reforma que permita reducir un elevado pasivo estimado en un valor cercano a 200% del PIB y permita atender los pagos corrientes de este pasivo que tienen una tendencia y un ritmo alto de crecimiento en los próximos años.

Uno de los aspectos más criticados de la reforma de 1993 es haber permitido, en la práctica, la exclusión de los empleados del sector público, no sólo de los tres sectores que siempre se mencionan: militares, maestros y empleados petroleros, sino al resto de empleados públicos, por aceptar que siguieran existiendo, así sea de manera temporal, una multitud de regímenes con prestaciones absolutamente desproporcionadas, amparadas en el fisco. Esto fue posible además porque se concedió un régimen de transición exageradamente amplio que aplazó hasta el 2014 la entrada en vigencia de la reforma.

La superación, ya tardía y por lo tanto costosa, de estas deficiencias de la reforma o de su aplicación constituyen el más poderoso elemento para consolidar el sistema. No es posible lograr una mayor cobertura, o brindar subsidios asistenciales, sin resolver estos graves problemas del sistema. Para ello, se ha propuesto como aspectos principales suspender los subsidios pensionales diferentes a las garantías de pensión mínima y crear y acortar un régimen único de transición, del cual se exceptúen solamente aquellos que se pensionen en un plazo muy breve, el cual vaya gradualmente hacia un único régimen permanente (Ayala, Acosta 2001). Así mismo, como se comenta más adelante, convendría desligar las pensiones mínimas del salario mínimo legal, para poder evitar los riesgos de inducir conductas oportunistas, reducir su elevado costo y extenderlas a más beneficiarios.

Lo anterior crearía un marco de incentivos adecuado para promover el ahorro para pensiones, que podría además fortalecerse con la puesta en marcha de otras políticas complementarias que fortalezcan la cobertura:

1. Pensiones mínimas y garantías para las mismas

La Ley N° 100 determina que el nivel de las pensiones mínimas del sistema es igual al salario mínimo vigente, y que su poder adquisitivo se mantendrá constante mediante el procedimiento su actualización al comienzo de cada año según el Impuesto al Valor Agregado (IPC) del período anterior. Una sentencia de la Corte Constitucional estableció posteriormente que el ajuste se haría según la máxima variación entre la del IPC y la del salario mínimo.

Esto tiene el inconveniente de atar la determinación de los salarios mínimos a las pensiones mínimas y las correspondientes garantías estatales. El objetivo de las pensiones y garantías mínimas es proteger contra la pobreza de los pensionados, algo que sólo cuenta parcialmente dentro de una política de salarios mínimos, orientada a los trabajadores activos.

La propuesta sería entonces desatar la fijación de pensiones de la de salarios mínimos. Las primeras podrían establecerse al nivel del salario mínimo del año específico de reconocimiento de la pensión y mantenerse en ese nivel constante en términos de poder adquisitivo. Ello evitaría la tendencia a no reconocer incrementos reales del salario mínimo, por el impacto fiscal que causa en los pagos por pensiones. Así mismo debería graduarse la pensión mínima de vejez y las garantías de pensión mínima de acuerdo con el número de semanas cotizadas. Ejemplo: 50% del salario mínimo por 800 semanas de cotización, y avanzar gradualmente hasta las 1 300 semanas en donde se alcanzaría el 100% del salario mínimo.

Ciñéndose a los dictámenes constitucionales, en el caso en el que las pensiones mínimas deban igualar a los salarios mínimos y haya que elevar los requisitos para las pensiones, va a haber muchos pobres que habrán cotizado periodos entre 1 000 y 1 300 semanas que no van a alcanzar las pensiones mínimas. En tal caso van a ser necesarios unos subsidios, que no adopten la forma legal de pensión o de complemento de la misma. Podría mejorarse, por ejemplo, para esos pobres una figura que ya existe: la indemnización sustitutiva de la Prima Media o de los saldos devueltos de las cuentas de Ahorro Individual.

Se ha avanzado la idea de que las personas que cumplan la edad para obtener pensión y hubieren cotizado menos de 750 semanas, y además declaren la imposibilidad de continuar cotizando tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual. Así mismo se ha propuesto un sistema de devolución de saldos mediante un esquema de pagos periódicos diseñado por las instituciones financieras del país.

2. Creación de un sistema de protección del ingreso laboral

La reciente recesión que experimentó la economía colombiana mostró que en materia de cobertura además de los mecanismos para extenderla, deben implementarse mecanismos para conservarla. Un sistema de protección del ingreso laboral que asegure el pago de las contribuciones a la seguridad social puede ser valioso en esta dirección.

