



# BOLETÍN

DEL OBSERVATORIO  
DEL MERCADO DE TRABAJO  
Y LA SEGURIDAD SOCIAL

*De la Ley 797 de 2003 al  
Acto Legislativo N.º 1 de 2005  
Una reforma pensional inconclusa*

8

*Bogotá, D.C.  
septiembre de 2005*



---

# UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

## **Rector**

Fernando Hinestrosa

## **Secretario General**

Hernando Parra

## **Director Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo**

Emilio Carrasco

## **Director Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social**

Stefano Farné

---

# BOLETÍN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL N.º 8

## **Editor**

Stefano Farné – Universidad Externado de Colombia

## **Asistente de Investigación**

Carlos Andrés Vergara – Universidad Externado de Colombia

## **Colaboraron en este Boletín**

Marco Alejandro Arenas – Universidad Externado de Colombia

Jesús Lisardo Barrios – Miembro de la Asociación Colombiana de Actuarios

Addison Carmona – Universidad Externado de Colombia

## **Coordinación Editorial**

Carlos Andrés Vergara - Universidad Externado de Colombia

Calle 12 n.º 1-68

Teléfonos 3419900 3420288 ext.1097/6

E-mail:obssegusoci@uexternado.edu.co

**Con el apoyo de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio**



# CONTENIDO



PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
PARTE 1: EL MERCADO DE TRABAJO	11
PARTE 2: DE LA LEY 100 DE 1993 AL ACTO LEGISLATIVO N.º 1 DE 2005: UNA REFORMA PENSIONAL INCONCLUSA	17
2.1 El contexto teórico	17
2.2 De la reforma a la seguridad social a la reforma de la Constitución Política colombiana: un proceso de reforma pensional inconcluso	19
2.2.1 Antecedentes	20
2.2.2 La Ley 797 de 2003	21
2.2.3 La Ley 860 de 2003	27
2.2.4 Demás disposiciones	27
2.2.5 El Acto Legislativo de 2005	29
2.3 Los efectos de la reforma a las pensiones	31
2.3.1 Aumento en las cotizaciones y disminución de las pensiones	32
2.3.2 Los afiliados	33
2.3.3 Fondo de Solidaridad Pensional	37
2.3.4 ¿Nos alcanza o nos quitaron demasiado?	38
2.4 Recomendaciones a problemas no resueltos	40
CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	49
ANEXO 1 FUERZA PÚBLICA: UN RÉGIMEN PENSIONAL BASTANTE ESPECIAL	51
ANEXO ESTADÍSTICO	57





¿Qué deparará el futuro a los colombianos en materia pensional? ¿Cuál es su situación actual en esta tema? ¿Cuándo y cómo se pensionarán? Son estos algunos de los interrogantes que, cada vez más, se formula un importante número de compatriotas, no fruto de una curiosidad natural, sino de la creciente incertidumbre producida por la cantidad de modificaciones introducidas al Sistema General de Pensiones.

Recientemente se adoptó el Acto Legislativo N.º 1 de 2005, con el cual se elevan a rango constitucional modificaciones al Sistema General de Pensiones adoptado en el año 1993. Desde entonces, el sistema ha sido objeto de no menos de tres reformas, y desde ya, el Gobierno y congresistas anuncian nuevos cambios.

El seguimiento y la comprensión del sistema actual y sus distintos regímenes se tornan difíciles. En esta ocasión el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social hace el seguimiento al Sistema General de Pensiones. En forma detallada y analítica presenta los cambios que se han introducido con la Ley 797 de 2003, la Ley 860 de 2003 y el ya mencionado Acto Legislativo N.º 1 de 2005.

La aproximación al Sistema General de Pensiones, desde la perspectiva del bienestar de las personas, pone de presente inequidades y problemas que persisten en el sistema y formula recomendaciones de política para su futuro. En este contexto, advierte sobre el alto costo de manejo de las cuentas de ahorro individual, aspecto sobre el que ha llamado la atención el propio Banco Mundial y la urgencia de ocuparse de temas que contribuyan a una mayor equidad entre mujeres y hombres, presentes y futuros pensionados, el tratamiento fiscal de las contribuciones volun-

tarias, la información sobre el sistema pensional, el régimen de la fuerza pública y los precarios avances alcanzados en materia de cobertura de los trabajadores independientes.

Si bien, como lo advierte el Observatorio, se requieren nuevas transformaciones del sistema, se debe prestar atención al impacto que producen reformas sucesivas, que menoscaban la confianza en el sistema, la permanencia y estabilidad de sus reglas.

Entre los jóvenes se percibe desaliento de participar en dicho sistema y son muchos los que están ciertos de no alcanzar los beneficios que se pretenden con un sistema de tal naturaleza. Pero esta situación no solo resulta exclusiva entre los que recién ingresan al mercado de trabajo, para aquellos que llevan cotizando varios años, las reglas se modifican constantemente y también se apodera de ellos el desconcierto por lo que les espera en su etapa no productiva o de inactividad económica.

Si bien el principal objetivo de las reformas ha sido el de procurar la viabilidad financiera del sistema y la reducción del impacto sobre las finanzas públicas, no se puede desconocer que ello se ha obtenido a costa de miles de colombianos con expectativas de obtener una pensión, que hoy tienen incertidumbre sobre su futuro en la edad de retiro.

Por ello resulta indispensable que al estudiar las adecuaciones o modificaciones que deban introducir, a más de procurar garantizar la viabilidad y estabilidad financiera del sistema, no se debe olvidar considerar que el propósito de los sistemas pensionales o previsionales es el que las personas cuenten con los ingresos que les permitan una existencia digna en su etapa de retiro.



Persisten regímenes con beneficios privilegiados en comparación con los que otorga el sistema general y otros a los cuales se les otorgan concesiones o beneficios especiales. Conviene entonces llamar a la consistencia y que a futuro la política en esta materia contribuya a lograr la mayor igualdad posible para toda la población.

Finalmente, el presente boletín, como es habitual, cuenta con una sección que se ocupa del comportamiento reciente del mercado de trabajo y presenta explicaciones a la caída de la tasa de desempleo que se da en forma simultánea con una desaceleración en la creación de nuevos puestos de trabajo.

EMILIO ALFREDO CARRASCO

# INTRODUCCIÓN



Este número del Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social hace seguimiento al proceso de reforma pensional, entendido como el conjunto de acciones promovidas por el actual gobierno a partir de la Ley 797 de 2003 y hasta el Acto Legislativo N.º 1 de 2005.

A diferencia de anteriores estudios que han centrado su atención en la carga pensional para el Estado, en las proyecciones del desequilibrio financiero del régimen de prima media o en la problemática de los pensionados, este documento focaliza su atención en los afiliados al sistema.

Si bien a través del tiempo los trabajadores afiliados a pensiones han aumentado como proporción de los ocupados totales, el porcentaje de individuos que aportan de forma cumplida al sistema pensional colombiano, es decir el porcentaje de cotizantes, no ha crecido de manera significativa, ni después de la Ley 100 de 1993, ni después de la Ley 797 de 2003.

Lo anterior no es sorprendente, habida cuenta del peso de la economía campesina e informal y de los bajos ingresos devengados por la mayoría de los colombianos. Estas condiciones hacen que la afiliación universal obligatoria, basada en un sistema contributivo, no pueda considerarse como la mejor herramienta para ampliar la cobertura pensional y para mejorar el bienestar de la población colombiana.

Igualmente, reducir la carga financiera en cabeza del Estado en materia pensio-

nal alivia la situación fiscal del país, pero no resuelve la problemática pensional desde la perspectiva de los individuos.

Por estas y otras razones que se avanzan en la Parte 2 de este Boletín, la reforma pensional recién aprobada por el Congreso no puede considerarse como conclusiva y satisfactoria.

Además del tema de las pensiones, y como de costumbre, esta edición del Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social hace un análisis de la reciente coyuntura laboral. Esta se caracteriza por un fenómeno bastante inusual: la disminución de la tasa de crecimiento del empleo y de la tasa de ocupación, concomitante con una sustancial contracción del desempleo, en el marco de una recuperación del ritmo de actividad económica. En opinión del Observatorio estas dinámicas aparentemente contradictorias encuentran explicación en la menor duración de los tiempos de desempleo y en la existencia de un efecto de “adición” que afecta a la participación de parte de los miembros secundarios del hogar (hijos, esposas, retirados) y sobre todo de un efecto de “desaliento” que parece prevalecer entre la mayoría de los colombianos que se han retirado del mercado de trabajo.

En definitiva, la baja en la tasa de desempleo se debe fundamentalmente a una menor propensión a participar en el mercado laboral por parte de la población en edad de trabajar y no a la mayor disponibilidad de nuevas plazas de trabajo.



El crecimiento del empleo nacional en los últimos años ha estado caracterizado por amplias fluctuaciones mensuales que se pueden enmarcar en tres grandes ciclos, así como muestra la línea de tendencia trazada en el Gráfico 1.1.

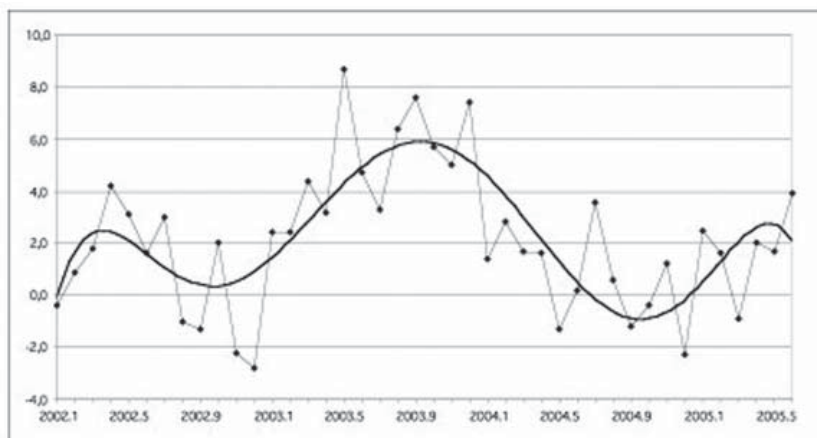
Con el propósito de no condicionar el análisis a las fluctuaciones de corto plazo de las variables consideradas, se ha construido el Cuadro 1.1 que reporta el promedio anual de los principales agregados laborales, junto con los datos relativos al último trimestre disponible.

Las cifras ahí reportadas destacan a 2003 como un año particularmente bueno en materia laboral. El empleo creció a una respetable tasa del 5.1% anual; la tasa de ocupación subió y la de desempleo empezó su marcha descendiente. La informalidad en las áreas urbanas del país –ya de por sí elevada– aumentó 1.5 puntos porcentuales, pero el subempleo disminuyó 3.6.

En cambio, 2004 fue testigo de una preocupante caída del crecimiento del empleo agregado, a apenas el 0.6% anual, muy por debajo del crecimiento de la población en edad de trabajar (2.1%). Como consecuencia, la tasa de ocupación disminuyó. Dado que tanto el subempleo como la informalidad urbana disminuyeron también, esta menor dinámica ocupacional parece haber afectado principalmente a los empleos más precarios. Por su lado, el desempleo continuó bajando.

En el año 2005 se consolida la tendencia registrada en 2004. El empleo agregado siguió creciendo a tasas modestas y solamente en junio pasado se registró un aumento importante, de 3.6%, que condicionó favorablemente el resultado del trimestre abril-junio. Las tasas de ocupación y subempleo permanecieron estables y la informalidad urbana bajó levemente, de 65.9% a 64.1%.

Gráfico 1.1  
Tasa de crecimiento anual del empleo nacional y su tendencia.  
Enero 2002-Junio 2005





Sin duda, el fenómeno laboral más destacado en lo que va corrido del año está representado por las continuas y aceleradas disminuciones de la tasa de desempleo nacional (ver Gráfico 1.2) que contrastan con las modestas expansiones mensuales del empleo.

Algunos comentaristas sostienen que se trata del fenómeno del *trabajador adicional*: al mejorar las condiciones económicas en el país los miembros secundarios del hogar (hijos, esposas, pensionados) no se sienten urgidos a trabajar y se retiran del mercado laboral, pasando a formar parte de los inactivos.

En opinión del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, esta no es una explicación completa. En primer lugar porque la teoría del trabajador adicional se fundamenta en una relación entre demanda y oferta de trabajo y no en una entre crecimiento del PIB y oferta de trabajo. Así que, si el PIB se expande al 4% y el empleo lo hace por debajo del aumento de la población en edad de trabajar, esto implica un crecimiento de la productividad laboral, mas no de las oportunidades de empleo. En segundo lugar porque los ingresos de los trabajadores, como veremos más adelante, no han aumentado de forma significativa en los últimos tiempos. En otras palabras, el efecto preponderante en la actual coyuntura laboral debe considerarse como aquel del *trabajador desalentado*, el cual, en contraposición al efecto del trabajador adicional, postula que los retiros del mercado de trabajo por parte de los individuos son consecuencia de las pocas oportunidades de conseguir un empleo.

El desaliento, además, puede haber sido la causa principal de la nueva oleada de colombianos que están saliendo del país para quedarse<sup>1</sup>. Los migrantes son, en su gran mayoría, personas en edad productiva que al residenciarse en el exterior no aparecen más en las estadísticas de las fuerzas de trabajo nacional. Adicionalmente, las remesas, que han tomado considerables dimensiones en los últimos años, pueden constituir una importante fuente de ingresos no de trabajo para los familiares residentes en Colombia. En este caso, lo que operaría sería el efecto del trabajador adicional: la disponibilidad de ingresos bajo forma de remesas “reduce los incentivos para insertarse en el mercado de trabajo y aumenta la probabilidad de que los desocupados [...] desistan de la búsqueda de empleo, lo cual reduce la participación laboral y, por tanto, el desempleo” (Rodríguez [2005], p. 3).

Por último, no se puede descartar la hipótesis de que la baja registrada en el desempleo haya sido provocada por una menor duración del mismo. De hecho, una forma alternativa de calcular la tasa de desempleo es representada por el producto entre la duración del desempleo y la tasa de rotación de los desempleados. Todo lo demás constante, una disminución de la duración del desempleo debe conducir a una baja de su correspondiente tasa. Y en efecto, entre abril-junio de 2002 y el mismo trimestre de 2005 las encuestas de hogares registraron una caída del 17% en las semanas promedio de búsqueda de un empleo en las principales zonas urbanas.

Como ya se había mencionado, los ingresos laborales han crecido, pero no

<sup>1</sup> Ver Camargo (2005).



Cuadro 1.1  
**Principales indicadores laborales**  
**Total nacional. 2002 - 2005**

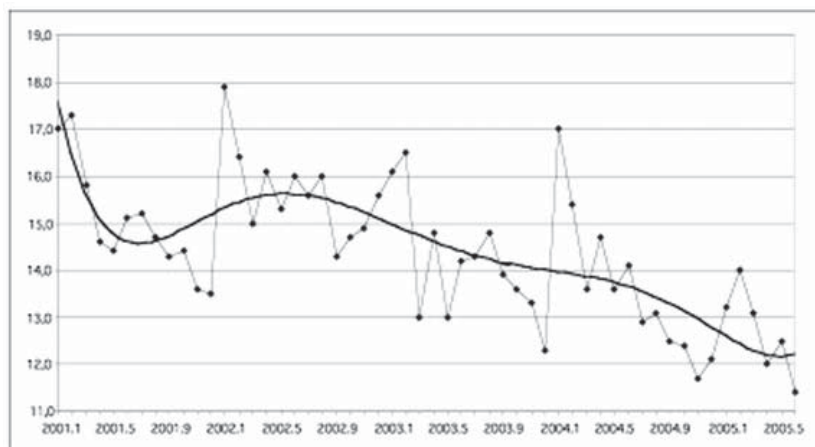
	Promedio 2002	Promedio 2003	Promedio 2004	Abril-junio 2005
Crecimiento anual del empleo	0.7%	5.1%	0.6%	2.5%
Tasa ocupación total	51.9	53.3	52.5	52.2
Tasa ocupación jefes de hogar	73.8	75.3	74.9	74.8
Tasa desempleo	15.7	14.2	13.6	12.0
Tasa desempleo jefes de hogar	8.0	6.6	6.4	5.6
Tasa de informalidad urbana (a)	66.0	67.5	65.9	64.1
Tasa de subempleo (b)	40.8	37.2	36.5	36.9

(a) Los datos se refieren al segundo trimestre de cada año

(b) Subempleados como porcentaje de los ocupados totales

Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares.

Gráfico 1.2  
**Tasa de desempleo nacional y su tendencia**  
**Enero 2002 – Junio 2005**



Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

de forma importante durante el período examinado (Cuadro 1.2). Además, la mejora se ha concentrado en el último año y medio. Los empleados permanen-

tes de la industria fueron los más beneficiados de estas alzas: entre 2001 y 2004 su salario real aumentó 6.8%. Durante el mismo período, sin embargo, el salario

mínimo y el salario de los obreros industriales subió en menos de la mitad (2.7%), el salario promedio en el comercio minorista formal sufrió una baja inicial y en

2004 presentaba el mismo nivel de 2001; y finalmente, las remuneraciones reales de los trabajadores temporales de la industria disminuyeron 1.6%.

Cuadro 1.2  
Evolución de los salarios reales urbanos  
2001 - 2005

	Promedio 2001	Promedio 2002	Promedio 2003	Promedio 2004	I <sup>er</sup> Semestre 2004	I <sup>er</sup> Semestre 2005
Salario mínimo	100.0	100.8	100.9	102.7	103.5	104.7
Salario comercio	100.0	99.3	97.0	100.2	98.5	102.9
Salario empleados permanentes industria	100.0	102.5	104.1	106.8	105.9	107.1
Salario obreros permanentes industria	100.0	103.2	101.6	102.7	101.3	103.3
Remuneración trabajadores temporales industria	100.0	101.2	97.6	98.4	97.8	94.9

Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas a establecimientos industriales y comerciales.

