



UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

C
U
A
D
E
R
N
O
S

D
E

T
R
A
B
A
J
O

7

**EL MERCADO LABORAL Y
LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA
ENTRE FINALES DEL SIGLO XX Y
PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI**

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL
Y MERCADO DE TRABAJO

OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO
Y LA SEGURIDAD SOCIAL

EL MERCADO LABORAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA ENTRE FINALES DEL SIGLO XX Y PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI *

Stefano Farné
Eduardo Granados
Carlos Andrés Vergara[†]

RESUMEN

En Colombia el análisis temporal del mercado de trabajo ha sido partido en dos por los cambios introducidos en los años 2000 y 2001 en las encuestas de hogares. Este documento intenta reconciliar las estadísticas laborales y de seguridad social anteriores y posteriores a tal fecha, en la búsqueda de algunas tendencias de fondo del mercado laboral y la seguridad social. Los años durante los cuales se ha concentrado nuestro análisis (1997-2005) se han caracterizado por una inicial desaceleración del ciclo económico que afectó el mercado de trabajo y por su sucesiva recuperación, que no ha sido completa y ha sido posible a costas de la calidad del empleo y de un estancamiento de los ingresos laborales. El sistema de seguridad social, por su lado, ha puesto de manifiesto los límites existentes a la expansión de su cobertura, límites típicos de un sistema basado financieramente casi en su totalidad en los aportes efectuados por una minoría de la población ocupada: los trabajadores del sector formal.

Sobresalen dos temas para una próxima agenda investigativa: la comparabilidad de las cifras desagregadas de seguridad social entre fuentes administrativas y estadísticas, y el estudio de las condiciones laborales de los trabajadores calificados.

Bogotá, Edición Revisada Mayo de 2006

* Esta investigación fue financiada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El contenido del documento refleja las opiniones de los autores y no representa la posición de la Comisión.

† Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia. E-mail: obssegusoci@uexternado.edu.co

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	5
2. Evolución de los principales indicadores del mercado laboral a nivel nacional desde finales de los años 90 hasta el año 2005	5
2.1 Introducción: el problema de los cambios introducidos a las Encuestas de Hogares	5
2.2 Evolución de los principales indicadores del mercado laboral a nivel nacional desde finales de los años 90 hasta el año 2005: los datos de las encuestas del DANE.....	7
2.3 Resumen y conclusiones del capítulo 2	15
3. Comparación de las principales estadísticas nacionales de seguridad social según Encuestas de Calidad de Vida, Encuestas de Hogares y datos de origen administrativo	18
3.1 Introducción: acerca de las fuentes de información utilizadas.....	18
3.2 Los resultados	19
3.2.1 Salud	19
3.2.2 Pensiones	24
3.2.3 Riesgos Profesionales	30
3.2.4 Subsidio familiar.....	32
3.3 Resumen y conclusiones del capítulo 3	33
4. Reflexiones finales	35
Bibliografía	37
ANEXO 1	38

1. Introducción

El presente documento analiza las cifras proporcionadas por las principales fuentes de información existentes en Colombia en materia de mercado de trabajo y seguridad social. En el marco de este contexto de carácter general se propone dos objetivos distintos que se reflejan en las dos partes en las cuales se encuentra dividido este informe: la “Evolución de los principales indicadores del mercado laboral a nivel nacional desde finales de los años 90 hasta el año 2005” y la “Comparación de las principales estadísticas nacionales de seguridad social según Encuestas de Calidad de Vida, Encuestas de Hogares y datos de origen administrativo”.

La primera parte pretende examinar el comportamiento de las principales variables del mercado de trabajo colombiano durante la última década. En la segunda se quiere verificar la correspondencia, en diferentes momentos de tiempo, entre las cifras de carácter social arrojadas por las distintas fuentes de información disponible, administrativas y estadísticas. La diferencia de objetivo marca las diferencias metodológicas que caracterizan las dos secciones y que son explicadas en detalle al principio de cada una de ellas.

2. Evolución de los principales indicadores del mercado laboral a nivel nacional desde finales de los años 90 hasta el año 2005

Esta primera parte del informe se fundamenta en el análisis de las Encuestas de Hogares (ECH) del Instituto Central de Estadísticas de Colombia (DANE) del año 1997, 2002 y 2005. Inicialmente, se aclaran algunos aspectos metodológicos y definatorios, para luego entrar en el examen de los resultados obtenidos.