El sistema colombiano de seguridad social carece de algún seguro de desempleo, y ello no sólo lo afecta en una recesión como la actual, sino también una vez recuperada la economía, cuando experimente mayores niveles de volatilidad por apertura y mayor nivel de cambio técnico. Se requiere entonces completar el esquema de seguridad social con algún sistema de protección del ingreso laboral, que supere los defectos que tiene el mecanismo de las Cesantías, que no se ha ideado para este propósito, y que requeriría de los ajustes que se sugieren más adelante.

En Colombia se han intentado varias soluciones al problema de la incidencia de la volatilidad del empleo y los ingresos laborales sobre las cotizaciones a la seguridad social u otros pagos fijos que afectan sistemas como el de vivienda a crédito. Se han diseñado y/o probado seguros para las

contribuciones para pensiones al ISS, y seguros para las cuotas de vivienda del sistema de valor constante, Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) o Unidades de Valor Real (UVR).

Como estrategia competitiva frente a los fondos de pensiones del sistema de ahorro individual, el ISS diseñó (1996) un esquema de seguros a las cotizaciones para pensiones, pero no lo alcanzó a implementar. Éste tuvo las siguientes peculiaridades y debilidades:

- Se restringía al ISS, acentuando las características de selección adversa, riesgo moral del sistema, y desequilibrio financiero del régimen actual de Prima Media, o sea que se hubiera aplicado en un ambiente del todo desfavorable.
- Por otra parte, el pago se habría restringido de acuerdo con las características de desempleo por causa justa o injusta, aplicando sólo en este último caso. Ello somete el seguro a las reglamentaciones insuficientes y algo arbitrarias sobre este asunto, o a acuerdos entre empleadores y trabajadores contra el sistema.
- No hubo adecuado cálculo actuarial, ni licitación satisfactoria.

Así mismo, los seguros para el pago de las cuotas de vivienda con crédito del sistema de UVR constituyen otro antecedente interesante para la propuesta de un mecanismo de protección del ingreso. Infortunadamente, éste fue un seguro mal diseñado desde el punto de vista actuarial. Las primas han sido cercanas, en lo que transcurrió del año 2000, a los 11 500 millones y los pagos apenas han superado 1 500 millones. Este seguro también padece de las restricciones asociadas con la clasificación del desempleo de acuerdo con que haya sido con o sin justa causa, y su aplicación sólo en esta última circunstancia. Como en el caso anterior, no ha habido adecuado cálculo actuarial, y en ello parecen influir también las condiciones impuestas para acceder al seguro.

Los mercados de seguros aislados y para cotizaciones a la seguridad social enfrentan los siguientes retos:

- Cómo manejar los casos de desempleo voluntario, o si rechazarlos, pero en un contexto en el cual hay deficiencias en la calificación de justa causa.
- La selección adversa, particularmente de parte de independientes.
- Los costos administrativos y de mercadeo, en caso que no se haga a través de las entidades existentes y las dificultades para que éstas entren en el negocio.

Los seguros tradicionales de desempleo suelen tener cobertura universal para todos los asalariados del sector privado, con ciertas excepciones para los trabajadores estacionales. La universalidad resuelve la dificultad de la selección adversa, pero de todas maneras los que tienen menor riesgo de desempleo sienten que se les cobra un impuesto puro, y tratarán de minimizar su exposición. Al ser el Estado quien asume el riesgo asociado al ciclo, se diversifica en lo posible la carga. Para enfrentar problemas de riesgo moral se acude a medidas tales como el coaseguro, que equivale a que el asegurado asuma parte del costo por no recibir el beneficio los primeros días, o por recibir menos que el ingreso base, y al limitar el período de la prestación. También se suele exigir disponibilidad para trabajar, buscar activamente trabajo, aceptar propuestas adecuadas a las calificaciones, todo lo cual exige un costoso aparato de fiscalización.

La principal crítica a los esquemas tradicionales de seguro de desempleo se basa en que tienen un efecto que aumenta el desempleo, por disminuir los costos de perder el trabajo y las ventajas de encontrarlo para quienes buscan acceder a las prestaciones: un caso de riesgo moral. Hay además incentivo a buscar empleo informal, para evadir la fiscalización. Y por último puede tener un alto costo fiscal, que en los países avanzados normalmente alcanza entre 1 y 1.5% del PIB, incluyendo en ello los costos de administración y fiscalización. Las mejoras que se han introducido en los países avanzados para superar estas limitaciones han consistido en cambios marginales, que

todavía no los hacen adaptable a las situaciones de empleo y los recursos de los países en desarrollo.