A la luz de este último dato es interesante examinar la evolución de la composición del empleo en los sectores formales del comercio y la industria. El Cuadro 1.3 muestra que, mientras que el empleo industrial apenas empezó a recuperarse a partir del año 2004, el empleo comercial creció 9.7% (total comercio) y 11.1% (grandes almacenes) con respecto a 2001. En ambos sectores, sin embargo, el aumento ocupacional se debió casi exclusivamente a una fuerte expansión del empleo temporal. Incluso, en la industria manu-

facturera el personal permanente sigue disminuyendo de forma imparable. Así, entre 2001 y 2004, la contratación a término definido en el comercio subió 17.8% y los trabajadores enganchados a través de empresas de servicio temporal lo hicieron en un 98.6%. Esta tendencia se ha venido acentuando durante los primeros cinco meses de 2005. Y el mismo fenómeno se registra en el sector industrial, donde el empleo temporal ha aumentado 8.3% entre 2001 y 2004, y en 2005 sigue subiendo.



Cuadro 1.3  
**Evolución del empleo según modalidad de contratación  
en el sector formal comercial e industrial. 2001-2005**

	Promedio 2001	Promedio 2002	Promedio 2003	Promedio 2004	Enero-mayo 2004	Enero-mayo 2005
Comercio						
–Total	100.0	105.9	106.7	109.7	108.7	110.7
–Permanente	100.0	102.4	102.5	101.3	102.1	99.9
–Temporal directo	100.0	106.1	106.3	117.8	114.8	122.1
–Empresa Servicio Temporal	100.0	151.9	163.3	198.6	176.7	219.1
Comercio Grandes Superficies						
–Total	100.0	106.6	107.9	111.1	111.2	112.7
–Permanente	100.0	101.5	102.4	101.2	102.6	99.1
–Temporal	100.0	121.7	124.0	140.3	136.7	152.6
Industria						
–Total	100.0	95.7	94.8	95.4	94.3	95.0
–Permanente	100.0	93.4	89.6	87.9	88.0	87.3
–Temporal	100.0	99.6	104.0	108.3	105.4	108.5

Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas a establecimientos industriales y comerciales.

Así que, las mejoras conseguidas en los últimos años en términos de subempleo e informalidad, muy probablemente se han obtenido gracias a un menor número de empleos marginales y precarios, pero no son suficientes para despejar por completo las inquietudes acerca de la calidad de los nuevos empleos generados en el país.

Además, la generación de empleo tampoco ha sido lo suficientemente robusta como para justificar la baja registrada en la tasa de desempleo. Esta, más bien, se produjo como consecuencia de una menor duración del desempleo y de una menor propensión a participar en el mercado laboral por parte de la población en edad de trabajar.

La parte temática de esta octava edición del Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social analiza el sistema pensional colombiano, concentrando su atención en los aspectos de carácter social y laboral. Necesita así ser complementada por aportes de otras disciplinas, en especial de la economía de la finanzas y de la teoría de seguros.

Necesariamente, cualquier estudio sobre pensiones en Colombia debe partir del examen de la Ley 100 de 1993, la cual reformó de manera estructural la seguridad social del país y sentó las bases del actual sistema pensional. La sección 2.2 hace un recuento de los principales problemas heredados de la Ley 100 y de los cambios legislativos introducidos a dicho sistema por parte del actual Gobierno. La sección 2.3 examina algunas implicaciones sociales y laborales que ha tenido la aplicación de estos cambios que, en su conjunto, aquí llamaremos reforma pensional. En opinión del Observatorio las modificaciones introducidas no fueron suficientes, y esto no sólo porque no resolvieron de manera definitiva el problema del déficit pensional, sino porque no apuntaron a establecer un sistema pensional óptimo y en todo caso dejaron sin resolver algunos aspectos vitales para el funcionamiento del actual sistema dual.

La parte 2 de este Boletín empieza con una breve descripción del marco teórico de referencia que servirá para contextualizar la problemática colombiana.

## **2.1 El contexto teórico**

La literatura económica sobre pensiones clasifica los sistemas pensionales según cuatro parámetros principales<sup>2</sup>:

1. La Administración
2. El Mecanismo de Financiamiento
3. El Tipo de Esquema
4. El Equilibrio Actuarial

La administración de un sistema pensional puede estar a cargo de una entidad pública o privada. El Estado puede administrar los fondos recaudados por concepto de aportes pensionales o simplemente puede limitar sus actividades al recaudo de los aportes que luego se distribuyen entre las administradoras privadas de fondos de pensiones.

El mecanismo de financiamiento permite definir si un sistema pensional es financiado (capitalizado) o no. En un sistema plenamente capitalizado los beneficios son financiados con el capital y los retornos acumulados en un fondo pensional. Característica accesoria de estos sistemas es que los afiliados detentan claros derechos de propiedad sobre unos fondos personales de ahorro, derechos que les permitirán reclamar una pensión una vez jubilados. En un sistema no financiado o de reparto, por su parte, las pensiones se pagan gracias al recaudo de impuestos que se gravan a la población activa que trabaja, generalmente en forma de impuestos a la nómina. En este caso no hay derechos de propiedad, pero existe un pacto intergeneracional implícito según el cual cada generación de tra-

<sup>2</sup> Ver, entre otros, Lindbeck y Persson (2003), Diamond (2004), Mesa-Lago (2004) y Feldstein (2005).



bajadores se toma la responsabilidad de mantener a los pensionados, con la seguridad de que ella conseguirá el mismo tratamiento por parte de la generación sucesiva.

El tipo de esquema puede ser de beneficios definidos o de contribuciones definidas. En un sistema de beneficios definidos la pensión que se le pagará al trabajador puede conocerse desde un principio<sup>3</sup> aplicando una fórmula que tiene en cuenta el número de años trabajados, el salario de los últimos (x) años, la edad de retiro, el número mínimo de años de aportes, etc. En este sistema las contribuciones son endógenas, en el sentido de que la estabilidad financiera del mismo se alcanza con cambios en las contribuciones. En un sistema de contribuciones definidas, en cambio, los aportes a la seguridad social son utilizados para comprar activos y el monto final de la pensión que se le pagará al trabajador depende de la tasa de retorno ganada sobre estos activos. Si la tasa de retorno fue alta, el trabajador gozará de una pensión relativamente alta; si fue baja, de una pensión relativamente baja. Lo anterior hace que en este caso sean los beneficios la variable de considerar como endógena para el equilibrio del sistema. Una característica accesoria del tipo de esquema pensional tiene que ver con la carga de los riesgos asociados a la acumulación de un ingreso jubilatorio. En un régimen de contribuciones definidas estos riesgos tienden a recaer en los individuos, mientras que en un régimen de beneficios definidos tienden a ser respon-

sabilidad de la entidad que administra el sistema pensional. Además, las contribuciones definidas confieren relativamente más riesgos a los pensionados, mientras que los beneficios definidos atribuyen relativamente más riesgos a los trabajadores.


Por último, el equilibrio actuarial tiene dos dimensiones. A nivel macro, un sistema pensional debe ser financieramente viable en el largo plazo. Esto implica que el capital necesario para pagar los compromisos pensionales esperados debe ser igual al capital correspondiente a los ingresos que recibe (recibirá) el sistema por contribuciones. Si esta relación es válida también a nivel microeconómico se habla de equidad actuarial. La equidad actuarial refleja, así, a nivel individual, la relación que hay entre contribuciones y beneficios. Un sistema pensional debe ser actuarialmente balanceado a nivel macro, pero puede presentar diferentes grados de equidad actuarial a nivel micro.

Existe una extensa literatura económica que ha estudiado las implicaciones que pueden derivar de la escogencia de cada uno de los mencionados parámetros pensionales en términos de distribución del ingreso, eficiencia en el mercado laboral, rentabilidad, variabilidad y carga del riesgo de la inversión en pensiones, ahorro nacional y desarrollo económico, etc.<sup>4</sup>.

Haciendo un balance general de esta literatura podemos decir que, si bien se cuentan defensores del sólo sistema de reparto público (reformado) o del sólo sistema de capitalización privado, se detecta cierto consenso en considerar que nin-

<sup>3</sup> Condicional a los ingresos futuros.

<sup>4</sup> El lector interesado en profundizar estos (y otros importantes) temas pensionales puede consultar, entre otros, Holzmann y Stiglitz (2001), Barr (2002), Feldstein y Liebman (2002), Gill, Packard y Yermo (2004), Diamond (2004), Mesa-Lago (2004), Holzmann y Hinz (2005).



---

guna de las dos opciones es la óptima. Más bien los sistemas de pilares múltiples o mixtos son considerados como modelos superiores a los dos casos anteriores (Lindbeck y Persson [2003], Shiller [2003], Gill, Packard y Yermo [2004], Holzmann y Hinz [2005], Feldstein [2005], entre otros). La razón de ello es muy sencilla: “todo sistema pensional tiene sus ventajas y desventajas [...] y [...] parece útil entonces combinar diferentes sistemas” (Lindbeck y Persson [2003], p. 108), con el fin de mejorar la asignación de recursos en el mercado laboral y de obtener el mayor beneficio de la diversificación de los riesgos relacionados con la formación de un ingreso para la vejez. Y además de enfrentar de otra forma más efectiva los riesgos económicos, políticos y demográficos inherentes a todo sistema pensional, “un diseño multipilar tiene una mejor capacidad de tratar los múltiples objetivos de un sistema pensional – siendo los más importantes reducir la pobreza y suavizar en el tiempo los ingresos” (Holzmann y Hinz [2005], p. 3).

Entidades internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial (BM) son institucionalmente favorables a un sistema pensional multipilar (Gillion [2000], Holzmann [2000], Gill, Packard y Yermo [2004], Holzmann y Hinz [2005]).

Adicionalmente, en los últimos años el BM ha brindado asistencia técnica a países como Letonia y Polonia que, junto a otros países como Italia y Suecia, han modificado su sistema público de reparto en uno de cotizaciones definidas teóricas.

Al igual que un régimen de pilares múltiples, el de cotizaciones definidas teóricas se clasifica como un sistema pensional mixto y funciona de la siguiente

forma. Las cotizaciones que hacen los trabajadores se registran en una cuenta personalizada, como si se tratara de una cuenta de ahorro individual. Cada año el monto contabilizado se aumenta conforme a una tasa de rendimiento teórica representada, por lo general, por el crecimiento del PIB o de los salarios. A la hora de la jubilación, lo acumulado en la cuenta de una persona se traduce en una renta vitalicia, calculada sobre la base de una tasa de interés implícita y de tablas de mortalidad específicas para cada cohorte de pensionados. El funcionamiento de este régimen es así muy parecido al de uno de capitalización con cotizaciones definidas, con la diferencia de que en el primero tanto la tasa de interés como los montos de capital acumulados son teóricos, de naturaleza puramente contable. De igual forma, mantiene aspectos del sistema de reparto, ya que el dinero de los aportes no es invertido y se destina más bien a pagar las pensiones corrientes. En definitiva, un sistema de cotizaciones definidas teóricas se caracteriza por ser un sistema no fondeado, de contribuciones definidas, en (casi) equilibrio actuarial y, por lo general, administrado por el Estado.

## **2.2 De la reforma a la seguridad social a la reforma de la Constitución Política colombiana: un proceso de reforma pensional inconcluso**

La actual estructura del sistema pensional colombiano se originó en la Ley 100 de 1993. Su carácter es dual, en el sentido de que existe un régimen público de Prima Media que compite con uno de Ahorro Individual con Solidaridad en el cual operan seis Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs). Los parámetros teóricos esbozados en la anterior sección



nos permiten clasificar el régimen de Prima Media (reparto) del Instituto de Seguros Sociales (ISS) como uno de carácter público, no financiado, de beneficios definidos y en desequilibrio actuarial. Al contrario, el régimen de ahorro individual de las AFPs es privado, financiado, de contribuciones definidas y en equilibrio actuarial.

En los últimos años el sistema pensional previsto por la Ley 100 ha sido objeto de varios intentos de reforma, algunos de los cuales lograron llevarse a cabo, como la Ley 797 de 2003, la Ley 812 de 2003 y el Acto Legislativo N.º 1 de 2005<sup>5</sup>. En las siguientes secciones se hace un recuento de las principales modificaciones introducidas hasta la fecha al sistema previsto por la Ley 100.

### 2.2.1 Antecedentes

La Ley 100 de 1993, de reforma a la seguridad social, puso orden en la casa, pero no lo suficiente, y dejó sin resolver una complicada problemática pensional. En particular:

– Dejó vigente una multiplicidad de regímenes especiales y exceptuados, los cuales, al sumarse al régimen de transición al cual dio vida la misma ley, configuraron un sistema pensional excesivamente inequitativo<sup>6</sup>

– Al conceder unos generosísimos privilegios por transición y reconocer el derecho a una garantía de pensión mínima con apenas 20 años de contribuciones, responsabilizó al Estado y al ISS de una pesada carga financiera. Las pensiones,

además, quedaron atadas al crecimiento anual de los precios y del salario mínimo legal, y se estableció que en ningún caso podrían ser menores al valor de este último

– No consiguió un completo equilibrio actuarial a nivel micro para los afiliados sujetos al reformado régimen público. Esto agravó la ya precaria situación financiera del ISS que al mismo tiempo debía enfrentar el proceso de la transición hacia un sistema dual que lo dejó sin los ingresos de los afiliados que decidieron migrar al régimen administrado por las AFPs

Resultado de todo lo anterior fue el agotamiento de las reservas del ISS al cumplirse apenas diez años de la aprobación de la Ley 100 y el crecimiento exponencial del gasto del Estado por concepto de pagos de pensiones. En la exposición de motivos del Acto Legislativo N.º 1, es decir aun después de los notables ajustes que el Gobierno logró introducir al sistema pensional colombiano durante 2003, se afirma que el pago de pensiones corrientes se disparó de un 5.3% del presupuesto de la nación<sup>7</sup> en 1993 a 18.2% en 2004; en términos absolutos se pasó de 0.5 billones de pesos a 9.1. Lo que hace esta situación particularmente indeseable es la concentración de dicho gasto en la atención de pensiones privilegiadas y comparativamente elevadas. Según el Observatorio de Coyuntura Socioeconómica (2005), en 2003, el 14.6% de los jubilados más ricos comprometía el 38.9% de los recur-

<sup>5</sup> Y otros que no se pudieron concretar, como el proyecto de Ley 206 de 2001 y el referéndum popular de octubre de 2003.

<sup>6</sup> A pesar de la fragmentación y de la escasa información existente, el Observatorio de Coyuntura Socioeconómica de la Universidad Nacional ha adelantado un importante esfuerzo para tratar de medir estas inequidades. Ver su Boletín N.º 8 y más recientemente N.º 18.

<sup>7</sup> Sin incluir el servicio de la deuda pública.

tos estatales destinados al pago de pensiones.

Ahora bien, debe resultar claro que las inequidades existentes en el sistema pensional colombiano no tienen origen exclusivo en la presencia de privilegios particulares y regímenes especiales. Tampoco puede pensarse que sea suficiente reducir la compleja problemática del sistema al sólo asunto de las prebendas de las cuales gozan unos pocos colombianos y del equilibrio financiero del erario. El bienestar de los individuos, por ejemplo, también es muy importante. Sobre estos temas volveremos más adelante. Mientras tanto, a continuación haremos un breve análisis de lo dispuesto en la Leyes 797, 812 y 860 de 2003 y en el Acto Legislativo N.º 1 de 2005, las cuales introducen los primeros importantes cambios al sistema establecido en 1993.

### 2.2.2 La Ley 797 de 2003

El Cuadro 2.1 presenta de forma esquemática las principales disposiciones contempladas en la Ley 797 de 2003, las cuales se comentan a continuación.

#### – Afiliación

En cuanto a afiliación se tomó una quimérica decisión: se estableció que ésta se volviera obligatoria para todos los trabajadores independientes, a partir de la vigencia de la ley<sup>8</sup>. A este respecto el mismo Banco Mundial admite que “Es poco probable que la expansión de la cobertura por mandato de la ley pueda funcionar por sí sola” ... (y que) ... “Tal vez el mayor desafío sea convencer a los

trabajadores autónomos de que participen” (Banco Mundial [2004], pp. 6 y 7). Las tasas de cobertura previsionales dependen fundamentalmente del nivel de ingresos de la población. “Incluso en los Estados Unidos se cree que más de la mitad de los trabajadores autónomos no paga sus contribuciones a los seguros sociales” (Banco Mundial [2004], p. 7). Con mayor razón, entonces, en países en desarrollo como Colombia, que se caracterizan por una importante incidencia tanto de la agricultura de subsistencia, como del sector informal urbano, resulta muy difícil ampliar la afiliación entre los trabajadores independientes con una simple disposición legal. Muchos de estos trabajadores son incapaces de aportar un porcentaje relativamente elevado de sus ingresos para financiar sus pensiones y tienen elevadas tasas personales de descuento, las cuales atribuyen al consumo de hoy y a la cobertura de otros riesgos más inmediatos una mayor importancia que a la eventualidad de gozar de una pensión en un futuro. Así que “un sistema pensional obligatorio probablemente involucra costos de bienestar, especialmente para los grupos de menores ingresos, que pueden tener fuertes incentivos para evadir” (Holzmann y Hinz [2005], p. 95).

Por otro lado, existen inversiones alternativas al ahorro pensional que ofrecen rendimientos comparativamente elevados, a veces superiores a éste: por ejemplo, la inversión hipotecaria, en educación propia o de los hijos, o la autofinanciación de pequeños negocios.

<sup>8</sup> Siempre en materia de afiliación la Ley 797 también estableció que los servidores públicos que ingresan a Ecopetrol a partir de la vigencia de la misma ya no gozan del régimen especial de la empresa, sino que deben afiliarse al régimen general previsto por la Ley 100. Vale la pena recordar que la Ley 789 de 2002, de reforma laboral, excluyó a los aprendices de la obligación de cotizar a pensiones.