Unos cálculos preliminares sugieren que un esquema tradicional de seguro de desempleo tendría en este momento un costo para Colombia (con desempleo del 20% y 73% de cesantes asalariados, 40 semanas promedias de desempleo) un costo de 11.1% de los salarios asegurados, para reemplazar un 60% del salario durante seis meses máximo. Sin contar gastos de administración, ni el efecto perverso que podría tener sobre el desempleo.

Un seguro de desempleo tendría entonces que ser focalizado en los pobres, pero para ello existen alternativas superiores, como son los subsidios al empleo a través de programas de obras públicas, o al consumo a través de subsidios condicionados a hechos como la asistencia de los niños a los colegios públicos y el cumplimiento de metas en salud y nutrición. Por supuesto, estos subsidios se dirigen a grupos diferentes a la mayoría de los asalariados.¹⁸

Los cesantes disponen en este momento en Colombia de la indemnización por despido y del auxilio de cesantía. El primero aplica sólo cuando no haya habido justa causa, y en el caso de los contratos predominantes de plazo definido, se restringe al valor de los salarios restantes hasta la terminación del contrato, así como un pago según una escala en los contratos de término indefinido. Las indemnizaciones aumentan los costos de los despidos y así favorecen la estabilidad. Pero también reducen los incentivos a contratar.

El auxilio de cesantía es en esencia de un mes por año, más intereses financieros sobre saldos en cuentas de ahorro, y legales sobre la causación dentro del período. Aplica a los asalariados que ganan hasta 10 salarios mínimos.¹⁹ Sólo una tercera parte del empleo asalariado tiene protección a través del sistema de cesantías.²⁰ Este segmento comprende principalmente el empleo público y las empresas del sector moderno.

Este auxilio es un sobresueldo ahorrado, que bien puede ser empleado en caso de cesantía, pero que igual puede ser empleado para otros propósitos, con lo cual no está proveyendo protección efectiva contra desempleo. En las circunstancias como las actuales más bien ha tendido a convertirse en suplemento del ingreso corriente mientras se detenta el empleo.

El costo para el empleador es de un 8.33% del salario cubierto, más intereses del 12%, con lo cual se llega a un total del orden de 9.4% de dicho salario. Los aportes se consignan en cuentas individuales administradas por sociedades especializadas, como fondos mutuos, y con garantías de rentabilidad mínima. Las empresas consignan sólo una vez al año.

Se trata en esencia de un ahorro de parte del salario, pagado por los empleadores. Su empleo como protección contra desempleo es en gran parte voluntario. Pero ahorro voluntario para protegerse contra el desempleo suele ser frecuentemente insuficiente por razones de liquidez o de miopía, razones por las cuales la seguridad social más bien suele imponer las cotizaciones obligatorias para estos efectos.

El sistema actual de cesantías, además de cobertura insuficiente, presenta problemas:

¹⁸ En algunos países desarrollados (como Australia) existe la protección asistencial en caso de desempleo, diferente al seguro de desempleo. La primera asegura sólo un ingreso de subsistencia, mientras que el seguro procura algún reemplazo del ingreso sobre el cual se ha contribuido. La protección asistencial suele financiarse con tributos generales, y el seguro en buena parte con impuestos de nómina. Para acceder a dicha protección, a la cual se tiene derecho como se emplean pruebas de medios *a posteriori*, es decir cuando se llega a reclamar el derecho. Nuestros instrumentos de focalización con prueba de medios, como SISBEN, establecen *a priori* el derecho a subsidios, tiene menores costos administrativos y alto error de exclusión.

¹⁹ Los asalariados que ganan más de 10 salarios mínimos tampoco tienen auxilio de cesantías, cuando se acogen al régimen laboral de la Ley N° 50 de 1990, lo cual es válido para una gran mayoría.

²⁰ Los fondos de cesantías tienen cerca a 2.5 millones de afiliados, y los afiliados del sector público al Fondo de Ahorro, Fondo del Magisterio, y otros sectoriales alcanzan otros 800 mil afiliados.

- El autoaseguro mediante ahorro carece de *risk pooling* y es por lo tanto ineficiente como medio de aseguramiento.
- Las cesantías se han vuelto ingreso corriente.
- No se aseguran tampoco las cotizaciones a seguridad social.

La propuesta sería utilizar el ahorro forzoso que ya existe a través del auxilio de cesantía, para hacerlo más efectivo como mecanismo de protección contra el desempleo. El sistema actual y los fondos de cesantías existentes podrían servir de base de mejoras que superaran estas limitaciones, pero se requerirían seguros y subsidios complementarios:

(a) Se limitarían los retiros parciales para mantener un saldo utilizable sólo cuando hubiera desempleo, sin importar su causa. Cada persona debería acumular un saldo para lograr un beneficio básico, que se emplearía antes de acudir a un seguro o fondo mutuo complementario, que se repondría al volver a emplearse. El saldo en la cuenta individual al final de la carrera laboral se utilizaría para pensiones. El beneficio básico cubriría un reemplazo del salario promedio anterior, más las contribuciones para salud. En cuanto el sistema de pensiones se reorienta al de ahorro individual, no se requeriría seguro para las cotizaciones de pensiones.

(b) Agotado el saldo ahorrado, se recurriría a un préstamo de un fondo colectivo o a un seguro colectivo que cubriría las contingencias de variación de salarios y de desempleo antes de haber acumulado el saldo necesario para financiar el beneficio básico, dentro de límites. En la fase de ahorro y empleo, el afiliado haría aportes a dicho fondo o pagaría una prima de seguros, para acceder a estos beneficios complementarios. Cuando vuelva a emplearse, pagaría parte del préstamo suplementario.

(c) En caso que las cotizaciones efectuadas al sistema no permitan financiar completamente la prestación inicial, se acudiría a los demás recursos de la cuenta individual de cesantía, y sólo por último se accedería al seguro complementario, o al Fondo de Crédito para Cesantes.

(d) El Estado podría volcar subsidios para apalancar el fondo de préstamos o el seguro. Así como para el arranque del sistema, a fin de que se pueda acceder por primera vez sin haber completado el saldo que financie el beneficio básico.

(e) Los excesos respecto a las contribuciones y saldos podrían ser empleados para los demás destinos hoy vigentes o para aumentar el fondo de pensiones. Los saldos no utilizados de la subcuenta para protección contra el desempleo, podrían alimentar también el fondo de pensiones, o ser de libre destinación.

(f) Las contribuciones a las cuentas individuales de ahorro deberían efectuarse mensualmente.

En síntesis lo que se propone es desarrollar un sistema de protección del ingreso laboral, basado en las cesantías, complementándolo con seguros, con la ventaja de contar con una red de administradores ya consolidada, por cuanto sería una modificación sobre una prestación ya existente.

3. Subsidios y mecanismos para completar los fondos de las personas que no reúnan requisitos para obtener una pensión

Los subsidios para cotizaciones al régimen contributivo, administrados por el FSP no deberían ser eliminados, como parecería ser la tendencia predominante para la actual reforma pensional, ante la carencia de financiamiento de las pensiones mínimas. Se propone al respecto

resolver los problemas planteados en el capítulo anterior donde se evaluó este mecanismo creado por la Ley N° 100 de 1993:

a) Se requiere definir con precisión la orientación del subsidio. Se sugiere orientarlo más hacia aquellas personas que requieren completar los requisitos para pensionarse, por ejemplo a los informales que han cotizado largo tiempo y han perdido el empleo, en lugar de orientarlo a nuevos cotizantes como las madres comunitarias.

b) Se propone levantar la restricción a las AFP de manejar los afiliados que reciban este subsidio y que escojan el sistema de capitalización frente al de Prima Media administrado por el ISS. Una competencia por estos afiliados por los dos regímenes podría ir en beneficio de un más eficiente manejo de los cuantiosos recursos. La necesidad de un buen flujo de información, fuertemente criticada en el caso del ISS, tiene que ser una exigencia básica de los administradores, penalizada en caso de incumplimiento.

c) Se hace necesario mejorar los criterios para focalizar el subsidio. El país ha realizado cuantiosas inversiones para desarrollar el SISBEN, que podría utilizarse para apoyar el criterio experto y el conocimiento de las trabajadoras sociales de cada región.

d) Se sugiere también modificar las condiciones contractuales con el consorcio administrador de los recursos que exija el cumplimiento de algunas condiciones para obtener la comisión por afiliado. Se requieren estudios de costos, hasta hoy inexistentes y una mayor capacidad regulatoria de este mecanismo por parte del Ministerio de Trabajo, con una cuidadosa supervisión por parte de la Superintendencia Bancaria de Colombia tanto de la administración de la afiliación como de la operación del consorcio y del riguroso y exitoso manejo de sus inversiones.

Todo lo anterior, debería llevar a reducir el alcance y los recursos dedicados al subsidio parcial de los aportes, y con ello a convertir el FSP en un mecanismo más eficiente para promover la cobertura.

4. Flexibilización de los sistemas de cotización

El sistema pensional vigente tiene rigideces que dificultan la afiliación y el pago de las contribuciones de los trabajadores atípicos que tienen empleos temporales o que trabajan en jornadas parciales, o bien que tienen remuneración por comisiones o a destajo, así como con los trabajadores independientes.