Cuadro 2.1  
Principales medidas de la Ley 797 de 2003

Sujetos obligados a cotizar (art. 3.º)	Nuevos: todos los trabajadores independientes <sup>(1)</sup>
Ingreso Básico de Cotización (art. 5.º)	No puede ser inferior a 1 salario mínimo, así que aumenta de 0.5 a 1 salario mínimo para el personal doméstico. IBC máximo sube de 20 a 25 salarios mínimos
Cotización (art. 7.º)	Entre 2004 y 2006 aumenta de 13.5% a 15.5% del IBC. A partir de 2008 podrá subir a 16.5%, siempre y cuando el crecimiento del PIB sea igual o superior al 4% en promedio durante los 2 años anteriores
Aporte solidaridad afiliados (art. 7.º)	Además del ya existente aporte de solidaridad del 1% sobre el IBC para afiliados con ingresos iguales o superiores a 4 salarios mínimos, se introduce un aporte progresivo que va desde 0.2% del IBC para trabajadores con ingresos iguales o superiores a 16 salarios mínimos hasta 1% del IBC para trabajadores con ingresos iguales o superiores a 20 salarios mínimos con destino el FSP
Aporte solidaridad pensionados (art. 8.º)	Se introduce un aporte de solidaridad con destino el FSP del 1% sobre mesadas pensionales de entre 10 y 20 salarios mínimos que se incrementa a 2% para mesadas superiores a 20 salarios mínimos
Fondo Solidaridad Pensional (art. 2.º y 8.º)	Gracias a los aumentos en los aportes de solidaridad de trabajadores y pensionados, aumentan los recursos a disposición del FSP. A través de la subcuenta de solidaridad sigue subsidiando los aportes a pensiones de las personas de escasos recursos. Con la nueva subcuenta de subsistencia atiende a los ancianos en estado de indigencia mediante un subsidio económico
Edad de jubilación en Prima Media (art. 9.º)	A partir de 2014 se incrementa de 55 a 57 años (mujeres) y de 60 a 62 años (hombres) sin necesidad de un estudio actuarial
Semanas cotizadas (arts. 9.º y 14)	Entre 2009 y 2015 el número de semanas cotizadas necesarias para tener derecho a la pensión mínima se incrementa de 1.150 a 1.325 en Ahorro Individual. En Prima Media aumenta de 1.000 a 1.300 semanas entre 2005 y 2015
Tasa de reemplazo en Prima Media (art. 10.º)	Disminuye en razón de una nueva fórmula de cálculo y del hecho de que el incremento porcentual en el monto mensual de la pensión, por cada 50 semanas de contribuciones adicionales a las mínimas, disminuye de 2-3% a 1.5%. Así, la tasa de reemplazo mínima se contrae de 65% a 55-65%; la máxima de 85% a 70.5-80%, dependiendo del promedio de cotizaciones efectuadas durante los 10 últimos años
Pensión de invalidez (art. 11)	Se introduce una distinción entre invalidez causada por enfermedad o por accidente. Los requisitos para acceder a la pensión se hacen más exigentes
Pensión de sobrevivientes (arts. 12 y 13)	Se endurecen tanto los requisitos para la pensión de sobrevivientes como las condiciones para ser beneficiario de forma vitalicia de una pensión de sobrevivientes. Se establece la categoría de beneficiarios en forma temporal para los cónyuges de menos de 30 años de edad, sin hijos con el causante, que reciben una pensión temporal por 20 años y deberán cotizar al sistema para obtener su propia pensión
Garantía de Pensión Mínima en el régimen de Ahorro Individual (arts. 7.º y 14)	Se crea el Fondo de Garantía de Pensión Mínima que se financia con el 1.5% del IBC de los afiliados a Ahorro Individual. Se reduce de 3.5% a 3% la comisión de las AFPS
Régimen de transición (art. 18)	A los beneficiarios del régimen de transición se les aplica lo dispuesto en la Ley 100 sólo en materia de edad. Ya no aplica la normatividad en materia de tiempo de servicio, número de semanas de cotización y monto de la pensión

(1) También son sujetos obligados: los beneficiarios del FSP, los demás servidores públicos y todos los asalariados del sector privado, incluido el servicio doméstico. La Ley 789 excluyó a los aprendices (art. 64)

Y por último, no hay que olvidar que “la cobertura obligatoria de los trabajadores por cuenta propia [...] es difícil de lograr, habida cuenta de los problemas que plantea determinar quiénes son esos trabajadores y cuánto ganan” (OIT [2002], p. 72) y de “las dificultades de establecer un sistema de cumplimiento efectivo en términos de costos” (Holzmann y Hinz [2005], p. 95).

Siempre en materia de afiliación la Ley 797 limitó la libertad de escogencia de régimen pensional. Por un lado estableció que quienes ingresan por primera vez a cargos públicos de carrera administrativa están obligados a afiliarse al ISS y a permanecer en él por tres años. Por el otro, amplió el período de permanencia obligatoria, de tres a cinco años, antes de poder solicitar un traslado de régimen. Tampoco será posible este traslado para las personas a las que les falten diez años o menos para cumplir la edad pensional<sup>9</sup>.

#### – Ingreso Básico de Cotización (IBC)

Con la Ley 797 el IBC máximo sube de 20 salarios mínimos legales vigentes a 25<sup>10</sup> y en ningún caso puede ser inferior a un salario mínimo. Estas disposiciones aumentan el costo de la mano de obra más calificada y de los empleados domésticos. En particular, doblan el valor de las contribuciones<sup>11</sup> a cargo de estos últimos trabajadores que desde 1988 podían cotizar sobre medio salario mínimo. A ello hay que sumarle el aumento en dos puntos porcentuales de las contribuciones pensionales que aplica para todos los aportantes

a partir de la Ley 797. En definitiva, no es atrevido inferir que todo lo anterior debe haber tenido un importante efecto negativo sobre el empleo y la cobertura previsional de los servidores domésticos, cuya tasa efectiva de tributación a seguridad social (pensiones y salud) pasa de 12.8%, antes de la Ley 797, a 27.5%, después de la misma.

#### – Aportes de solidaridad

Además del ya existente aporte de solidaridad del 1% sobre el IBC para afiliados con ingresos iguales o superiores a 4 salarios mínimos, la Ley 797 introduce un aporte progresivo que va desde 0.2% del IBC para trabajadores con ingresos iguales o superiores a 16 salarios mínimos hasta 1% del IBC para trabajadores con ingresos iguales o superiores a 20 salarios mínimos. En el caso de los pensionados establece un aporte de solidaridad del 1% sobre las mesadas de entre 10 y 20 salarios mínimos que se incrementa a 2% para mesadas superiores a 20 salarios mínimos. Todas estas contribuciones de solidaridad tienen como destino el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP). Al mismo Fondo debe aportar también el Estado. Su contribución no puede ser inferior a lo recaudado anualmente por concepto del 50% de los aportes de solidaridad de todos los trabajadores con ingresos superiores a 4 salarios mínimos y de la totalidad de los aportes adicionales de los trabajadores con ingresos superiores a 16 salarios mínimos.

<sup>9</sup> La Ley 100 admitía traslados entre regímenes cada tres años sin límites de tiempo.

<sup>10</sup> Y el gobierno está facultado a elevarlo hasta 45 salarios mínimos.

<sup>11</sup> Tanto a pensiones como a salud.



– Fondo de Solidaridad Pensional  
El FSP, creado por la Ley 100 de 1993, se abrió en dos subcuentas. La subcuenta de solidaridad sigue persiguiendo el objetivo originario de subsidiar los aportes a pensiones de aquellas personas que no tienen los recursos suficientes para cancelarlos en su totalidad. En este caso la Ley 797 simplemente modificó los requisitos de elegibilidad y las fuentes para su financiamiento. La (nueva) subcuenta de subsistencia se dirige a la protección de los ancianos en estado de indigencia. Un programa similar existía con anterioridad a la Ley 797. Era financiado vía presupuesto nacional, con cofinanciación territorial, y era administrado por la Red de Solidaridad.

– Cotización

Como porcentaje del ingreso del afiliado, el aporte pensional básico se incrementa gradualmente, entre 2004 y

2006, en dos puntos, hasta llegar al 15.5% del IBC. Podrá incrementarse en un punto adicional en 2008 si el crecimiento del PIB resultara por lo menos del 4% en promedio durante los dos años anteriores. La carga impositiva para financiar la seguridad social (salud y pensiones) en Colombia pasa así del 25.5% del salario básico (26.5% para salarios de 20 veces el mínimo) en 2002, antes de la Ley 797, al 27.5% (29.5%) en 2006 y podría alcanzar el 28.5% (30.5%) en 2008 (ver Cuadro 2.2). En el caso de los trabajadores independientes, que antes no estaban obligados a cotizar a pensiones, financiar su seguridad social les costaba el 12% del ingreso declarado en 2002 y en 2006 les costará el 27.5% y posiblemente el 28.5% en 2008. Todos estos aumentos deben tener consecuencias de alguna importancia sobre el comportamiento tanto de la demanda como de la oferta laboral.

Cuadro 2.2

**Cotizaciones a seguridad social (salud y pensiones) antes y después de la Ley 797**  
**Porcentaje aplicado sobre el IBC**

	Salarios mínimos	Aporte empresa	Aporte trabajador	Aporte total	Aporte total (solo pensiones)
1967					4.5
1985					6.5
1994	Uno				11.5
	Veinte				12.5
2002	Uno	18.125	7.375	25.5	13.5
	Veinte	18.125	8.375	26.5	14.5
2006	Uno	19.625	7.875	27.5	15.5
	Veinte	19.625	9.875	29.5	17.5
2008	Uno	20.375	8.125	28.5	16.5
	Veinte	20.375	10.125	30.5	18.5

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en la normativa vigente.



– Edad de jubilación en el régimen de Prima Media

Sube de 55 a 57 años en el caso de las mujeres y de 60 a 62 años en el caso de los hombres a partir de 2014, sin necesidad de un estudio actuarial como lo disponía la Ley 100.

– Semanas cotizadas

El número mínimo de semanas de cotización indispensable para tener derecho a la pensión aumenta en ambos regímenes. En Prima Media sube de 1.000 a 1.300 semanas entre 2005 y 2015; en Ahorro Individual de 1.150 a 1.325 semanas entre 2009 y 2015. Este último aumento, sin embargo, perdió vigencia al haberse declarado inconstitucional el inciso 3.º del artículo 14 de la Ley 797 por vicios de trámite mediante sentencia C-797 de 2003.

– Tasa de reemplazo en Prima Media

La tasa de reemplazo en el régimen de Prima Media a raíz de la Ley 797 disminuye en razón de una nueva fórmula para su cálculo y del hecho de que el incremento porcentual en el monto mensual de la pensión, por cada 50 semanas de contribuciones adicionales a las mínimas, disminuye de 2-3% (Ley 100) a 1.5%. Así, la tasa de reemplazo mínima se contrae de 65% a 55-65%; la máxima de 85% a 70.5-80%, dependiendo del promedio de cotizaciones efectuadas durante los 10 últimos años. La nueva fórmula para el cálculo de la tasa de reemplazo es igual a:  $TR = 65.50 - (0.50 * S)$ , siendo S el promedio de los ingresos devengados en los últimos diez años, a su vez expresados

en múltiplos del salario mínimo. Nótese que en la práctica la anterior ecuación lleva a una tasa de reemplazo mínima inferior a la vigente con la Ley 100, aun en el caso de trabajadores que durante su vida productiva siempre han devengado un sólo salario mínimo, con tal de que hayan obtenido bonificaciones salariales adicionales, como, por ejemplo, cuando se trabajan horas extras. Según la Contraloría General de la República (2004) “esta medida sólo afectará en 1% la pensión de [...] los afiliados [...] cuyo IBC es igual o inferior a 2 SMLV. Para quienes coticen 1.400 semanas y tengan un IBC de 10 SMLV representa una reducción de 14% de sus mesadas” (p. 110).

– Pensión de invalidez

La Ley 797 introduce una distinción entre invalidez causada por enfermedad o por accidente y hace más exigentes los requisitos para acceder a la pensión. El artículo de la ley que hace referencia a la pensión de invalidez (art. 11) fue declarado inconstitucional debido a la inobservancia de algunos requisitos establecidos por la ley para su trámite legislativo por medio de la sentencia C-1056 de 2003.

– Pensión de sobreviviente

Los requisitos que debe cumplir el causante en términos de semanas cotizadas se hacen más exigentes. Si éste muere sin haber cumplido la edad pensional, es decir siendo todavía afiliado, sus beneficiarios recibirán solamente el 80% del monto que les hubiera correspondido como pensión de vejez<sup>12</sup>. En el caso en

<sup>12</sup> Antes de la Ley 797 este porcentaje era del 100%, el cual se mantiene en el caso de muerte del pensionado. “Ese diferente tratamiento para los beneficiarios del afiliado y del pensionado no tiene una justificación clara, por lo que este punto específico del nuevo concepto tiene riesgo de inconstitucionalidad” (Colegio de Abogados del Trabajo [2005], p.16).

que la pensión de sobre-vivencia se cause por muerte del pensionado el cónyuge supérstite deberá acreditar una convivencia mínima de 5 años (en vez de 2 años como dispuesto en la Ley 100). Se establece, además, la nueva categoría de beneficiarios temporales, para los cónyuges de menos de 30 años de edad, sin hijos con el causante, que reciben una pensión solamente por 20 años y deberán cotizar al sistema para obtener su propia pensión.

– Fondo de Garantía de Pensión Mínima

La Ley 797 crea el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del régimen de Ahorro Individual cuyos recursos complementarán, en primera instancia, la parte que haga falta a los afiliados, que cumplen con los requisitos exigidos para tener derecho a una pensión mínima, para financiar su mesada.

El Fondo se alimenta con el 1.5% de las contribuciones efectuadas a pensiones: los afiliados aportan directamente un punto porcentual; el otro medio punto se deriva de la disminución de la comisión cobrada por las AFPs, de 3.5% a 3%, por concepto de administración y reaseguramiento por los riesgos de invalidez y sobrevivientes. Ahora bien, parte de este 0.5% corresponde a una efectiva disminución de costos. De hecho, por un lado los requisitos más exigentes y los recortados beneficios en materia de pensión de invalidez y sobrevivientes deben haber bajado las correspondientes primas de seguros. Por el otro, la menor libertad de traslado entre regímenes debe traer como consecuencia una disminución de los costos de administración de las cuentas de ahorro individual. Si bien esta medida fundamentalmente se tomó con

el fin de evitar regresos al régimen de Prima Media de afiliados que a última hora se den cuenta que pueden obtener mejores pensiones en éste (a costa de los demás contribuyentes del ISS o a costa del fisco), al reducirse el número de potenciales traslados de afiliados se reducen también los costos de manejo de las cuentas individuales.

Antes de la Ley 797, la pensión mínima en el régimen de Ahorro Individual era garantizada por el Estado; ahora los responsables en primera instancia son los mismos afiliados de las AFPs y, solamente si el Fondo de Garantía resultara insuficiente, la parte faltante de las mesadas será cubierta con recursos públicos. Aunque no sea posible determinar todavía si este fondo tendrá recursos suficientes para financiar la totalidad de las pensiones mínimas que tendrán derecho al subsidio en un futuro, la Ley 797 da un novedoso paso adelante en la dirección de endo-geinizar la solidaridad al régimen de Ahorro Individual, el cual se caracteriza más bien por incorporarla de forma exógena, responsabilizando exclusivamente al Estado.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-797 de 2004, declaró inexecutable el inciso 1.º del artículo 14 de la Ley 797, el cual creaba el Fondo de Garantía de Pensión Mínima. En la espera de una reglamentación en materia, por el momento cada AFP destina a una cuenta especial que administra por separado los recursos correspondientes al 1.5% de las contribuciones de sus afiliados.

– Régimen de transición

A partir de la vigencia de la Ley 797, a los beneficiarios del régimen de transición se les aplica lo dispuesto en la Ley 100 sólo en materia de edad. Este artículo fue

declarado inexecutable por vicios de trámite en la sentencia C-1056 de 2003.

### 2.2.3 La Ley 860 de 2003

La Ley 860 se expidió con el fin de subsanar unos vicios de inconstitucionalidad que afectaron algunos apartes de la Ley 797. Consta de cuatro artículos, dos de los cuales no se reseñan por abordar disposiciones específicas del régimen pensional del DAS y del pasivo pensional de las empresas privadas de aviación. Los restantes dos se refieren a (Cuadro 2.3):

– Pensión de invalidez

El artículo 1.º de la Ley 860 reproduce, aunque de forma no idéntica, lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 797. Además de hacer más exigentes los requisitos de semanas cotizadas para la obtención de una pensión de invalidez, introduce una distinción entre invalidez causada por enfermedad o por accidente. Según Arena, Cerón y Herrera (2003) esta distinción “es contraria a la técnica moderna y a la tendencia universal unificadora de la seguridad social<sup>13</sup>”. De hecho, parece lógico pensar que las

Cuadro 2.3  
Principales medidas de la Ley 860 de 2003

Pensión de invalidez (art. 1.º)	Se introduce una distinción entre invalidez causada por enfermedad o por accidente. Los requisitos para acceder a la pensión se hacen más exigentes
Régimen de transición (art. 4.º)	A partir del 1.º de enero de 2008 a los beneficiarios del régimen de transición se les aplica lo dispuesto en la Ley 100 sólo en materia de edad. Ya no aplica la normatividad en materia de tiempo de servicio, número de semanas de cotización y monto de la pensión

necesidades económicas de los beneficiarios son idénticas, independientemente de si la invalidez se produce por enfermedad o por accidente.

– Régimen de transición

La Ley 860 mantiene hasta el 31 de diciembre de 2007 el régimen de transición previsto por la Ley 100, pero a partir del 1.º de enero de 2008 a sus beneficiarios se les aplica sólo lo dispuesto en materia de edad. Así como el artículo 18 de la Ley 797 que intentó subsanar, el artículo 4.º de la Ley 860 fue declarado incons-

titucional mediante sentencia C-754 de 2004 debido a que violó los principios de identidad y consecutividad en su trámite.

### 2.2.4 Demás disposiciones

Además de la Leyes 797 y 860, el año 2003 fue testigo de otros importantes acontecimientos normativos en materia pensional.

Con la aprobación del Plan de Desarrollo prácticamente se puso fin al régimen exceptuado del Magisterio (art. 81, Ley 812 de 2003). Quedó sólo para los hombres el privilegio de jubilarse antici-

<sup>13</sup> “Además puede resultar jurídicamente problemática porque en ocasiones será difícil precisar el origen de un riesgo común”, Arena, Cerón y Herrera (2003), p. 84.

padamente, a la edad de 57 años (Cuadro 2.4). Como curiosidad se recuerda que antes de la Ley 812 la edad de retiro para los maestros era de 55 años tanto para hombres como para mujeres, con un tiempo mínimo de servicio de 20 años. La contribución a pensión y salud era del 5% del IBC. El Estado aportaba otro 8% y del aporte total del 13%, 10% iba para salud y únicamente el 3% para pensiones. La tasa de reemplazo equivalía al 75% del último salario. Los docentes vinculados a partir de julio de 2003 quedan afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y se les aplican las disposiciones generales del régimen de Prima Media.