En la medida en que este tipo de empleo es el que adquiere cada vez mayor importancia, requieren una mejor protección social. El sistema actual conduce a que proliferen como escape precisamente de la seguridad social, y ésta restringe sustancialmente su cobertura al no buscar extenderse a estas áreas.

Así algunas de las posibilidades para evitar que variadas formas de contratación, remuneración, afiliación y cotización, impidan que se extienda el sistema de pensiones a personas y situaciones laborales donde existe capacidad potencial para el pago de cotizaciones.

En especial es necesario superar la práctica de que las cotizaciones para pensiones tengan que hacerse en forma regular, siempre que ello no esté ocultando faltantes de financiación para obtener los beneficios. Podrían por ejemplo aceptarse cotizaciones sobre ingresos totales inferiores al salario mínimo, siempre que se respete la remuneración mínima por hora de trabajo en el caso de asalariados. El riesgo de esa flexibilidad de sistemas de pago de aportes reside en que mientras persista desequilibrio entre contribuciones y beneficios, se generan incentivos para utilizar estos esquemas para lograr mayores beneficios a lo aportado, en particular en el sistema de Prima Media administrado por el ISS.

Por ello sería recomendable adicionalmente, que las facilidades para cotización irregular o sobre bases parciales se restringieran al sistema de ahorro individual administrado por las AFP y no deberían en ningún caso estar acompañadas de subsidios.

B. Propuestas para mejorar la provisión de subsidios a los excluidos del sistema pensional

A pesar de los esfuerzos por ampliar la cobertura, persistirán algunas condiciones estructurales del mercado de trabajo, así como demográficas, que impedirán a un grupo importante la obtención del beneficio de pensión. Para estos excluidos es necesario implementar políticas asistenciales que les permitan enfrentar el riesgo de vejez. A continuación se discuten algunas recomendaciones puntuales.

1. Pensiones asistenciales y la institucionalización de la protección familiar de los ancianos

Por la magnitud del gasto total requerido, las pensiones asistenciales todavía no se pueden constituir como un *entitlement*. Para ellas debería haber, sin embargo, más financiación nacional que la actual, y financiada con tributos generales. Se deberían “revivir” las pensiones asistenciales para ancianos e inválidos indigentes, y el programa correspondiente, que ha sido transformado desde 1998 para realizar actividades recreativas y productivas para ancianos indigentes. Ello requeriría conseguir un responsable, que podría ser el ICBF. No se debería exigir institucionalización de los beneficiarios. Y se debería emplear el SISBEN para priorizar la asignación de recursos aunque en este caso no se requiera para acceder a los beneficios.

Ésta sí sería una labor propia de la Red de Protección Asistencial, y jamás un componente del Sistema Pensional Contributivo (como lo son las pensiones mínimas o los subsidios para las contribuciones). Y por lo tanto debe tener un responsable de coordinación y unos recursos propios, que quizá deberían ser principalmente de origen general, aunque con aportes locales y de transferencias. El esquema podría ser parecido y hasta integrarse en alguna medida con el del ICBF.

2. Mejor focalización de subsidios a través de las redes de protección social

Colombia ha puesto el énfasis del gasto público social en la provisión de los servicios sociales (formación del capital humano), y recientemente también en la seguridad social (aseguramiento), y a través de los anteriores y en el margen, se ha procurado con ello la erradicación de las causas de la pobreza.

Pero el país se ha rezagado en la asistencia social y en la atención a las manifestaciones de la misma, para quienes no acceden a los dos primeros sistemas de promoción y protección. Buena parte del gasto social, que ha aumentado sustancialmente bajo la nueva orientación constitucional, se hace sin suficiente precisión en la población objetivo y va a las clases medias o más pudientes, y se realiza con poca eficacia productiva, dejando menor espacio para los pobres.

Ante un choque externo o de política, como los que ha experimentado Colombia desde el final de la década de los noventa, no han existido entonces maneras adecuadas ni suficientes de sostener o aumentar el gasto social ni de contar con una parte del mismo para atender el deterioro de la situación de los pobres, ni de los que se han empobrecido, ni de prevenir las consecuencias de largo plazo del episodio recesivo. Esto se ve agravado porque la situación social obedece además en grado extraordinario a las secuelas de la violencia y del narcotráfico.

Colombia enfrenta entonces el reto de construcción y consolidación de un sistema asistencial que no sea fragmentado, ni de meras respuestas accidentales a los incendios, como se podría caracterizar lo actual, sino que sea de alguna manera integrado y sistemático, además de poder responder con flexibilidad a las fluctuaciones y la volatilidad que también son previsibles en el futuro, y de colaborar también al proceso de recuperación de las secuelas de la violencia y el narcotráfico.