Haciendo uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 797, el Gobierno también introdujo modificaciones al denominado sistema de pensiones de alto riesgo. A este respecto el Decreto 2090 de 2003 introdujo una distinción entre actividades de alto riesgo profesional y actividades laborales de alto riesgo para la salud del trabajador, definidas, estas últimas, como aquellas “en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable”. Con esta nueva definición pierden unos derechos pensionales especiales aproximadamente 21.000 trabajadores entre periodistas y servidores públicos en actividades administrativas

Cuadro 2.4  
Principales medidas de la Ley 812 de 2003 (sección 7)

Régimen prestacional del Magisterio (art. 81)	Los docentes que se vinculan a partir de la vigencia gozarán de los derechos pensionales establecidos en las Leyes 100 y 797 en el caso del régimen de Prima Media, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión que será de 57 años para hombres y mujeres. El valor de los aportes será el establecido en las mencionadas leyes
---	--

del ministerio público, aeronáutica civil, bomberos, Telecom, Inravisión, rama judicial y Registraduría. Los trabajadores de alto riesgo se jubilan a los 55 años, pero por cada 60 semanas de cotizaciones especiales pueden recortar en un año dicho límite, hasta llegar a los 50 años. Por su lado, los empleadores son responsables de un aporte adicional a lo establecido para el régimen pensional general que, con la nueva normativa, pasa de 6.5%-8.5% al 10%. Suben también las semanas mínimas requeridas al trabajador para tener derecho a la pensión especial de vejez. Desde la vigencia del decreto antes mencionado los trabajado-

res que laboran en actividades riesgosas deberán quedar afiliados al régimen de Prima Media y se define un plazo máximo de tres meses para el traslado de los que eventualmente se encuentren aportando al régimen de Ahorro Individual.

En octubre de 2003 los colombianos fueron convocados a un referéndum popular de 18 preguntas, una de las cuales –la 8.<sup>a</sup>– pedía la opinión del elector primario en materia de pensiones. Los puntos consultados debían adicionarse al artículo 187 de la Constitución colombiana y eran los siguientes:

– A partir de la aprobación del referéndum, no se reconocen pensiones a

personas con menos de 55 años de edad

– A partir de la misma fecha, el erario no pagará pensiones más altas de 25 salarios mínimos

– Con excepción del régimen de la Fuerza Pública, todos los regímenes pensionales exceptuados y especiales pierden vigencia desde el 1.º de enero de 2008. El régimen especial de los Presidentes de la República caduca al aprobarse el referéndum

– Respetando las excepciones temporales señaladas en el acápite anterior, a partir de la vigencia de la reforma constitucional los requisitos y beneficios pensionales para todo individuo serán los establecidos para el régimen general y no podrán dictarse disposiciones o invocarse acuerdos de ninguna naturaleza para apartarse de lo allí establecido

– Congelamiento hasta todo 2006 de las pensiones pagadas con recursos públicos y superiores a 25 salarios mínimos<sup>14</sup>

Con el referéndum se esperaba unificar con un solo golpe el sistema pensional colombiano, evitando al Estado desgastadoras y atomizadas negociaciones con poderosos grupos de trabajadores públicos como los congresistas, los magistrados, los funcionarios de la empresa nacional de petróleo, del Banco Central, etc. Además, sólo una reforma constitucional podía eventualmente revocar los compromisos pensionales adquiridos en el pasado por las empresas, sin la necesidad de negociar nuevamente sus convenciones colectivas. Vista desde otra perspectiva, esta unificación hubiera apor-

tado importantes ahorros para las cajas del Estado. Esta era, en el fondo, la razón principal de los cambios propuestos al artículo 187 de la Constitución.

Según el escrutinio final de los votos, solamente una de las 18 preguntas del referéndum fue aprobada. En el caso de las demás consultas, incluida la 8, no concurrió un número suficiente de electores<sup>15</sup>. No obstante lo anterior, la modificación de la Constitución Política de Colombia siguió siendo considerada por el Gobierno como la vía más expedita para reformar el disperso sistema pensional colombiano y reducir el gasto pensional del Estado. Es así como en julio de 2004 presentó el Acto Legislativo que se adiciona al artículo 48 de la Constitución.

### 2.2.5 El Acto Legislativo de 2005

El Acto Legislativo N.º 1 de 2005 fue presentado al Congreso en julio de 2004, fue aprobado por el mismo en junio de 2005 y sancionado el mes siguiente. El Acto Legislativo eleva al rango constitucional algunas disposiciones ya existentes en el cuerpo legislativo colombiano. Por ejemplo, la vigencia del reformado régimen pensional de los docentes, el respeto de los derechos adquiridos, la obligatoriedad del pago de las pensiones, que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo, pero que podrán entregarse a ancianos pobres ayudas económicas inferiores al mínimo. En opinión del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social la introducción de estas disposiciones en la Constitución Política de Colombia fue innecesaria y,

<sup>14</sup> La pregunta 14 del referéndum pedía adicionalmente el congelamiento hasta todo 2005 de las pensiones públicas superiores a 2 salarios mínimos.

<sup>15</sup> El escrutinio del referéndum, además, ha sido demandado por inconsistencias en el censo electoral que estableció el número de votantes y el Consejo de Estado todavía no se ha pronunciado al respecto.





lo que es peor, podrá traer consecuencias indeseadas. Así, por ejemplo, el blindaje de los beneficios de los pensionados actuales llega a tal punto que, según Herrera (2005), “no podrá el legislador establecer impuestos o contribuciones sobre pensiones” (p. 20A).

Por otro lado, el Acto Legislativo homogeniza requisitos y beneficios pensionales y en este sentido revive las principales propuestas contenidas en el referéndum (Cuadro 2.5). Desde su aprobación, para toda persona valdrán las reglas establecidas en el régimen general de pensiones. Y a partir del 1.º de agosto de 2010 se acabarán los regímenes de transición, especiales y exceptuados, y no producirán efectos las disposiciones extra-legales en materia pensional fruto de

la negociación colectiva. Quedarán vigentes solamente los regímenes especiales de la Fuerza Pública y del Presidente de la República. Con el Acto Legislativo termina así un proceso de homologación pensional que ha dejado por fuera del programa general solamente a dos grandes grupos de trabajadores: los militares (y policías) y los que desempeñan labores de alto riesgo. Las condiciones especiales de trabajo de estas personas, menos saludables y con riesgos más altos para su salud e integridad física, justifican un tratamiento pensional especial. Lo que es curioso es que mientras a los demás colombianos se les da la opción de escoger entre administradoras privadas e ISS, tanto los militares como los trabajadores en actividades peligrosas deben obligatoria-

Cuadro 2.5  
Principales medidas del Acto Legislativo N.º 1

Requisitos y beneficios pensionales	Para todas las personas serán los establecidos en la ley del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos de ninguna naturaleza para apartarse de lo allí establecido
Régimen de transición Ley 100	Se adelanta del 1.º de enero de 2014 al 1.º de agosto de 2010 el fin del régimen de transición establecido por la Ley 100, excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen tengan cotizadas por lo menos 750 semanas a la aprobación de la reforma constitucional
Regímenes especiales y exceptuados	Desaparecen a partir del 1.º de agosto de 2010. Se mantendrá solamente el régimen especial de la Fuerza Pública y del Presidente de la República
Pactos y convenciones colectivas	A partir de la vigencia del Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas para el sistema general de pensiones. Los acuerdos vigentes expirarán el 1.º de agosto de 2010
Mesada máxima	A partir del 1.º de agosto de 2010 no habrá pensiones superiores a 25 salarios mínimos con cargo a recursos de naturaleza pública
14.ª mesada	Desde la aprobación del Acto Legislativo en el régimen de Prima Media los nuevos pensionados no podrán recibir más de 13 mesadas pensionales al año. Para los que devengan una mesada de hasta 3 salarios mínimos la 14ª mesada se mantiene si la pensión se causa antes del 31 de julio de 2011

mente pertenecer a un régimen público, no financiado y de beneficios definidos.

Siempre a partir del 1.º de agosto de 2010 las pensiones públicas tendrán un tope máximo de 25 salarios mínimos. Y finalmente, desaparece la decimocuarta mesada<sup>16</sup> para los nuevos pensionados del régimen de prima media. Se mantiene para los actuales jubilados y para los nuevos pensionados con mesadas de hasta tres salarios mínimos, pero esto solamente si su pensión se causa antes del 31 de julio de 2011.

Concluyendo, hay que destacar que el articulado aprobado por el Congreso, refleja el espíritu del texto inicial presentado por el Gobierno, pero ablanda sus términos, fundamentalmente concediendo a los trabajadores afectados por los cambios una transición más larga.

### **2.3 Los efectos de la reforma a las pensiones**

Los efectos de la Ley 797, y de las demás disposiciones que la siguieron, sobre los compromisos económicos del Estado en materia pensional son bien conocidos. Han sido el móvil principal de los cambios descritos en las secciones anteriores. Por ejemplo, en un horizonte temporal de 50 años el alivio fiscal para el erario fue de 20 puntos del PIB en razón de lo dispuesto en la Ley 797 y se esperaba que con el texto original del Acto Legislativo se derivara un ahorro de 28 puntos. Con las modificaciones introducidas por el Congreso este ahorro se reduce a 19.1% del PIB. Según cálculos preliminares, el Gobierno estima ahorrar

en los próximos 45 años al menos 46.7 billones de pesos a valor presente, así distribuidos: eliminación de la mesada 14, 26.5 billones; anticipación del fin del régimen de transición, 17 billones; y techo de 25 salarios mínimos al monto de las pensiones, otros 3.2 billones.

Otro resultado indiscutible, atribuible a los cambios aprobados, es la menor dispersión de regímenes, requisitos y beneficios, y por ende, una mayor equidad del sistema pensional. Esta mayor equidad, sin embargo, tiene un fuerte componente intrageneracional, en el sentido de que los que se afilian al régimen de Prima Media después de la aprobación del Acto Legislativo no reciben del ISS o del Estado ningún subsidio al momento de su jubilación, a menos que se vean obligados a acudir a la garantía de pensión mínima. En cambio, persiste una fuerte inequidad intergeneracional: quienes se pensionaron en régimen de transición reciben un subsidio que puede alcanzar el 90% de su pensión, quienes se pensionaron en condiciones de Ley 100 pueden gozar de un subsidio de hasta el 60% y, finalmente, quienes lo hicieron según los parámetros de la Ley 797 pueden ser beneficiarios de un subsidio del 40% (ver Acto Legislativo N.º 1 (2005), exposición de motivos, y Observatorio de Coyuntura Socioeconómica [2005]).

En esta entrega del Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social queremos analizar el sistema pensional colombiano desde una perspectiva diferente, la perspectiva de los individuos.

<sup>16</sup> Esta fue creada por la Ley 100 de 1993 para compensar la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones reconocidas antes de 1988, cuyo valor nominal no había sido reajustado periódicamente. La sentencia C-489 de 1994 obligó a pagarla a todos los demás pensionados.

En primer lugar, queremos mostrar las implicaciones que el conjunto de normas aprobadas ha tenido sobre las contribuciones y pensiones de los trabajadores. Luego, miraremos la evolución de la afiliación al sistema y en particular al subsistema subsidiado. Por último, avanzaremos algunas consideraciones acerca del valor esperado de las pensiones.

### 2.3.1 Aumento en las cotizaciones y disminución de las pensiones

El Cuadro 2.6 resume el aumento de las contribuciones (cotización, aporte de solidaridad y semanas cotizadas) y la disminución de los beneficios (cambio tasa de reemplazo, aporte de solidaridad, abolición mesada 14) que experimentaron los

afiliados al sistema general de Prima Media a raíz de la Ley 797 y del Acto Legislativo.

Se consideran dos condiciones extremas: la del trabajador asalariado que gana un salario mínimo mensual y aquella de un trabajador que gana 20 o más salarios mínimos. En ambos casos los cambios fueron onerosos. Un trabajador de salario mínimo al final de cuentas verá aumentar sus contribuciones en casi un 50% y disminuir su pensión en un 7%. Un trabajador que gana 20 salarios mínimos, a su turno, deberá pagar un 75% más y recibirá un 25% menos cuando se jubile, respecto de lo que hubiera tenido que pagar y hubiera recibido bajo las reglas de la Ley 100.

Cuadro 2.6

#### Aumento en las cotizaciones y disminución en las pensiones en el régimen de Prima Media, antes y después de la reforma pensional

	Aumento contribuciones Ley 797	Disminución pensiones Ley 797 y Acto Legislativo
Asalariados 1 salario mínimo	49.3%	-7.1%
Asalariados 20 salarios mínimos	74.6%	-24.5%

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en la normativa vigente. Los cálculos se basan en una comparación entre la situación antes y después de la reforma pensional, cuando todas las medidas previstas tengan plena aplicación, con excepción de lo dispuesto para las contribuciones condicionadas al crecimiento del PIB.

Los afiliados del régimen de Ahorro Individual, aunque menos afectados, tampoco se salvaron. A raíz de la reforma pensional los trabajadores de menores ingresos destinan a su ahorro pensional solamente un 71% de lo que aportan (Cuadro 2.7). Los asalariados de 20 salarios mínimos antes se quedaban con un 69% de sus contribuciones y ahora con apenas el 63%. A lo anterior habrá que sumarle el incremento en el número de semanas mínimas a cotizar que la

Corte Constitucional ha declarado inconstitucional por vicios de forma y que, a pesar de ello, habrá que revivir.

Por cierto, estos porcentajes no constituyen un estímulo particularmente atractivo para contribuir a pensiones y participar en un sistema previsional formal. Pero no solo eso: pueden también minar la relación actuarial entre contribuciones y futuros beneficios que es requisito indispensable para no provocar distorsiones en el mercado laboral en



Cuadro 2.7

**Porcentaje del aporte pensional con destino a las cuentas individuales en el régimen de Ahorro Individual antes y después de la reforma pensional**

	Porcentaje antes Ley 797	Porcentaje después Ley 797
Asalariados 1 salario mínimo	74.1%	71.0%
Asalariados 20 salarios mínimos	69.0%	62.9%

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en la normativa vigente. Los cálculos se basan en una comparación entre la situación antes y después de la reforma pensional, cuando todas las medidas previstas tengan plena aplicación, con excepción de lo dispuesto para las contribuciones condicionadas al crecimiento del PIB.

cualquier sistema pensional. De hecho, si esta relación se vuelve ambigua, el pago de la seguridad social se reduce a un impuesto al trabajo.

Concluyendo no se puede dejar de destacar la dramática situación de los trabajadores independientes afiliados a ambos regímenes. Antes de la Ley 797 no eran obligados a cotizar a pensiones, pero ahora sí. Del día a la mañana han visto contraer sus ingresos corrientes en un 15.5%, y desde 2006, lo verán en un 16.5%. Naturalmente, también para ellos aplican los porcentajes de los Cuadros 2.6 y 2.7.

### 2.3.2 Los afiliados

El Cuadro 2.8 reporta datos de origen administrativo de afiliaciones al sistema general de pensiones. Hay que aclarar que las cifras de cotizantes en el régimen de Prima Media fueron depuradas por el ISS en septiembre de 2003 y que las del régimen de Ahorro Individual están disponibles solamente desde febrero de 2004. De tal manera que el análisis de cotizantes que se puede derivar de este

Cuadro resulta limitado a un horizonte temporal muy breve. Quedan por fuera, además, unos 430.000 cotizantes de los regímenes exceptuados<sup>17</sup>. No obstante, del Cuadro 2.8 se pueden inferir algunos fenómenos y tendencias que los datos de las encuestas de hogares, que se tomarán en consideración más adelante, confirman.

De la lectura del Cuadro 2.8, en primer lugar, se deriva que la cobertura del sistema pensional entre los trabajadores colombianos prácticamente no ha progresado desde la Ley 100; más bien, ha permanecido en niveles apenas por encima del 20% de todos los ocupados. En segundo lugar, se observa que la relación cotizantes/afiliados totales es también muy baja, alrededor del 35%. Esta proporción es un poco más alta entre los afiliados de las AFPs que entre los del ISS.

Por su lado, las estadísticas de afiliados activos<sup>18</sup> muestran una leve mejora entre 2002 y 2005. Su proporción con respecto al total de afiliados pasó de aproximadamente un 48% a un 49.8%. También de forma leve aumentó la pro-



<sup>17</sup> Según la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 habían 101.964 policías y militares, 320.502 docentes y 7.007 funcionarios de Ecopetrol afiliados.

<sup>18</sup> Personas que han hecho algún aporte durante los últimos seis meses.

Cuadro 2.8  
**Cotizantes y afiliados al sistema pensional colombiano.**  
**Total nacional, promedios trimestrales 1994-2005**

	Cotizantes/Afiliados totales			Afiliados activos/ Afiliados totales	Afiliados independientes/ Afiliados totales	Cotizantes totales/ Ocupados totales
	AFPs	Prima Media	Total	AFPs	AFPs	Total
1994						21.7
2002.1				48.7	2.7	
2002.2				48.8	2.7	
2002.3				47.9	2.6	
2002.4				47.7	2.5	
2003.1				47.5	2.6	
2003.2				47.7	2.7	
2003.3				47.9	2.7	
2003.4		33.1		48.6	2.7	
2004.1	36.5	32.9	34.7	48.3	2.7	21.9
2004.2	37.9	32.9	35.3	49.6	2.7	22.6
2004.3	44.6	32.0	38.2	49.6	2.8	24.3
2004.4	41.2	33.6	37.4	49.5	3.3	23.6
2005.1	37.8	32.5	35.2	49.8	3.5	23.1

Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos de la Superintendencia Bancaria y de las encuestas de hogares del DANE

porción de trabajadores independientes afiliados, de un 2.7% del total en 2002 a un 3.5% en el primer trimestre de 2005.