Ante las restricciones de recursos y de la capacidad de gobierno, así como por la inconveniencia de esquemas centralistas, aislados del mercado, sin rendir cuentas, ni contar con la participación privada y comunitaria, el camino a seguir parece ser el de la construcción de una Red de Protección Social, asistencial, y que precisamente sea eficaz y eficiente en el uso de recursos, gobernable y responsable, amigable al mercado y que emplee y responda a la iniciativa privada y la participación de la comunidad, se articule e integre con la seguridad social y los servicios sociales ordinarios, y tenga capacidad de contracción o expansión de acuerdo con las necesidades.

Bibliografía

- Acosta Olga Lucía y Ulpiano Ayala (2001), “Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia”, Serie Financiamiento del desarrollo N° 115, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile, octubre.
- ASOFONDOS (Asociación de Fondos de Pensiones) (permanente), Estadísticas, www.asofondos.org.
- Ayala Ulpiano y Olga Lucía Acosta (1998), “Evaluación del sistema pensional colombiano y propuestas para su consolidación y modernización”, Informe final, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), Bogotá, junio.
- Ayala Ulpiano, Felipe Barrera, Martha Luz y Hugo López (2000), “Bases para el debate sobre un plan de empleo de corto y mediano plazo: diagnóstico, antecedentes y algunas propuestas”, Bogotá, julio.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), “Progreso Económico y Social en América Latina”, Washington.
- Consortio Prosperar (2000), información varia.
- Contraloría General de la República (CGR) (1997), “Informe Financiero de la CGR”, David Turbay, Contralor General de la República, Colombia, mayo.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) (1983-2000), información varia, Colombia.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2000), “Informe de Desarrollo Humano”, Misión Social, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, Estadísticas históricas de Colombia, Unidad de Inversión Pública.
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (1995), “Envejecimiento y vejez”, *Documento* N° 2793, Departamento Nacional de Planeación (DNP), División de Desarrollo Social (DDS), Bogotá, junio.
- _____(1995), *Documento* N° 2761, Vicepresidencia de la República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP), División de Desarrollo Social (DDS), Bogotá, enero.

- ___ (1994), *Documento* N° 2722 “Red de Solidaridad Social”, Departamento Nacional de Planeación (DNP), División de Desarrollo Social (DDS), Misión Social, Bogotá, agosto.
- ___ (1994), *Documento* N° 2753, “Experiencia Piloto del programa de auxilio para ancianos indigentes, Ley N° 100 de 1993”, Departamento Nacional de Planeación (DNP), División de Desarrollo Social (DDS), Bogotá, junio.
- ECOPETROL (Empresa Colombiana de Petróleos) (sin fecha), información viaria.
- ENH (Encuesta Nacional de Hogares) (2000), Encuesta ENH-107, marzo.
- ___ (1997), Boletín de Prensa, Encuesta de septiembre.
- FEDESARROLLO (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo) (1995-1997), encuestas de opinión.
- Gaviria y Henao (2001), “Comportamiento del desempleo en los últimos años y estrategias de los hogares para enfrentarlo” en Análisis Coyuntural, *Revista Coyuntura Social*, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO) mayo, sobre la base de Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).
- Gutierrez, Beatriz Elena e Iván Jaramillo Pérez (1998), “Programa Revivir: Subsidio para ancianos indigentes, antecedentes, evaluación y políticas”, Bogotá, febrero.
- Henao, Martha Luz (2001), “El fondo de solidaridad pensional”, *Informe revisado*, de la consultoría para la focalización, cobertura y efectividad de la Red de Protección Social en Colombia, presentado por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO) al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial, Bogotá, febrero.
- ___ (2000), “El fondo de solidaridad pensional”, *Informe preliminar*, de la consultoría para la focalización, cobertura y efectividad de la Red de Protección Social en Colombia, presentado por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO) al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial, Bogotá, octubre.
- ___ (1995), “Efectos sobre el mercado laboral de la Ley N° 50 de 1990”, Informe Final, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), Bogotá, abril.
- Henao, Martha Luz y Ariane Ortiz (2000), “La Red de Solidaridad Social y el Programa Revivir”, Informe Preliminar, de la consultoría para la focalización, cobertura y efectividad de la Red de Protección Social en Colombia, presentado por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO) al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial, Bogotá, octubre.
- Henao Martha Luz, Norberto Rojas y Aura Yaneth Parra (1999), “El mercado laboral urbano y la informalidad en Colombia: evolución reciente”, *Revista Planeación y Desarrollo* vol. XXX, N° 2, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá, abril-junio.
- Holzmann R. , T. Packard y J. Cuesta (1999), “Extending Coverage in Multipillar Pension Systems: Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda”, documento preparado para la conferencia del Banco Mundial “New Ideas About Old Age Security, septiembre 14-15.
- ISS (Instituto de Seguridad Social) (1993-2000), información varia.
- James, Estelle (1999), “Coverage Under Old Age Security Programs and the Protection for the Uninsured, What are the Issues?”, Banco Mundial, documento presentado para la conferencia en protección Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero 4-5.
- López, Hugo (1997), “Seguridad Social y Alternativas para ampliar la cobertura”, Cuadernos del Centro de Investigaciones en Desarrollo Económico (CIDE).
- López Hugo, Alonso Cardona y Jorge García (2000), “Empleo y pobreza rural 1988-1997”, Tercer Mundo Editores en coedición con el Centro de Investigaciones en Desarrollo Económico (CIDE), Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Lora Eduardo y Martha Luz Henao (1995), “Colombia: The Evolution and Reform of the Labor Market” en “Labor markets in Latin America, Combining Social Protection with Market Flexibility”, editado por Sebastian Edwards y Nora Lustig, capítulo 9, Brookings Press, 1997.
- Lora Eduardo y Loredana Helmsdorff (1995), “El futuro de la reforma pensional”, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), Asociación de Fondos de Pensiones (ASOFONDOS).
- Ministerio de Hacienda de Colombia (2001), compilación información Proyecto de Reforma.
- Ministerio de Salud de Colombia (2000). “Evaluación y reestructuración de los procesos, estrategias y organismos públicos y privados encargados de la afiliación, pago y recaudo de aportes al sistema”,