Así que, al menos en el corto plazo, los avances en materia de cobertura previsional logrados por la Ley 797 han sido bastante pobres, sobre todo porque coinciden con una recuperación del ritmo de actividad económica nacional que, independientemente de los cambios legislativos, ha impulsado la afiliación. Los resultados en términos de trabajadores autónomos son particularmente dicentes. Los empleadores y trabajadores por cuenta propia representan más del 40% de todos los ocupados del país pero en las estadísticas de las AFPs apenas constituyen el 3.5% de los afiliados totales. Esto, después de dos años en que su participación en el sistema es obligatoria y sujeta a más estrictos controles de cumplimiento.

Hoy tenemos un poco más de trabajadores afiliados que antes de la Ley 797, pero sus ingresos son menores, lo cual puede reflejar en parte una estrategia de minimización de pagos a la seguridad social propiciada por las aumentadas cotizaciones. El Cuadro 2.9 reporta la distribución de los afiliados a AFPs según rangos de salarios mínimos. En 2002 la proporción de trabajadores que ganaba hasta 2 salarios mínimos era del 81.6%; en 2005 había subido al 85.5%. Por el contrario, la participación de los trabajadores más ricos disminuyó. El peso de los que perciben ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos cayó de 11.1% a 9.2%; en el rango entre 4 y 7 salarios mínimos la disminución fue de 4.3% a 3.2%; y los trabajadores cuyos salarios superan siete veces el mínimo legal bajaron su participación de 3% a 2.2%. Es importante re-

Cuadro 2.9  
**Trabajadores colombianos afiliados a AFPs según nivel de ingreso.  
 Promedio 2002, 2004 y 2005**

Promedio Anual	Número de salarios mínimos				
	Menos de 2	Entre 2 y 4	Entre 4 y 7	Entre 7 y 10	Más de 10
2005*	85.5%	9.2%	3.2%	1.1%	1.1%
2004	84.6%	9.6%	3.4%	1.2%	1.2%
2002	81.6%	11.1%	4.3%	1.5%	1.5%

\* Promedio Enero-Mayo

Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos de la Superintendencia Bancaria

saltar que los trabajadores con ingresos superiores a 4 salarios mínimos no sólo perdieron participación, sino que mermaron en valor absoluto, a pesar de que las afiliaciones totales aumentaron desde 2002. Esta consideración nos permite descartar la mayor incidencia de trabajadores independientes –que tienden a subdeclarar sus ingresos– como causa principal del “empobrecimiento” de los afiliados del régimen de Ahorro Individual.

Las respuestas de los entrevistados en las encuestas del DANE confirman lo comentado hasta ahora. El Cuadro 2.10, por ejemplo, muestra cómo la afiliación a pensiones, según encuestas de hogares, ha aumentado lentamente entre 2002 y 2004, de 23.5% a 24.9%<sup>19</sup>. De los nuevos afiliados muchos fueron trabajadores asalariados y muy pocos fueron independientes. En especial, la cobertura entre los cuenta propia se mantuvo muy baja, aun-

Cuadro 2.10  
**Trabajadores afiliados a pensiones. Total nacional. Promedio Abril-Junio 2002 y 2004**

	2002	2004
Total	23.5	24.9
Asalariados Privados	43.7	46.1
Asalariados Públicos	95.8	96.9
Servicio doméstico	10.7	9.9
Cuenta Propia	4.6	4.9
Empleadores	17.1	14.3
Trabajadores familiares	1.0	1.3
Otros	1.0	6.7
Jornaleros	2.5	7.4

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

<sup>19</sup> La Encuesta de Calidad de Vida registra una cobertura de 19.8% en 2003 que se eleva a 23% al considerar la Fuerza Pública, el Magisterio y Ecopetrol.



que subió de 4.6% a 4.9%. Esto ya se había observado en los datos de origen administrativo. Se corrobora, así, cómo en un país en desarrollo la obligación a cotizar a pensiones puede no mejorar el bienestar de los trabajadores autónomos y llevar a elevadas tasas de evasión, a pesar del mandato legal existente.

Dado que en Colombia los pagos previsionales son obligatorios y deben hacerse sobre el mismo IBC, el notable aumento de los aportes pensionales a cargo de los trabajadores independientes puede haber tenido consecuencias indeseadas sobre la afiliación a salud. Las estadísticas de las encuestas de hogares permiten constatar un fenómeno esperado: entre 2002 y 2004, la proporción de independientes afiliados al régimen subsidiado, al cual no hacen aportes, aumentó sensiblemente, de 30.8% al 36.6%, mientras que la de afiliados al régimen contributivo disminuyó levemente, de 27% a 25.8%. En resumen, al menos en el corto plazo, el incremento en los impuestos a la seguridad social a cargo de los trabajadores independientes, por un lado ha producido pocas ganancias en términos de cobertura pensional, y por el otro ha

inducido un proceso de minimización de costos que ha contribuido a mantener estancada la afiliación de los mismos al régimen contributivo en salud.

Por lo resaltado en la sección anterior se hace necesario profundizar el comportamiento de la afiliación no sólo entre los trabajadores por cuenta propia, sino también entre el personal doméstico. En los dos años considerados y tal como era previsible, su cobertura a pensiones disminuyó de 10.7% a 9.9%. La baja no fue dramática, pero debe ser interpretada a la luz de cifras más desagregadas como las que se presentan a continuación en el Cuadro 2.11. De hecho, si bien el cambio en la cobertura fue inferior al punto porcentual, ello fue el resultado de dramáticas variaciones: el empleo disminuyó en 7%, los afiliados a pensiones en 14%, mientras que el número de los que pagan la totalidad de su afiliación creció. Naturalmente, no todas estas variaciones son de imputar directa y exclusivamente a la reforma pensional. Es evidente, sin embargo, que el fuerte y súbito aumento de las cotizaciones provocado por la Ley 797 no ha favorecido el posicionamiento laboral y previsional de los que trabajan como


Cuadro 2.11

**Evolución del empleo y de la afiliación a pensiones y salud por parte del servicio doméstico. Total nacional. Promedio Abril-Junio 2002 y 2004**

Servicio doméstico	2002	2004	2002-2004
Número de ocupados	902.967	839.582	-7.0%
Afiliados a pensiones	96.735	83.336	-13.9%
Afiliados a pensiones subsidiado (*)	5.637	10.486	+86.0%
Afiliados a salud	542.068	530.453	-2.1%
Afiliados a salud contributivo	276.642	253.767	-8.3%
Afiliados a salud subsidiado	265.203	276.368	+4.2%

(\*) Afiliados que pagan la totalidad de su afiliación

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares



---

empleados domésticos. Si acaso quedan dudas al respecto, las cifras del sistema de salud ayudan a despejarlas (Cuadro 2.11). Al igual que en el caso de pensiones, el número de afiliados del régimen contributivo disminuyó (-8.3%) y aumentó el número de afiliados al régimen subsidiado (+4.2%). El aumento de este último, sin embargo, no logró compensar la disminución del primero. En definitiva, entre 2002 y 2004, el servicio doméstico fue la única, de las ocho posiciones ocupacionales existentes, que experimentó una disminución del número de ocupados y del número de afiliados a pensiones y salud, al mismo tiempo.

### 2.3.3 Fondo de Solidaridad Pensional

Tanto el componente de subsistencia como el de solidaridad del FSP previstos por la Ley 797 tienen su origen en la Ley 100 de 1993.

El segundo ya hacía parte del FSP. Su finalidad era, y sigue siendo, la de subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de cuatro categorías de trabajadores de menores ingresos: los independientes urbanos y rurales, los discapacitados y las madres comunitarias<sup>20</sup>. Según una evaluación hecha por el Gobierno nacional, antes de la Ley 797 este subsidio no alcanzaba de forma eficiente sus objetivos, en vista de que “sólo 1.500 personas por año han logrado pensionarse con la ayuda del FSP” (Conpes Social [2003], p. 3). El mismo Conpes, con base en la nueva legislación, aportó algunas modificaciones al esquema de subsidio existente. Respetándose los derechos de los trabajadores afiliados antes de entrar en vigencia

la Ley 797, se aumentó la edad para tener acceso al beneficio, se disminuyó el tiempo del subsidio y se introdujo una exigencia mínima de 650 semanas cotizadas. De esta forma se redujo el número de potenciales beneficiarios y se estima que en los próximos cuatro años se registrará una disminución del número de afiliados del orden de 20.000 anuales. En la práctica, esta baja ha sido más rápida de lo presupuestado por el Gobierno y en sólo ocho meses se pasó de 245 mil afiliados subsidiados en octubre de 2004 a 219 mil en junio de 2005 (ver Anexo 5).

El componente de subsistencia, ahora denominado Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), antes de la Ley 797, preveía subsidios en efectivo y en especie para ancianos indigentes mayores de 65 años, hasta por un valor de medio salario mínimo, entregados por la Red de Solidaridad Social y financiados con recursos del presupuesto de la nación y de las entidades territoriales. Con la reforma pensional a las anteriores fuentes de recursos se le suman los aportes de solidaridad de trabajadores y pensionados. El subsidio a entregar, además, que durante el período 1999-2001 fue equivalente a un 24% del salario mínimo (Conpes Social [2003]), se elevó al 32% del mismo, valor en el cual se estimó la línea de indigencia. Al mismo tiempo, la edad para tener derecho a este auxilio se redujo sustancialmente y se fijó en 52 años para las mujeres y 57 para los hombres.

El PPSAM se ha mostrado bastante exitoso. La meta inicial de 125.000 beneficiarios mensuales en 2003 fue pron-

---

<sup>20</sup> La Ley 797 introdujo una quinta categoría, la de los desempleados. De ellos, sin embargo, no se tiene registro en las estadísticas del fondo Prosperar, consorcio que administra los recursos del FSP.



to incrementada, en agosto de 2004, a 170.000. En los primeros meses de 2005 los beneficiarios efectivos del PPSAM alcanzaron los 140.000 ancianos pobres (Anexo 6).

A pesar de lo anterior, una evaluación global del FSP, tanto de su componente de ayuda a los trabajadores de menores ingresos como de su componente de ayuda a ancianos indigentes, nos deja con un número de beneficiarios no siempre superior al registrado en años anteriores. Así, por ejemplo, el número de afiliados a Prosperar (componente de solidaridad), después de una depuración por morosidad a finales de 1999, era de 380.000 trabajadores. Actualmente se cuentan 220.000, con tendencia a la baja. Igualmente, el nivel de ejecución efectivo del componente de subsistencia en 2005 ya se había conseguido en el mismo año 1999, cuando el programa operaba bajo presupuesto nacional en la Red de Solidaridad y se llamaba Programa de Atención Integral al Adulto Mayor (ver, Conpes Social [2003], Cuadro 2, p. 5).

### 2.3.4 ¿Nos alcanza o nos quitaron demasiado?

En la discusión que se dio durante todo el proceso de reforma pensional se han presentado modelos y estimaciones del pasivo y la deuda pensional a cargo del Estado y de su impacto sobre el déficit fiscal. Poco se sabe, sin embargo, de las consecuencias sobre las expectativas de ingreso de los afiliados en su vejez.

Con respecto al régimen de Prima Media el Gobierno afirma que “las últimas reformas legales y la presente propuesta de reforma constitucional ... equilibran el Sistema y lo hacen financieramente sostenible en relación con los afiliados que hubieran ingresado a partir de la expedición de la Ley 797; es decir, que estas personas no generarán nuevo déficit, de acuerdo con las condiciones demográficas actuales” (Acto Legislativo N.º 1 [2005], exposición de motivos).

Otros estudios, sin embargo, resaltan una situación un poco diferente. Según Borja (2005), por ejemplo, los cambios en los parámetros que regulan el funcio-

Cuadro 2.12  
Subsidio Implícito – Parámetros Ley 797, 13 mesadas al año

Semanas Cotizadas	Ingreso Base de Liquidación expresado en número de salarios mínimos						
	1	2	4	6	8	10	25
1.300	12%	-22%	-24%	-25%	-27%	-29%	-45%
1.350	11%	-21%	-23%	-25%	-27%	-28%	-44%
1.400	9%	-21%	-22%	-24%	-26%	-28%	-43%
1.450	8%	-20%	-22%	-23%	-25%	-27%	-41%
1.500	7%	-19%	-21%	-23%	-24%	-26%	-40%
1.550	6%	-19%	-20%	-22%	-23%	-25%	-39%

El afiliado de género masculino ingresa al mercado laboral a los 30 años, cotiza sin interrupciones hasta alcanzar el número de semanas indicado y se retira del sistema, no cotizando más, esperando cumplir la edad de jubilación (62 años). Tasa de interés anual: 6%.

Fuente: Borja (2005), Tabla 3

namiento del régimen de Prima Media introducidos por la Ley 797 y el Acto Legislativo llevan a que “una persona que no se encuentre en régimen de transición [...] empieza a aportar al sistema más de lo que espera recibir” (p. 8). El Cuadro 2.12, que reproduce los resultados del mencionado estudio, muestra las pérdidas que enfrentan los individuos con ingresos de dos salarios mínimos en adelante según número de semanas cotizadas. Ellas parecen bastante cuantiosas. Será entonces que a los legisladores y al Gobierno se les fue la mano?

Por otro lado, pensionarse en un régimen de Ahorro Individual no es fácil. Estudios del BM han estimado que en Chile el 30% de los hombres y el 50% de las mujeres afiliadas a AFPs en el año 2000 no reunían las condiciones para tener derecho a la pensión mínima y que en Perú estos porcentajes eran de 30% y 40%, respectivamente, en 2002 (Gill, Packard y Yermo [2004], Ch. 8). Lo anterior deja en claro que el sistema de Ahorro Individual, a pesar de las ventajas que presenta, deja sin amparo en la vejez a muchos

afiliados. Otros trabajadores, alcanzarán a recibir una pensión solamente gracias a la garantía de pensión mínima.

El Observatorio de Coyuntura Socioeconómica (2005) estimó el capital acumulado, desde la vigencia del sistema hasta septiembre de 2004, por un trabajador colombiano de salario mínimo en su cuenta de ahorro individual en una AFP “promedio”. Sin haber dejado de cotizar un sólo mes, y después de diez años y medio, tenía ahorrado 5.430.000 (15.2 salarios mínimos) pesos. El Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social extendió, con algunas modificaciones, el ejercicio a diciembre 2004 y obtuvo un capital ahorrado de poco más de 8.400.000 pesos (Cuadro 2.13). Tomando como base este valor, y lo dispuesto por la Ley 797 con excepción del aumento de las contribuciones condicionadas al crecimiento del PIB, se hicieron dos simulaciones. Asumiendo una tasa real de interés del 6% se supuso que este mismo trabajador laborara por 25 años, no aportara por 10 más, y luego disfrutara de una pensión; alternatively, se su-

Cuadro 2.13  
**Capital acumulado por un trabajador de salario mínimo después de 35 años de afiliación en el régimen de Ahorro Individual**

Años Cotizados	Años no Cotizados (a)	Incremento del Salario Mínimo	Capital Total Acumulado	Valor en Salarios Mínimos
10.8	-	-	8.439.440	23.57 (b)
25	10	-	53.258.920	148.77
35	-	-	60.064.283	167.78
25	10	0.25% anual	53.558.094	140.55
35	-	0.25% anual	60.700.493	159.29

Se utiliza una tasa de interés real del 6% efectiva anual

(a) Sucesivos a los 25 años trabajados. Durante estos 10 años se cobra una comisión de 0.7% sobre el IBC

(b) Capital efectivamente acumulado entre mayo de 1994 y diciembre de 2004

Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos de la Superintendencia Bancaria



puso que cotizara por 35 años continuos y luego se jubilara. En el primer caso tendría ahorrado, a precios de 2004, 53.300.000 pesos –es decir, casi 149 salarios mínimos–, en el segundo 60.000.000 pesos – equivalentes a casi 168 salarios mínimos. Ahora bien, para poder contar con un capital suficiente para jubilarse a la edad de 60/62 años habría que tener ahorrado el equivalente a unos 200 salarios mínimos<sup>21</sup>. Si el salario mínimo creciera al 0.25% anual real<sup>22</sup>, el individuo, al final de los 35 años de análisis, se encontraría con más dinero en su cuenta, pero debería efectuar un mayor esfuerzo para poderse jubilar: el capital acumulado correspondería a 140 salarios mínimos en el primer caso y a 159 salarios mínimos en el segundo.

A menos que las AFPs no logren reconocer en el futuro elevadas tasas de rendimiento también para muchos colombianos de ingresos bajos y empleo inestable resultará difícil pensionarse en el régimen de Ahorro Individual, así como en Chile y Perú.

## 2.4 Recomendaciones a problemas no resueltos

En esta sección presentamos algunos de los problemas que han quedado sin resolver, aun después de todos los desarrollos en materia pensional que se han dado en el país en los dos últimos años, y algunas sugerencias de política.

En opinión del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social hay

dos grandes decisiones en materia pensional que el país está en mora de tomar. La primera tiene que ver con la financiación del déficit ya causado y la segunda con la estructura misma del sistema.

Si bien el Gobierno estima que los subsidios a las pensiones superiores a un salario mínimo serán totalmente eliminados en el caso de los trabajadores que empiezan a cotizar después de la aprobación del Acto Legislativo, es innegable que la mayoría de los colombianos que ya se han pensionado y aquellos que lo harán cobijados por los regímenes de transición, exceptuados y especiales, no lograron (o lograrán) financiar por completo su pensión. Surge, entonces, el problema de determinar en las espaldas de quién queda la carga de cubrir el déficit generado. Existen tres opciones:

- Reducir el consumo de los jubilados a través de la imposición de impuestos a las pensiones<sup>23</sup>

- El Gobierno podría endeudarse para pagar pensiones, en tal caso el déficit será cancelado por las generaciones de futuros trabajadores

- Aumentar el ahorro de los actuales trabajadores, incrementando los impuestos a la nómina<sup>24</sup>


En la práctica, la segunda y tercera opción implican que los jóvenes y la actual generación de trabajadores deberán apartar recursos para financiar dos pensiones –la propia y la de la generación

<sup>21</sup> El modelo DNPensión, por ejemplo, estima el capital mínimo, con el cual debe contar un hombre de 62 años de edad para recibir una pensión equivalente a 1.1 salarios mínimos, en 214.7 salarios mínimos. Ver, Osorio et ál. (2005).

<sup>22</sup> Entre 1990 y 2004 el salario mínimo real creció al 0.07% promedio anual.

<sup>23</sup> En el pasado el consumo de los pensionados era comprimido de forma rápida a través de procesos inflacionarios. Hoy esto ya no es posible.

<sup>24</sup> Naturalmente, la introducción de un impuesto general produciría una disminución del consumo tanto de los pensionados como de los trabajadores.



---

de pensionados—, dado que actualmente estos últimos hacen sólo pequeños aportes de solidaridad, y a partir exclusivamente de mesadas superiores a 10 salarios mínimos.

Una distribución más equitativa de la enorme carga financiera ya causada requiere de una atrevida decisión de imponer mayores contribuciones a los pensionados. Evidentemente, no se trata de hacerles pagar por completo el déficit pensional generado, sino de pedirles una contribución para su saneamiento, contribución que deberá ser proporcional a los beneficios derivados.

La voluntad de imponer un impuesto a las pensiones involucra otras consideraciones de equidad. Con base en el tratamiento impositivo que se les da a las contribuciones previsionales, los rendimientos de la inversión y las pensiones, cada uno de estos tres ítems puede ser clasificado como exento (E) o gravado (T). Según esta clasificación el sistema pensional colombiano es fundamentalmente del tipo EEE. Ahora bien, dado que las personas de mayores ingresos son las que más contribuyen, las que más rendimientos reciben y más altas pensiones cobran, las exenciones tributarias vigentes terminan beneficiando en gran medida a la población colombiana más rica. Para obviar esta inequidad el BM sugiere la adopción de un sistema EET, “que exente a las contribuciones y a los intereses ganados, al tiempo que grave los beneficios como ingresos ordinarios” (Holzmann y Hinz [2005], p. 14).

Por otro lado, las consideraciones avanzadas por buena parte de la literatura

económica internacional y por instituciones como la OIT y el BM llevan a reconocer que el sistema pensional colombiano, o de sola capitalización o de sólo reparto, no representa la mejor opción para diversificar los riesgos relacionados con la formación de un ingreso en la vejez y para evitar distorsiones en el mercado laboral, es decir, en últimas, para maximizar el bienestar de los individuos. Definitivamente debería abandonarse el actual sistema dual para adoptar una estructura pensional de pilares múltiples.

Desafortunadamente, ambas decisiones, la de gravar las pensiones comparativamente altas<sup>25</sup> y la de abandonar el no-óptimo sistema dual, se enfrentan a los intereses de poderosos grupos de presión y en la práctica su determinación puede tener un elevado costo político.

Además de los anteriores, existen otros temas que merecen la atención del Gobierno y de los legisladores en materia pensional. Ellos se señalan brevemente a continuación.

– Costos administrativos en el régimen de Ahorro Individual

Los costos administrativos (comisión por manejo de la cuenta y primas de seguro) que cobran las AFPs a sus afiliados siguen siendo elevados. La Ley 797 redujo dichos costos de 3.5% del IBC a 3%. Esta rebaja, sin embargo, la financiaron en buena parte los mismos afiliados al sistema, por la vía del endurecimiento de los requisitos y beneficios de las pensiones de invalidez y sobrevivencia —lo cual debe haber disminuido las primas de seguro— y

---

<sup>25</sup> Hay que reconocer que el Gobierno, en el marco del proyecto de reforma tributaria tramitado en 2003, propuso aplicar a las mesadas pensionales la tabla de retención en la fuente vigente para salarios, pero fue derrotado en el Congreso.

por la vía del menor número de traslados permitidos entre regímenes pensionales –lo cual debe haber reducido los costos operativos–. En varios países latinoamericanos los costos administrativos totales, como porcentaje del IBC, son inferiores: 2.21% en Bolivia, 2% en República Dominicana, 2.25% en Argentina, 2.43% en Chile, 2.73% en Uruguay<sup>26</sup>.

El Cuadro 2.14 ratifica lo comentado. La comisión por manejo de la cuenta individual que cobran, en promedio, las AFPs prácticamente no ha cambiado después de la Ley 797. Lo que se observa es una pequeña baja en 2004 y una pequeña alza en 2005. En 2002 correspondía al 1.58% del IBC y en los primeros seis meses de 2005 al 1.61%. Al contrario, el porcentaje correspondiente a los seguros de invalidez y sobrevivencia absorbió toda la disminución en la comisión

total decretada por la ley y pasó del 1.92% del IBC en 2002 al 1.39% en el primer semestre de 2005.

Se recuerda que las AFPs, además de las comisiones reportadas en el Cuadro 2.14, están autorizadas a cobrar una comisión que no puede exceder el 0.70-0.89% del último IBC de los afiliados desempleados, el 1.5% de la mesada pensional pagada y el 1% de cuatro salarios mínimos en el caso de traslado de administradora.

El alto costo de manejo de las cuentas de ahorro individual no es un problema exclusivo de Colombia. Orszag y Stiglitz (1999) citan los resultados de un estudio sobre el sistema pensional privado inglés según el cual “entre el 40 y 45% del valor de las cuentas individuales es consumido por diferentes comisiones y costos” (p. 31), y concluyen que este porcentaje puede ser

Cuadro 2.14

**Comisiones cobradas en el régimen de Ahorro Individual antes y después de la Ley 797  
Promedio ponderado del sistema – Porcentaje aplicado sobre el IBC**

	Comisión AFP	Seguros	FGPM(*)	Comisión Total
Junio 2005	1.61%	1.39%	1.50%	4.50%
Marzo 2005	1.61%	1.39%	1.50%	4.50%
Diciembre 2004	1.55%	1.45%	1.50%	4.50%
Septiembre 2004	1.55%	1.45%	1.50%	4.50%
Junio 2004	1.55%	1.45%	1.50%	4.50%
Marzo 2004	1.57%	1.45%	1.50%	4.50%
Diciembre 2002	1.58%	1.92%		3.50%
Septiembre 2002	1.58%	1.92%		3.50%
Junio 2002	1.58%	1.92%		3.50%
Marzo 2002	1.58%	1.92%		3.50%

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en informes de la Superintendencia Bancaria

(\*) Fondo Garantía de Pensión Mínima

<sup>26</sup> Cf. Mesa-Lago (2004), p. 57. Los datos se refieren a finales de 2002.

aún mayor en los países en desarrollo donde los montos depositados son menores. Según Diamond (2004), aun en un mercado financiero maduro como el de Estados Unidos, “la comisión promedio<sup>27</sup> reduce en aproximadamente un 25% el monto que se hubiera acumulado en el momento del retiro si no se hubiera pagado la comisión” (p. 3). Hasta para el BM, “una de las principales preocupaciones en los sistemas pensionales privados de carácter obligatorio es el costo de administración. Los sistemas latinoamericanos han sido por lo general efectivos en reducir estos costos, pero parece que este resultado se ha conseguido en gran parte restringiendo la libertad de escogencia de los individuos y la competencia entre administradoras de fondos [...] Hay que hacer todavía más para bajar estos costos” (Gill, Packard y Yermo [2004], p. 232 y 233).

– *Fondo de Solidaridad Pensional*

El FSP debería ser reestructurado. Cabe anotar que, a raíz de la Ley 797, la financiación de la ayuda a la vejez indigente implica un mayor esfuerzo por parte del Estado. Mientras que el aporte para el anterior programa de la Red de Solidaridad, en 2003, fue del orden de 23.000 millones de pesos, actualmente los compromisos del Estado derivados de la Ley 797 superan los 100.000 millones de pesos anuales. De hecho, ahora, el erario debe girar anualmente al fondo Prosperar una cifra que no puede ser inferior a lo que se recauda por concepto del 50% de los aportes de solidaridad de todos los trabajadores con ingresos superiores a

4 salarios mínimos y de la totalidad de los aportes adicionales de los trabajadores con ingresos superiores a 16 salarios mínimos. Paradójicamente, hasta ahora los subsidios de subsistencia se han podido entregar prácticamente sin la necesidad de recurrir al aporte estatal. El fondo Prosperar resulta así acreedor de fuertes sumas de dinero. Por ejemplo, en el año 2004 el aporte del Estado a presupuestar a favor de la subcuenta de subsistencia hubiera tenido que ser del orden de 83.000 millones pesos, pero sólo se aprobaron 23.000 y se ejecutaron apenas 1.200. Esto podría degenerar en una complicada situación contable. Lo mejor, en opinión del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, sería liberar el Estado de ese compromiso. Adicionalmente, la edad para la pensión asistencial debería ser igualada a la edad para la pensión contributiva. Colombia es el único país latinoamericano, y tal vez del mundo, con unos requisitos de edad para pensiones de subsistencia inferiores a los establecidos para las pensiones contributivas<sup>28</sup>.

– *Afiliación de los trabajadores independientes*

Con cabeza fría y serenidad hay que reconsiderar la conveniencia de mantener la obligatoriedad de afiliación a pensiones por parte de los trabajadores autónomos en este momento del desarrollo del país y reconocer las dificultades que existen para gravar de forma simple y equitativa sus ingresos corrientes y para exigir el pago correspondiente. A este respecto el Banco Mundial

<sup>27</sup> Cobrada en fondos de inversiones, cuyo funcionamiento se asimila al de una cuenta de ahorro pensional.

<sup>28</sup> Ver al respecto Mesa-Lago (2004), p. 45.

(2004) sugiere “analizar la expansión de la cobertura desde el punto de vista de los participantes” (p. 6). En esta perspectiva los trabajadores de menores ingresos podrían ser atendidos por un fortalecido componente de solidaridad del FSP o a través de programas de micro-seguro sugeridos por la OIT<sup>29</sup>. A los individuos de mayores ingresos, en cambio, podría seguirse ofreciendo un tratamiento fiscal favorable para sus contribuciones voluntarias. En muchos países latinoamericanos la cobertura a pensiones de los trabajadores independientes es voluntaria: Bolivia, Chile, México, Panamá, Perú, entre otros.

– Cálculo del Ingreso Básico de Liquidación (IBL) en el régimen de Prima Media

La fórmula para el cálculo del IBL debería extenderse para comprender los ingresos de toda la vida activa de los trabajadores. El actual cálculo, que hace referencia solamente a los últimos diez años laborados, debilita la relación entre cotizaciones y beneficios pensionales.

– Edad de jubilación de las mujeres

Es necesario unificar las edades de retiro según género, en cuanto “una edad de jubilación inferior para las mujeres constituye una discriminación formal contra los hombres” (OIT [2002], p. 87). Las mujeres, además, tienen un promedio de vida como pensionadas 9-10 años mayor que el promedio de los hombres. Esto porque pueden pensionarse 5 años antes, y además, porque tienen una expectativa de vida superior a la de sus

compañeros en 4-5 años, en promedio. Los regímenes de reparto, que disponen beneficios pensionales uniformes según género y reconocen una renta vitalicia, redistribuyen a favor de las mujeres. Los regímenes de Ahorro Individual, en cambio, al ser neutros en cuanto a género, contabilizan estos diez años más de vida pensional, con el inevitable resultado de que, *ceteris paribus*, las pensiones de las mujeres resultan sustancialmente inferiores. Igualar la edad de retiro permitiría a las mujeres acumular más capital en sus cuentas individuales para ser distribuido en un período de retiro menor. El incremento en la edad de jubilación femenina podría ser compensado con el otorgamiento de créditos pensionales en reconocimiento por su labor de cuidado de otras personas, en especial de los hijos, que les impide participar en una actividad laboral remunerada y así cotizar a pensiones.

– Trabajo y pensión

Actualmente el pensionado que labore no aporta a pensiones, ni hace contribuciones solidarias por su trabajo. Tenemos así personas activas, en algunos casos muy jóvenes, como por ejemplo los militares que si empiezan en temprana edad su carrera pueden jubilarse antes de los 40 años, que producen riqueza, pero no contribuyen a su redistribución en materia pensional. Los pensionados que trabajan deberían, cuando menos, efectuar los aportes de solidaridad previstos por la ley para los demás trabajadores. No hace falta resal-

<sup>29</sup> Agremiaciones de trabajadores independientes y del sector informal que se agrupan para compartir, con fines solidarios, recursos y riesgos relacionados con su protección social, y que toman este nombre por su capacidad de manejar pequeños flujos de ingresos y gastos. Ver Reynaud (2002).

tar que la posibilidad de ahorrarse, como mínimo, el 15.5% del salario se convierte en un fuerte incentivo a pensionarse tan pronto como se cumplen los requisitos mínimos para jubilarse y continuar a trabajar. O a dejar de cotizar y trabajar en el sector informal hasta cumplir los requisitos de edad.

– Congelamiento de la pensión

A los trabajadores que se encuentran en los regímenes de transición, especiales y exceptuados –o en general a los que se pensionan a edades tempranas en el régimen de Prima Media– podría ofrecerse la opción de congelar su pensión, mientras siguen trabajando hasta alcanzar la edad de jubilación prevista para el régimen general. Durante este lapso de tiempo estas personas seguirían trabajando normalmente, pero el empresario, en vez de hacer el aporte de pensiones a la entidad administradora, giraría la suma correspondiente al trabajador. De esta forma el empleador no es sujeto a algún perjuicio, dado que sigue pagando lo mismo. El trabajador, en cambio, incrementa sus ingresos corrientes en 15.5%. Y el Estado, por su lado, pierde esta contribución pero no se ve obligado a pagar mensualmente la pensión. Cuando el trabajador alcance la edad de retiro, o decida pensionarse definitivamente, se le pagará la pensión según las condiciones previstas en el momento en que se maduró el derecho, y su monto será actualizado teniendo en cuenta la inflación ocurrida entre las dos fechas.

– Tratamiento fiscal de las contribuciones voluntarias

Las exenciones fiscales de las cuales gozan las contribuciones pensionales voluntarias son una importante fuente de

inequidad en el sistema pensional vigente. Hoy quienes hacen aportes pensionales por encima de los obligatorios por ley obtienen dos descuentos tributarios. El primero en el momento en que deben pagar la retención sobre sus salarios: de la base del cálculo para la retención se sustrae el monto de las contribuciones voluntarias efectuadas. El segundo en el momento de cancelar los impuestos sobre los rendimientos obtenidos, impuestos de los cuales son exentos. Ahora bien, en teoría estos descuentos aplican para todo mundo. En la práctica, sin embargo, a las personas de ingresos medios y bajos resulta bastante difícil aprovecharlos, en razón de su baja capacidad de ahorro. En definitiva, entonces, la casi totalidad de estos descuentos tributarios terminan incrementando los salarios y las pensiones de los colombianos más ricos. Se debería introducir un aporte solidario sobre los rendimientos derivados de las cotizaciones voluntarias o sobre los retiros efectuados.

– Información sobre el sistema pensional

Definitivamente, la mayoría de los colombianos no conoce a suficiencia su sistema pensional. Pocos, por ejemplo, perciben las diferencias entre una renta vitalicia (pensión que entrega el ISS) y un retiro programado (pensión que entrega una AFP). Kleinjans (2003) reporta los resultados de una encuesta del año 2000 entre afiliados a pensiones de la cual resultó que el “44% (de los entrevistados) abrigaba el convencimiento de que en el programa público y en el privado las condiciones de jubilación eran las mismas. Además, 21% de los participantes afiliados en el programa privado y 19% de los pertenecientes al público respondieron que su empleador había decidido esa afi-



liación” (p. 50). Encuestas similares en Chile “muestran que los asegurados tienen un conocimiento bajo sobre el sistema, el 51% no sabe cuánto cobran las administradoras y otro 36% tiene información errónea, no leen o no entienden los informes periódicos sobre su cuenta individual”; y en Argentina se ha encontrado que el “48% se afilió a la administradora por sugerencia de un vendedor, decisión del patrono o del sindicato o sorteo, sólo 26% dijo haberla escogido por su rendimiento y 15% por su comisión; 55% de los que dijeron que pagaban una comisión admitieron que no sabía cuánto era su monto” (Mesa-Lago [2004], p. 60 y 61).

Tanto en los sistemas duales como el colombiano, así como en los privados descentralizados es entonces indispensable proporcionar mayor información a los afiliados con el fin de que escojan el mejor producto para asegurarse un ingreso en su vejez y para seleccionar el administrador que les cobre menores comisiones y les ofrezca mayores rendimientos. Actualmente se está gastando mucho en publicidad y fuerza de venta, y muy poco en proveer a los afiliados información y conocimientos útiles para su toma de decisiones en materia pensional.

– El régimen de la Fuerza Pública urge nuevos ajustes

Policías y militares, por las particulares labores que desempeñan, merecen un tratamiento previsional especial. En América Latina sólo Panamá y Costa Rica colocan sus fuerzas armadas en el sistema general de pensiones vigentes; en los demás países los militares gozan de regímenes especiales (Mesa-Lago [2004]).

En Colombia el régimen exceptuado de la Fuerza Pública ha sido recientemente

reformado por la Ley 923 de 2004. A pesar de ello, sigue siendo poco transparente, particularizado, con privilegios injustificados y muy costoso. En el Anexo 1 se hace una descripción de las principales características del sistema pensional de la Fuerza Pública. Aquí simplemente recordamos que militares y policías cotizan a sus respectivas Cajas de Previsión un 4.5-4.75% de sus ingresos (un 5% a partir de 2006), se pueden pensionar después de 20, y en algunos casos, después de apenas 18 años de aportes, que tienen derecho a tasas de reemplazo que pueden alcanzar el 95% de su último ingreso. A diferencia de los demás colombianos se les concede un crédito pensional de hasta dos años por su formación, tienen derecho a la mesada 14 y sus pensiones aumentan con el aumento de los salarios de sus homólogos en servicio activo. No debe sorprender, entonces, que de todo lo anterior se origine un gran desbalance entre aportes que reciben las Cajas de Previsión y el pago de pensiones al cual deben hacer frente: los primeros representan apenas un 10% del segundo. Solamente con el propósito de dimensionar este fenómeno, tal vez valga la pena recordar que la relación entre las cotizaciones que realizaron los afiliados y el pago de las mesadas pensionales del ISS fue de 46% en 2004.

En fin, el régimen pensional de la Fuerza Pública colombiana debería ser revisado y sus condiciones adaptadas teniendo en cuenta que sus integrantes corren riesgos graves, pero que también deben respetarse los vínculos actuariales de largo plazo y algunos principios de igualdad de condiciones válidos para todos los colombianos.