- Informe de avance, Econometría, Bitrán y asociados, y Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá, mayo.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia (2000) "Informe de auditoría integral al Fondo de Solidaridad Pensional", Informe Final del Contrato.
- Núñez Jairo (2000), "Empleo informal y evasión en Colombia", Informe de Investigación realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Núñez, Jairo y J. D. Bonilla (2001), "Quiénes se perjudican con el salario mínimo en Colombia?", Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de Los Andes, Bogotá.
- Perotti, Roberto (2000), "Public Spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals", abril.
- RSS (Red de Solidaridad Social, Presidencia de la República de Colombia) (1999), "Programa de Atención Integral para la Población Adulta Mayor", Unidad de Seguimiento, Bogotá, 2000.
- ___ (1998), Programa Revivir, Encuesta Reunirse, antecedentes, evaluación y políticas.
- ___ (1995), "Red de Solidaridad Social, una estrategia de desarrollo social y humano", Bogotá, mayo.
- Superintendencia Bancaria de Colombia (varios años), Informes de Coyuntura y Boletín Mensual.
- Weller, Jürgen (1998), "Mercados laborales en América Latina: evolución en el largo plazo y tendencias recientes", *Serie Reformas Económicas* N° 11, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.



Serie

Financiamiento del desarrollo

Números publicados

1. Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
2. Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
3. Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buira (LC/L.549), 1990.
4. Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
5. La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
6. Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
7. El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
8. Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
9. Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
10. ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
11. La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
12. Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
13. Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
14. Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
15. Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
16. El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
17. La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
18. Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
19. Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
20. Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
21. Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.
22. La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.
23. Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosín y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
24. Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
25. El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
26. Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
27. Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
28. El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
29. Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.
30. Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.

31. Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
32. Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
33. Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
34. Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
35. Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
36. Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
37. Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
38. Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
39. Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
40. Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
41. Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
42. Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
43. Choques, respuestas de política económica e distribución de renta no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
44. Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
45. Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Holzmann (LC/L.1007), 1997.
46. Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
47. La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
48. On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Holzmann (LC/L.1012), 1997.
49. Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997. [www](#)
50. La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
51. Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
52. A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997. [www](#)
53. Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997. [www](#)
54. Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.
55. El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997. [www](#)
56. Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
57. Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
58. Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
59. Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
60. Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
61. Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
62. Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
63. Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzáles Arrieta (LC/L.1045), 1997.
64. Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.
65. Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
66. Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis A. Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
67. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.

68. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
69. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
70. Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
71. Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
72. Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
73. Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
74. Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
75. El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. [www](#)
76. Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999. [www](#)
77. El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
78. El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999. [www](#)
79. Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999. [www](#)
80. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), N° de venta: S.99.II.G.10 (US\$10.0), 1999. [www](#)
81. El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez (LC/L.1212-P), N° de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.0), 1999. [www](#)
82. O financiamento do sistema público de saúde brasileiro, Rosa María Márques, (LC/L.1233-P), N° de venta: S.99.II.G.14 (US\$10.0), 1999. [www](#)
83. Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1234-P), N° de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999. [www](#)
84. Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held, (LC/L.1259-P), N° de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999. [www](#)
85. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta, (LC/L.1245-P), N° de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999. [www](#)
86. Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), N° de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999. [www](#)
87. Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar, (LC/L.1243-P), Sales number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999. [www](#)
88. Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999. [www](#)
89. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto, (LC/L.1265-P), N° de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999. [www](#)
90. Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), N° de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999. [www](#)
91. Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), N° de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000. [www](#)
92. Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994. Raquel Szalachman (LC/L.1337-P), N° de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000. [www](#)
93. Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.1344-P), N° de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000. [www](#)
94. Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina, Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka, (LC/L.1345-P), N° de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000. [www](#)
95. Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez, (LC/L.1372-P), N° de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000. [www](#)
96. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held, (LC/L.1382-P), N° de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000. [www](#)
97. Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficios, Vinícius Carvalho Pinheiro y Solange Paiva Vieira, (LC/L.1386-P), N° de venta: S.00.II.G.62 (US\$10.0), 2000. [www](#)

98. Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde, (LC/L.1388-P), N° de venta: S.00.II.G.63 (US\$10.0), 2000. [www](#)
99. Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México, Luis N. Rubalcava y Octavio Gutiérrez (LC/L.1393-P), N° de venta: S.00.II.G.66 (US\$10.0), 2000. [www](#)
100. Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido, Adolfo Rodríguez y Fabio Durán (LC/L.1405-P), N° de venta: S.00.II.G.74 (US\$10.0), 2000. [www](#)
101. Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay, Nelson Noya y Silvia Laens, (LC/L.1408-P), N° de venta: S.00.II.G.78 (US\$10.0), 2000. [www](#)
102. Pension funds and the financing productive investment. An analysis based on Brazil's recent experience, Rogerio Studart, (LC/L.1409-P), N° de venta: E.00.II.G.83 (US\$10.0), 2000. [www](#)
103. Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa, Raquel Szalachman, (LC/L.1417-P), N° de venta: S.00.II.G.89 (US\$10.0), 2000. [www](#)
104. Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes, Daniel Titelman, (LC/L.1425-P), N° de venta: S.00.II.G.99 (US\$10.0), 2000. [www](#)
105. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, Alberto Arenas de Mesa (LC/L.1457-P), N° de venta: S.00.II.G.137 (US\$10.0), 2000. [www](#)
106. Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999, Jorge Rodríguez C. y Marcelo Tokman R. (LC/L.1458-P), N° de venta: S.00.II.G.139 (US\$10.00), 2000. [www](#)
107. Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones, Gonzalo Hernández Licona (LC/L.1482-P), N° de venta: S.01.II.G.15 (US\$10.0), 2001. [www](#)
108. Evolución de la equidad en el sistema colombiano de salud, Ramón Abel Castaño, José J. Arbelaez, Ursula Giedion y Luis Gonzalo Morales (LC/L.1526-P), N° de venta: S.01.II.G.71 (US\$10.0), 2001. [www](#)
109. El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica, Fernando Herrero y Fabio Durán (LC/L.1527-P), N° de venta: S.01.II.G.72 (US\$10.00), 2001. [www](#)
110. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Uruguay, Fernando Lorenzo y Rosa Osimani (LC/L.1547-P), N° de venta: S.01.II.G.88 (US\$10.00), 2001. [www](#)
111. Reformas del sistema de salud en Venezuela (1987-1999): balance y perspectivas, Marino J. González R. (LC/L.1553-P), N° de venta: S.01.II.G.95 (US\$10.00), 2001. [www](#)
112. La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, Andras Uthoff (LC/L.1575-P), N° de venta: S.01.II.G.118 (US\$10.00), 2001.
113. International Finance and Caribbean Development, P. Desmond Brunton and S. Valerie Kelsick (LC/L.1609-P), N° de venta: E.01.II.G.151 (US\$10.00), 2001. [www](#)
114. Pension Reform in Europe in the 90s and Lessons for Latin America, Louise Fox and Edward Palmer (LC/L.1628-P), N° de venta: E.01.II.G.166 (US\$10.00), 2001. [www](#)
115. El ahorro familiar en Chile, Enrique Errázuriz L., Fernando Ochoa C., Eliana Olivares B. (LC/L.1629-P), N° de venta: S.01.II.G.174 (US\$10.00), 2001. [www](#)
116. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia, Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala (LC/L.1630-P), N° de venta: S.01.II.G.167 (US\$10.00), 2001. [www](#)
117. La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado, José Luis Machinea, (LC/L.1713-P), N° de venta: S.02.II.G.23 (US\$10.00), 2002. [www](#)
118. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia, Ulpiano Ayala y Olga Lucía Acosta, (LC/L.1724-P), N° de venta: S.02.II.G.39 (US\$10.00), 2002. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](http://www.eclac.cl): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>.

Nombre: Actividad: Dirección: Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: E-Mail:
--