En este número de su Boletín, el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social ha analizado el proceso de reforma pensional promovido a lo largo de los últimos tres años por el Gobierno nacional y ha presentado inferencia estadística sobre sus efectos en el mercado laboral colombiano.

Indiscutiblemente, este conjunto de iniciativas, que ha culminado con la aprobación en julio de 2005 del Acto Legislativo N.º 1, ha logrado avanzar en la dirección correcta y ha permitido alcanzar el equilibrio actuarial para los nuevos afiliados del régimen de Prima Media, de reducir el valor presente de la carga pensional de competencia del Estado y de hacer más equitativo el sistema pensional.

Sin embargo, este proceso no ha conseguido, y ni siquiera se ha propuesto, una serie de otros cambios, algunos estructurales, requeridos por el sistema, el principal de los cuales, sin duda, está constituido por la implementación de un sistema pensional de pilares múltiples.

En algunos casos, además, los cambios introducidos fueron inoportunos y contraproducentes. Por ejemplo, el aumento de las contribuciones no ha coincidido con un paralelo aumento de la cuota ahorrada por los afiliados. Esto sin duda ha debilitado la relación actuarial que debe existir entre contribuciones y beneficios. Por otro lado, la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes debe haber representado una desmejora de bienestar para muchas personas de bajos ingresos y empleos inestables y no ha producido los efectos esperados en términos de cobertura. El blindaje constitucional de algunas disposiciones pensionales, a su turno, podrá obstaculizar futuros ajustes requeridos en el sistema. Y el decretado aumento de la contribución estatal para el

financiamiento de las pensiones asistenciales ha dado lugar al incumplimiento de la ley.

No sorprende que a los pocos días de ser aprobado el Acto Legislativo, el Gobierno nacional haya reconocido la necesidad de ulteriores ajustes. Ojalá las nuevas modificaciones que se propongan introducir al sistema pensional colombiano no sean elaboradas solamente pensando en las necesidades fiscales del erario, sino que también pongan en primer plano el bienestar de los individuos y sean sustentadas en un estudio serio, y sobre todo, participativo.

El Observatorio es partidario de una reforma que contemple por lo menos:

- La introducción de un sistema de pilares múltiples
- La introducción de un impuesto a las pensiones y de un aporte de solidaridad a cargo de los pensionados que trabajan
- La reestructuración del Fondo de Solidaridad Pensional
- El regreso a la voluntariedad de la cotización en el caso de los trabajadores autónomos
- El aumento de la edad de retiro de las mujeres y de los años requeridos para el cálculo del IBL en el régimen de Prima Media (o en el primer pilar que se iría a conformar)
- Una reforma más radical del régimen de la Fuerza Pública
- El mejoramiento de la información disponible para los inscritos al sistema
- La implementación de iniciativas que permitan reducir los costos administrativos en el régimen de Ahorro Individual (o en el segundo y tercer pilar que se irían a conformar)

Muchas de estas iniciativas pueden encontrar una guía práctica en los trabajos recientes del BM y la OIT.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acto Legislativo N.º 1, 29 de julio de 2005.
- Arena, G., J. Cerón y Herrera J.R. (2003), *Comentarios a las Reformas Laboral y de Seguridad Social*, Legis, julio.
- Banco Mundial (2005), "Doing Business in 2005", The World Bank-International Finance Corporation.
- Banco Mundial (2004), "La Cobertura", en *Pension Reform Primer*, [www.worldbank.org/pensions].
- Barr, N. (2002), "Reforma de las Pensiones: Mitos, Verdades y Opciones de Política", *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 55, N.º 2, abril/junio.
- Borja, W. (2005), "Acto Legislativo Reforma Pensiones: entre los Compromisos Financieros y la Inestabilidad Social", próximo a publicar en *Economía Colombiana*.
- Camargo, A. (2005), "Más Colombianos se Quedan en el Exterior", *El Tiempo*, 18 de agosto.
- Colegio de Abogados del Trabajo (2005), "La Pensión de Sobrevivientes en la Ley 797", [www.colegio-abogados.org.co/memorias6.htm].
- Conpes Social (2003), "El Nuevo Papel del Fondo de Solidaridad Pensional", Documento N.º 70, Ministerio de la Protección Social y DNP, 28 de mayo.
- Contraloría General de la República (2004), "Evaluación de la Política Social 2003", marzo.
- Diamond, P. A. (2004), "Social Security", *American Economic Review*, Vol. 94, N.º 1, march.
- Diamond, P. A. (1999), "Administrative Costs and Equilibrium Charges with Individual Accounts", NBER Working Paper, N.º 7050, march.
- Diamond, P. A. y P. R. Orszag (2004), "A Summary of *Saving Social Security: a Balance Approach*", (econ-www.mit.edu/faculty/download\_pdf.php?id=961).
- Feldstein, M. (2005), "Structural Reform of Social Security", NBER *Working Paper* N.º 11098, february
- Feldstein, M. y J. B. Liebman (2002), "Social Security", en Auerbach A.J. y Feldstein M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, Ch. 32, Vol. 4.
- Gill, I. S., T. Packard y J. Yermo (2004), "Keeping the Promise of Social Security in Latin America", Stanford University Press y Banco Mundial, october.
- Gillion, C. (2000), "Desarrollo y Reforma de las Pensiones de Seguridad Social: el Enfoque de la Oficina Internacional del Trabajo", *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 53, N.º 1, enero/marzo.
- Herrera, J.R. (2005), "Pormenores de la Reforma Pensional", *Ámbito Jurídico*, 4-17 de julio.



Holzmann, R. (2000), "El enfoque del Banco Mundial Respecto de la Reforma de las Pensiones", *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 53, N.º 1, enero/marzo.

Holzmann, R. y R. Hinz (2005) (eds.), "Old-age Income Support in the 21th Century", The World Bank.

Holzmann R. y J. E. Stiglitz (2001) (eds.), "New Ideas about Old Age Security", The World Bank, January.

Kleinjans K.J. (2003), "El Sistema Colombiano de Pensiones Después de la Reforma de 1994: una Evaluación", *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 56, N.º 1.

Lindbeck, A. y M. Persson (2003), "The Gains from Pension Reform", *Journal of Economic Literature*, Vol. XLI, N.º 1, March.

Mesa-Lago, C. (2004), "La Reforma de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de la Seguridad Social", *Serie Financiamiento del Desarrollo* N.º 144, CEPAL, March.

Observatorio de Coyuntura Socioeconómica (2005), "Pensiones: una Redistribución Urgente", *Boletín* N.º 18, Universidad Nacional de Colombia, May.

Observatorio de Coyuntura Socioeconómica (2001), "Pensiones: en Busca de la Equidad", *Boletín* N.º 8, Universidad Nacional de Colombia, February.

OIT (2002), "Seguridad Social: un Nuevo Consenso", Ginebra.

OIT (2000), "Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000", Ginebra.

Orszag, P. R. y J. E. Stiglitz (1999), "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems", documento presentado en la conferencia "New Ideas about Old Age Security", Banco Mundial, Washington, September 14-15.

Osorio, J. H., J. Martínez y T. Rodríguez (2005), "El Modelo DNPensión V 4.0. Parte I", *Archivos de Economía*, N.º 285, June.

Reynaud, E. (2002), "The extension of Social Security Coverage: the Approach of the International Labour Office", *ESS Paper* N.º 3, Social Security Policy and Development Branch, OIT, Ginebra.

Rodríguez, A. (2005), "Emigrantes y Remesas", *UN Periódico*, August 14.

Rohter, L. (2005), "Chile's Retirees Find Shortfall in Private Plan", *New York Times*, January 27th.

Shiller R. (2003), "Social Security and Individual Account as Elements of Overall Risk-Sharing", *American Economic Review*, Vol. 93, N.º 2, May.



*ANEXO 1*



## FUERZA PÚBLICA: UN RÉGIMEN PENSIONAL BASTANTE ESPECIAL

Marco Alejandro Arenas Prada<sup>30</sup>

La reforma constitucional al sistema general de pensiones, que entró en vigencia el 29 de Julio de 2005, conservó como únicos regímenes especiales el de la Presidencia de la República y el de la Fuerza Pública. El carácter especialísimo de este último y el poco conocimiento que se tiene del mismo justifican una nota que describa sus principales características.

Antes que nada hay que aclarar que en el caso de Policías y Militares no se habla de pensión de vejez, sino de asignación de retiro, toda vez que el beneficiario de esta última puede ser llamado de nuevo al servicio activo y la misma no se causa gracias a las cotizaciones efectuadas y a la edad del trabajador, como ocurre en el régimen general de pensiones, sino que es únicamente basada en el tiempo de servicio.

Ya adentrándonos en los detalles del régimen de retiro de la Fuerza Pública, encontramos que hoy por hoy un oficial o suboficial puede obtener una asignación de retiro con apenas 18 años de servicio activo o con 20 años en el caso de los soldados profesionales, mientras en el régimen de prima media se requieren 25 años de cotización. La legislación vigente computa como de servicio activo, además del tiempo propiamente de trabajo al servicio del Estado, los siguientes períodos:

- Máximo dos años de instrucción en el caso de oficiales y suboficiales.
- Máximo seis meses de instrucción para los soldados profesionales.
- Tres meses subsiguientes a la fecha de retiro de oficiales, suboficiales y soldados profesionales, tiempo durante


el cual se lleva a cabo el trámite de reconocimiento de la asignación de retiro por la caja respectiva.

Es decir, a los Militares y Policías se les conceden créditos pensionales por razones de estudio y por cesantía que, por el contrario, no se reconocen en el régimen general.

Los ingresos que se tienen en cuenta para liquidar la asignación de retiro de oficiales y suboficiales incluyen: el sueldo básico, las primas de actividad, de antigüedad, de estado mayor (Fuerzas Militares), de academia superior (Policía Nacional), de vuelo, los gastos de representación de oficiales generales, el subsidio familiar en el porcentaje reconocido a la fecha de retiro y la duodécima parte de la prima de navidad. En el caso de los soldados profesionales se comprenden solamente el salario mensual y un porcentaje de la prima de antigüedad. En este punto existe una diferencia importante frente al régimen general, pues en este último únicamente se incluye el salario mensual del cotizante.

Es necesario aclarar que, si bien para liquidar la asignación de retiro de la fuerza pública se tienen en cuenta primas, subsidio familiar y gastos de representación, sobre estos mismos ingresos se efectúan los aportes a la caja de retiro.

El monto de la asignación de retiro se liquida sobre el 62% de los ingresos percibidos durante el último mes de servicio activo por los primeros 18 años, porcentaje que se aumenta en un 4% adicional por cada año que exceda de los 18 años hasta los 24 años sin sobrepasar el 85%. A su vez, el 85% se aumenta en un 2% por cada año adicional a los 24 años sin que en ningún caso pueda so-



---

brepasar el 95%. Como curiosidad se recuerda que después de 25 de años de trabajo, la tasa de reemplazo en el régimen de Prima Media oscila entre el 55% y el 65% de los salarios percibidos durante los últimos 10 años, porcentaje que se aumenta solo en un 1,5% por cada 50 semanas adicionales sin que en ningún caso sobrepase el 80%.

El aporte de oficiales, suboficiales y soldados profesionales a partir del 1.º de enero de 2005 es tan sólo del 4.75% de los ingresos que se incluyen en la liquidación de la asignación, porcentaje que se incrementará a partir del 1.º de enero de 2006 al 5%. Adicionalmente depositan un del 35% del primer sueldo básico como aporte de afiliación a la caja de retiro.

En cambio, los miembros de la Fuerza Pública no realizan contribuciones al fondo de solidaridad pensional como sí ocurre para cualquier afiliado en el régimen general.

Sin lugar a dudas, los aporte de la Fuerza Pública resultan irrisorios frente a la cotización del 15% que se efectúa en el régimen general, porcentaje que llegará al 16.5% en el año 2008.

El legislador ha establecido un régimen de transición a favor de los oficiales y suboficiales que el 31 de diciembre de 2004 tuvieran 15 años o más de servicio activo, quienes podrán obtener una asignación de retiro que oscila entre el 50% y el 95% de los ingresos del último mes,

porcentaje que puede llegar al 100% en el caso del nivel ejecutivo de la policía que en dicha fecha haya completado 20 años de servicio.

La asignaciones de retiro de la Fuerza Pública son compatibles con los sueldos provenientes del desempeño de empleos públicos, y con las pensiones de jubilación e invalidez provenientes de entidades de derecho público; sin embargo, son incompatibles con pensiones de sobrevivientes o invalidez reconocidas por la caja de retiro y no son reajustables por servicios prestados a entidades de derecho público.

El monto mínimo de la asignación de retiro de oficiales y suboficiales es de 1 salario mínimo legal vigente, al igual que en el régimen general, pero en el caso de los soldados profesionales sube a 1,2 salarios mínimos. Todas las asignaciones de retiro se incrementan en el mismo porcentaje en que aumentan las asignaciones del personal activo y no con el IPC como ocurre en el régimen general, situación que les resulta más favorable, dado que el crecimiento de los salarios refleja, además del crecimiento de los precios, el de la productividad laboral.

Por último, es de anotar que los miembros de la Fuerza Pública tienen derecho a la mesada catorce, la misma que el Acto Legislativo N.º 1 de 2005 acaba de eliminar para los pensionados del ISS.

### Principales medidas de la Ley 923 y el Decreto 4433 de 2004

Créditos Pensionales	Se reconoce como período cotizado para pensiones el tiempo de estudio (hasta de dos años) y los tres meses de alta al salir del servicio activo
Tiempo mínimo para tener derecho a la asignación de retiro	18 años de servicio para Oficiales y Suboficiales de la Fuerza Pública y los Agentes de la Policía Nacional, y 20 años de servicio para Soldados profesionales y el nivel ejecutivo de la Policía Nacional
Partidas computables para la liquidación de la asignación de retiro	- Oficiales y Suboficiales de la Fuerza Pública y Agentes de la Policía Nacional: sueldo básico, primas <sup>31</sup> , gastos de representación <sup>32</sup> , subsidio familiar y una bonificación especial <sup>33</sup> - Nivel ejecutivo de la Policía Nacional: sueldo básico, primas <sup>34</sup> y el subsidio de alimentación - Soldados profesionales: salario mensual y prima de antigüedad liquidada sobre porcentajes que van desde el 100% durante los primeros cinco años hasta el 38.5% a partir del año once de servicio
Tasa de reemplazo de Oficiales y Suboficiales de la Fuerza Pública y Agentes de la Policía Nacional con: · 18 años de servicio: los retirados por llamamiento a calificar servicios, por retiro discrecional o por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado · 20 años de servicio: los retirados por solicitud propia y los separados o retirados en forma absoluta	Entre el 62% y el 95% de las partidas computables para la liquidación de la asignación mensual de la siguiente forma:  62% por los primeros 18 años de servicio  4% por cada año adicional a los 18 años hasta 24 años sin sobrepasar el 85%  2% por cada año adicional a los 24 años sin sobrepasar el 95%
Tasa de reemplazo de Soldados profesionales con 20 años de servicio	70% del salario mensual más el 38,5% de la prima de antigüedad
Tasa de reemplazo de Oficiales de las Fuerzas Armadas, Suboficiales de las Fuerzas Militares y el personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional que ingresen al escalafón a partir del 31 de diciembre de 2004 y tengan: · 20 años de servicio, retirados por llamamiento a calificar servicios, por retiro discrecional o por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado. · 20 años de servicio, retirados por solicitud propia con 55 años los hombres y 50 años las mujeres. · 25 años de servicio, retirados por solicitud propia o separados en forma absoluta	Entre el 70% y el 95 % de las partidas computables para la liquidación de la asignación mensual de la siguiente forma:  70% por los primeros 20 años  4% por cada año adicional a los 20 años hasta 24 años sin sobrepasar el 85%  2% por cada año adicional a los 24 años sin sobrepasar el 95%

<sup>31</sup> Fuerzas Militares: prima de actividad, prima de antigüedad, prima de estado mayor, prima de vuelo y duodécima parte de la prima de Navidad liquidada con los últimos haberes percibidos a la fecha fiscal de retiro. Policía Nacional: prima de antigüedad, prima de actividad, prima de academia superior, prima de vuelo y duodécima parte de la prima de Navidad liquidada con los últimos haberes percibidos a la fecha fiscal de retiro.

<sup>32</sup> Fuerzas Militares: Gastos de representación para oficiales generales o de insignia; Policía Nacional: gastos de representación para oficiales generales.





Régimen de Transición Tasa de reemplazo del nivel ejecutivo de la Policía Nacional que al 31 de diciembre de 2004 tengan: · 20 años de servicio, retirados por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Ministro de Defensa Nacional o del Director General de la Policía por delegación · 25 Años de servicio, retirados por solicitud propia o separados en forma absoluta	Entre el 75% y el 100% de las partidas computables para la liquidación de la asignación mensual de la siguiente forma:  75% por los primeros 20 años  2% por cada año adicional a los 20 años sin sobrepasar el 100%
Régimen de Transición Tasa de reemplazo de Oficiales y Suboficiales de la Fuerza Pública y Agentes de la Policía que al 31 de diciembre de 2004 tengan 15 años o más de servicio activo, retirados por llamamiento a calificar servicios, por retiro discrecional o por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado	Entre el 50% y el 95% de las partidas computables para la liquidación de la asignación mensual de la siguiente forma:  50% por los primeros 15 años de servicio  4% por cada año adicional a los 15 años hasta 24 años sin sobrepasar el 85%  2% por cada año adicional a los 24 años sin sobrepasar el 95%
Aportes de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Armadas, el Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional	35% del primer sueldo como aporte de afiliación a la Caja de Retiro <sup>35</sup> y un 4,75% mensual sobre las partidas computables para la liquidación de la asignación de retiro. El porcentaje de cotización se incrementará al 5% a partir del 1.º de enero de 2006
Aportes de Soldados profesionales	35% del primer sueldo como aporte de afiliación a la Caja de Retiro y el 4,5% sobre las partidas computables para la liquidación de la asignación de retiro. La cotización se incrementará en 0.25% a partir del 1.º de enero de 2005 y, adicionalmente, otro 0.25% a partir del 1.º de enero de 2006, para quedar a partir de dicha fecha en el 5%. El aporte sobre la prima de antigüedad se liquidará sobre porcentajes que van desde el 100% durante los primeros cinco años hasta el 38.5% a partir del año once de servicio
Aportes de Solidaridad	Los miembros de la Fuerza Pública no realizan aportes al Fondo de Solidaridad Pensional, solo hay un descuento del 5% de la asignación de retiro, de la cual el 4% se destina al pago de servicios médicos asistenciales y el 1% restante, para sostenimiento de la Caja de Retiro
Monto mínimo de la asignación de retiro	Los Oficiales y Suboficiales de la Fuerza Pública recibirán como mínimo una asignación de retiro equivalente a 1 SMLMV Los Soldados profesionales recibirán como mínimo una asignación de retiro equivalente al 1,2 SMLMV
Mesada 14	Los miembros de la Fuerza Pública tienen derecho a 14 mesadas
Incrementos de las asignaciones de retiro	Las asignaciones de retiro se incrementarán en el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones para el personal en servicio activo para cada grado
Compatibilidades e incompatibilidades de la asignación de retiro	Las asignaciones de retiro son compatibles con los sueldos provenientes del desempeño de empleos públicos, incluidos los correspondientes a la actividad militar o policial, por movilización o llamamiento colectivo al servicio y con las pensiones de jubilación e invalidez provenientes de entidades de derecho público. Son incompatibles entre sí y no son reajustables por servicios prestados a entidades de derecho público, pero el interesado puede optar por la más favorable

<sup>33</sup> Exclusiva para los agentes del cuerpo especial de la Policial Nacional cuando sean ascendidos al grado de cabo segundo y hayan servido por lo menos 30 años como agentes son contar tiempos dobles.

<sup>34</sup> Prima de retorno a la experiencia, duodécima parte de la prima de servicio, duodécima parte de la prima de servicio, duodécima parte de la prima de vacaciones y duodécima parte de la prima de Navidad devengada, esta última liquidada con los últimos haberes percibidos a la fecha fiscal de retiro.

<sup>35</sup> Están eximidos los suboficiales y el nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

*ANEXO ESTADÍSTICO*



Anexo 1

**SALARIO MÍNIMO Y AUXILIO DE TRANSPORTE EN COLOMBIA**  
Años 1990-2005

		Salario Mínimo	Auxilio de Transporte
1990	Enero	41,025.10	3,797.50
1991	Enero	51,720.00	4,787.00
1992	Enero	65,190.00	6,033.00
1993	Enero	81,510.00	7,542.00
1994	Enero	98,700.00	8,975.00
1995	Enero	118,933.50	10,815.00
	Mayo	118,933.50	11,353.00
1996	Enero	142,125.00	13,567.00
	Octubre	142,125.00	14,053.00
1997	Enero	172,005.00	17,250.00
1998	Enero	203,826.00	20,700.00
1999	Enero	236,460.00	24,012.00
2000	Enero	260,100.00	26,413.00
2001	Enero	286,000.00	30,000.00
2002	Enero	309,000.00	34,000.00
2003	Enero	332,000.00	37,500.00
2004	Enero	358,000.00	41,600.00
2005	Enero	381,500.00	44,5000.00

Fuente: Ministerio de Protección Social

**ÍNDICE DEL SALARIO MÍNIMO REAL**  
**Años 1990- Junio 2005. Base: promedio Enero-Diciembre 1990=100**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Enero	114,1	108,6	107,5	107,1	106,5	105,7	104,7	105,4	105,5	103,2	104,7	106,0	105,6	104,8	106,7	107,7
Febrero	110,1	105,3	103,9	104,0	102,6	102,2	100,8	102,7	102,3	101,4	102,1	103,7	104,1	103,9	105,3	106,5
Marzo	106,9	102,7	101,5	102,2	100,3	99,5	99,1	101,3	99,3	100,4	100,4	101,8	103,4	102,8	104,3	105,5
Abril	103,7	100,0	98,2	100,2	97,7	97,2	97,4	99,7	95,7	99,7	99,0	100,6	102,5	101,2	103,7	105,0
Mayo	101,7	97,8	95,8	98,7	96,2	95,5	96,1	98,0	94,0	99,3	98,6	100,1	101,7	100,6	103,1	104,4
Junio	99,9	96,3	93,4	97,2	95,3	94,4	95,1	96,6	92,7	99,0	98,7	100,2	101,0	100,9	102,4	103,8
Julio	98,6	94,4	91,3	96,2	94,6	93,7	93,9	95,5	92,4	98,8	99,1	100,2	101,1	101,3	102,7	
Agosto	97,3	93,2	90,9	95,1	93,8	93,2	92,7	94,4	92,6	98,3	98,8	99,8	101,1	101,1	102,8	
Septiembre	95,1	91,9	90,4	94,1	92,8	92,4	91,6	93,0	92,5	98,0	98,6	99,4	100,6	101,1	102,6	
Octubre	93,0	90,7	89,7	93,2	91,7	91,7	90,3	9,2	92,1	97,8	98,5	99,4	99,8	101,1	102,6	
Noviembre	90,9	89,6	89,2	92,1	90,7	91,0	89,4	91,2	91,9	97,2	98,2	99,2	98,8	100,6	102,6	
Diciembre	88,8	88,5	88,4	91,1	89,3	90,1	88,8	90,7	91,3	96,5	97,8	98,7	98,5	99,9	102,1	
<b>Promedio</b>	<b>100,0</b>	<b>96,6</b>	<b>95,0</b>	<b>97,6</b>	<b>96,0</b>	<b>95,6</b>	<b>95,0</b>	<b>96,7</b>	<b>95,2</b>	<b>99,1</b>	<b>99,6</b>	<b>100,8</b>	<b>101,5</b>	<b>101,6</b>	<b>103,4</b>	<b>105,5</b>

Deflactado por el IPC ingresos bajos.

Fuente: nuestras elaboraciones con base en datos Ministerio de Protección Social y DANE.

## Anexo 3

**EMPRESAS Y TRABAJADORES AFILIADOS A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR**  
**Información a nivel nacional. 1998 - Junio 2005**

		TOTAL AFILIADOS	TRABAJADORES ASALARIADOS	TRABAJADORES INDEPENDIENTES	PENSIONADOS	TOTAL EMPRESAS
1998	Marzo	3,525,283	3,489,831	18,048	17,404	176,522
	Junio	3,561,458	3,529,904	12,960	18,594	178,954
	Septiembre	3,556,633	3,526,043	11,202	19,389	179,577
	Diciembre	3,571,443	3,543,623	8,794	19,026	180,376
1999	Marzo	3,485,171	3,457,610	9,975	17,586	179,848
	Junio	3,429,468	3,400,989	9,881	18,598	179,655
	Septiembre	3,367,866	3,341,948	7,293	18,624	175,614
	Diciembre	3,349,564	3,322,762	7,983	18,820	174,212
2000	Marzo	3,292,364	3,265,956	8,106	18,303	172,565
	Junio	3,291,260	3,266,552	8,559	16,148	171,848
	Septiembre	3,310,643	3,285,117	8,714	16,812	171,592
	Diciembre	3,339,975	3,313,809	8,941	17,225	171,125
2001	Marzo	3,305,834	3,279,942	9,008	16,884	171,186
	Junio	3,325,742	3,300,794	8,324	16,624	169,689
	Septiembre	3,347,191	3,322,950	8,328	15,913	168,761
	Diciembre	3,371,008	3,346,228	8,608	16,172	170,385
2002	Marzo	3,359,078	3,334,111	8,945	16,022	173,206
	Junio	3,368,032	3,344,985	6,428	16,619	170,129
	Septiembre	3,199,717	3,176,146	6,642	16,929	170,563
	Diciembre	3,423,710	3,400,287	6,663	16,760	172,778
2003	Marzo	3,405,622	3,382,244	6,408	16,970	173,860
	Junio	3,490,991	3,467,818	6,366	16,807	176,541
	Septiembre	3,545,251	3,521,772	6,280	17,199	179,954
	Diciembre	3,569,834	3,547,610	5,086	17,138	183,691
2004	Marzo	3,597,427	3,575,050	5,235	17,142	185,622
	Junio	3,688,554	3,666,407	5,209	16,938	189,019
	Septiembre	3,895,115	3,773,062	5,249	16,696	190,836
	Diciembre	3,978,557	3,838,119	4,999	16,950	194,439
2005	Marzo	4,054,698	3,918,684	5,318	17,291	198,453
	Junio	4,185,202	4,044,002	5,275	18,273	204,184

**BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO Y VALOR PROMEDIO MENSUAL DEL SUBSIDIO FAMILIAR**  
**Información a nivel nacional. 1998 - Junio 2005**

		TRABAJADORES BENEFICIARIO	PERSONAS POR LAS CUALES SE PAGA EL SUBSIDIO	VALOR PROMEDIO DEL SUBSIDIO (a)
1998	Marzo	1,823,556	3,626,304	8,058
	Junio	1,866,273	3,686,218	8,389
	Septiembre	1,874,743	3,698,674	8,713
	Diciembre	1,873,065	3,696,128	8,849
1999	Marzo	1,834,183	3,606,803	9,076
	Junio	1,799,987	3,547,253	9,293
	Septiembre	1,773,988	3,521,190	9,571
	Diciembre	1,759,776	3,495,759	9,646
2000	Marzo	1,749,114	3,451,928	9,811
	Junio	1,761,462	3,488,045	9,969
	Septiembre	1,771,886	3,500,846	10,119
	Diciembre	1,776,113	3,492,597	10,261
2001	Marzo	1,745,502	3,440,436	10,380
	Junio	1,747,742	3,448,574	10,539
	Septiembre	1,753,876	3,453,126	10,522
	Diciembre	1,765,025	3,467,573	12,460
2002	Marzo	1,736,120	3,433,246	10,494
	Junio	1,739,308	3,430,487	10,852
	Septiembre	1,573,161	3,502,410	11,510
	Diciembre	1,790,278	3,516,241	11,573
2003	Marzo	1,736,331	3,353,079	11,739
	Junio	1,763,258	3,360,809	11,471
	Septiembre	1,802,087	3,467,765	12,447
	Diciembre	1,813,488	3,475,762	11,791
2004	Marzo	1,790,052	3,438,337	10,854
	Junio	1,841,172	3,532,906	11,534
	Septiembre	1,872,355	3,638,418	13,256
	Diciembre	1,927,222	3,623,920	13,546
2005	Marzo	1,955,477	3,738,765	13,680
	Junio	2,007,245	3,813,547	13,814

a) Promedio aritmético simple.

Fuente: Informes Estadísticos Mensuales Cajas-Supersubsidio-Secretaría General-Grupo Estadística.

**AFILIADOS AL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO. REGIMEN LEY 100.**  
1998 - Junio 2005

	PROSPERAR		ISS		AFPPs		ISS y AFPPs		OTROS	
	Afiliados Totales (*)	Afiliados Cotizantes	Afiliados Totales	Afiliados Activos	Afiliados Activos	Afiliados Totales	Afiliados Activos	Afiliados Totales	Afiliados Activos	Afiliados Totales
1998										
Marzo	289,908		4,645,126	1,334,823	2,603,377			7,248,503		
Junio	341,960		4,648,250	1,395,867	2,702,257			7,350,507		
Septiembre	384,434	2,448,047	4,622,547	1,428,341	2,801,517		3,876,388	7,424,064		
Diciembre	445,440	2,348,859	4,633,491	1,516,624	2,908,633		3,865,483	7,542,124		
1999										
Marzo	463,308	2,062,535	4,621,844	1,595,344	3,050,172		3,657,879	7,672,016		
Junio	474,529	1,927,638	4,597,672	1,662,268	3,181,758		3,589,906	7,779,430	13,260	15,508
Septiembre	486,743	1,841,161	4,566,468	1,738,985	3,318,356		3,580,146	7,884,824	13,296	15,283
Diciembre	389,634	1,824,682	4,539,668	1,776,095	3,443,323		3,600,777	7,982,991	13,122	15,163
2000										
Marzo	395,899	1,590,657	4,519,364	1,864,419	3,584,341		3,455,076	8,103,705	12,500	14,616
Junio	404,212	1,730,248	4,507,665	1,859,825	3,713,349		3,590,073	8,221,014	12,409	14,374
Septiembre	415,940	2,451,682	4,481,127	1,893,403	3,832,928		4,061,568	8,314,055	12,223	14,195
Diciembre	434,752	2,145,369	4,458,895	1,916,199	3,954,007		4,245,995	8,487,008	11,897	13,241
2001										
Marzo	439,696	2,219,603	4,448,688	2,026,392	4,038,320		4,309,144	8,610,088	11,562	12,934
Junio	456,389	2,229,396	4,459,316	2,079,748	4,150,772		4,176,496	8,700,908	11,445	12,772
Septiembre	312,739	2,102,792	4,473,730	2,073,704	4,227,178		4,121,073	8,827,430	10,703	11,973
Diciembre	340,251	2,009,466	4,491,051	2,111,607	4,336,379		4,460,217	8,949,137	9,771	11,499
2002										
Marzo	163,554	2,293,184	4,503,004	2,167,033	4,446,133		4,432,361	9,052,461	9,698	11,369
Junio	167,776	2,224,527	4,515,468	2,207,834	4,536,993		4,685,072	9,485,503	9,517	10,605
Septiembre	214,238	2,475,423	4,866,481	2,209,649	4,619,022		4,356,689	10,389,964	9,238	10,468
Diciembre	265,002	2,113,085	5,674,016	2,243,604	4,715,948		4,495,266	10,513,301	8,507	9,922
2003										
Marzo	260,407	2,196,819	5,665,013	2,298,447	4,848,288		4,662,177	10,629,367	7,952	9,572
Junio	238,026	2,289,158	5,663,670	2,373,019	4,965,697		4,309,524	10,749,398	6,192	9,078
Septiembre	227,360	1,860,941	5,652,293	2,448,583	5,097,105		4,478,748	10,880,466	5,910	7,113
Diciembre	227,943	1,940,060	5,667,429	2,538,688	5,213,037		4,496,826	10,991,316	5,156	6,570
2004										
Marzo	234,199	1,855,519	5,660,737	2,641,307	5,330,579		4,522,734	11,124,486	5,335	6,347
Junio	241,120	1,822,097	5,671,199	2,700,637	5,453,287		4,520,950	11,261,390	5,207	6,208
Septiembre	244,255	1,726,907	5,657,449	2,794,043	5,603,941		4,743,883	11,376,484	5,035	6,037
Diciembre	233,664	1,900,239	5,629,088	2,843,644	5,747,369		4,788,820	11,505,835	4,541	5,783
2005										
Marzo	225,124	1,838,792	5,608,094	2,950,028	5,897,741					
Junio	218,982			3,043,508	6,051,610					

Otros incluye: Caprecom, Pensiones de Antioquia, Caxdac y Unicauca.

(\*)En octubre de 1999 se desvincularon los afiliados en mora. A partir de enero de 2002 se presenta únicamente los afiliados activos.

Fuente: Superintendencia Bancaria, Ministerio de Protección Social y Consorcio Prosperar Hoy.

**PENSIONADOS EN COLOMBIA**  
1998 - Junio 2005

		FOPEP	ISS	AFPs	OTROS (a)	Asistenciales (b)
1998	Marzo	127,217	369,995	1,799	18,577	
	Junio	131,248	375,262	2,336	18,751	
	Septiembre	135,360	379,782	2,609	18,883	
	Diciembre	154,529	387,030	2,787	19,042	
1999	Marzo	156,171	391,837	3,167	19,446	
	Junio	157,852	399,664	3,705	19,637	
	Septiembre	154,246	406,590	4,243	19,835	
	Diciembre	155,051	415,331	4,603	20,018	
2000	Marzo	156,608	417,295	5,051	20,432	
	Junio	159,049	424,661	5,614	20,615	
	Septiembre	162,358	432,896	6,121	20,648	
	Diciembre	165,837	443,205	6,549	20,792	
2001	Marzo	169,515	448,855	6,955	21,073	
	Junio	173,624	458,570	7,646	21,243	
	Septiembre	176,915	466,837	8,109	20,990	
	Diciembre	179,703	475,714	8,880	21,140	
2002	Marzo	182,517	481,544	9,499	21,397	
	Junio	194,595	490,231	10,121	21,670	
	Septiembre	198,257	499,592	10,815	21,716	
	Diciembre	201,659	509,548	11,417	21,822	
2003	Marzo	203,515	513,577	11,528	22,154	
	Junio	204,845	523,004	12,624	22,716	
	Septiembre	205,213	533,576	13,378	22,845	
	Diciembre	207,076	523,004	13,961	23,109	34,188
2004	Marzo	217,843	551,494	14,456	23,143	129,165
	Junio	222,425	562,784	14,908	23,390	125,027
	Septiembre	223,588	574,709	15,574	23,506	125,271
	Diciembre	215,619	590,233	16,101	23,731	126,948
2005	Marzo	217,755	599,449	16,818	23,835	141,766
	Junio	220,204		17,395		

Pensiones de vejez, invalidez de origen común, sustitución y conmutadas.

Fondo Nacional de Pensiones Públicas de Nivel Nacional (FOPEP) incluye: Cajanal, Foncolpuertos, C.V.C. las Superintendencias de Industria y Comercio, de Valores y de Sociedades y, a partir del mes de mayo de 2002, la Caja Agraria.

(a) Otros incluye: Caprecom, Pensiones de Antioquia, Caxdac y Unicauca.

(b) Subsidios efectivamente entregados por el Programa Social al Adulto mayor

Fuente: Superintendencia Bancaria y Ministerio de Protección Social



**BOLETÍN DEL OBSERVATORIO  
DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

N.º 1	El Mercado Laboral Colombiano
N.º 2	Competitividad en la Industria y Seguimiento al Sistema General de Pensiones
N.º 3	Búsqueda de Menores Costos, Calidad del Empleo e Informalidad
N.º 4	El Sistema de Riesgos Profesionales
N.º 5	Empleo y Salarios en el Sector Público Colombiano
N.º 6	Ley 789 de 2002 Reforma Laboral colombiana
N.º 7	Los Sindicatos en Colombia (una aproximación microeconómica)