2.1 Introducción: el problema de los cambios introducidos a las Encuestas de Hogares

El ingreso al siglo XXI ha trazado grandes cambios en el manejo de las estadísticas del mercado de trabajo en Colombia y en especial en la conceptualización y estructura de las ECH. Estos cambios se pueden clasificar en tres grandes grupos de acciones. Las que implicaron:

1. La redefinición de algunos conjuntos de las fuerzas de trabajo. En particular, de los conjuntos de:
 - a) Ocupados
 - b) Desempleados
 - c) Subempleados
 - d) Posición Ocupacional
 - e) Rama de actividad

2. El cambio en la metodología de recolección de la información básica, que pasa de ser transversal y concentrada en unas pocas semanas del año a una de tipo continuo que se desarrolla a lo largo de todo el año

3. La modificación de las preguntas del formulario y el flujo de las mismas

Todos estos cambios hacen que las estadísticas sobre fuerzas de trabajo de las encuestas de hogares anteriores y posteriores al año 2000 no sean estrictamente comparables entre sí. Aquí se ha procedido a introducir unos ajustes a las cifras publicadas por el DANE con el fin de obviar en parte, mas no en su totalidad, al problema de comparabilidad de las mismas en el tiempo.

Los ajustes aplicados fueron de carácter definitorio y por lo tanto dejan sin resolver las diferencias generadas por las modificaciones de metodología y de los tiempos de recolección, al igual de aquellas relacionadas con los flujos de las preguntas contenidas en los formularios del DANE. Es decir, nuestros ajustes fundamentalmente hacen referencia al acápite 1 y son los siguientes:

1. En las encuestas de hogares posteriores al año 2000, los trabajadores familiares sin remuneración que trabajan 14 o menos horas semanales se consideran como inactivos
2. En las encuestas de hogares posteriores al año 2000, se desestima la restricción de disponibilidad inmediata para trabajar que deben mostrar los individuos para ser clasificados como desempleados
3. En las encuestas de hogares anteriores al año 2000, en la programación del subempleo se asumió que las horas efectivamente trabajadas podrían ser aproximadas por las horas trabajadas normalmente (en el campo) o durante la última semana (en los centros urbanos)¹

Por otro lado, el DANE no ha elaborado una metodología que permita comparar la actual clasificación ocupacional CIU versión 3 con la anterior. Al menos hasta el momento, entonces, no es posible proceder a comparaciones de empleo y desempleo por rama de actividad antes y después de julio de 2001.

En cambio, por lo que se refiere a la clasificación de los ocupados por posición ocupacional, los cambios introducidos fueron marginales y consistieron en la definición de una categoría residual de ocupados, denominada "Otros", que incluye a los trabajadores para los cuales no se dispone de información suficiente y/o que no pueden ser incluidos en ninguna de las demás categorías ocupacionales. A pesar de que los grupos ocupacionales no han sufrido modificaciones sustanciales en el tiempo, ha cambiado la formulación de algunas de las preguntas, con consecuencias importantes para las cifras a analizar. Así, por ejemplo, en el pasado, en las zonas rurales, no se discriminaba entre obreros particulares y jornaleros, y tampoco existía la opción de conocer si los empleados rurales trabajaban en empresas del sector público o privado. En estos casos hemos tenido que recurrir a la agregación de datos.

¹ Naturalmente, a los subempleados aplica el mismo ajuste previsto para los ocupados. Nuestra adaptación de la metodología post año 2000 a la encuesta de 1997 lleva implícita una sobreestimación de los subempleados en este último año.

La sección 2.2, entonces, debe ser interpretada a luz de lo antes dicho.

Reiteramos que las “correcciones” aquí aplicadas son de tipo definitorio y no estadístico. Un modelo más formal (y agregado) de empalme de las series pre y post año 2000 ha sido desarrollado por Lasso (2002) y por Suárez y Buriticá (2002). El primero encontró que “en promedio la tasa de desempleo (de las siete principales ciudades del país) disminuyó en 1.2 puntos porcentuales en cada uno de los trimestres, desde marzo de 1984 a diciembre de 2000” ... y que ... “La tasa de ocupación aumentó en promedio 0.32 puntos porcentuales” (p. 28). Suárez y Buriticá (2002) hacen referencia a las trece principales áreas metropolitanas del país y a un periodo temporal que va desde marzo de 1996 hasta diciembre de 2000. Para ellos “En el caso de la tasa de desempleo, el empalme implica una reducción de 0.5 puntos promedio por trimestre” ... y ... “La serie de tasa de ocupación ajustada implica un incremento de 0.5 puntos porcentuales”. Debe así tenerse en claro que las nuevas encuestas de hogares (posteriores a 2000), con respecto a las antiguas (anteriores a tal fecha), arrojan resultados laborales más favorables, todo lo demás constante. Nuestros ajustes logran neutralizar solamente en parte este efecto implícito en las nuevas definiciones y metodologías adoptadas por el DANE.

2.2 Evolución de los principales indicadores del mercado laboral a nivel nacional desde finales de los años 90 hasta el año 2005: los datos de las encuestas del DANE

El Cuadro 2.1 reporta los indicadores básicos del mercado de trabajo nacional en tres fechas: las correspondientes a las encuestas nacionales de hogares de 1997 (septiembre), 2002 (III trimestre) y 2005 (III trimestre).

Los datos agregados muestran un deterioro de las condiciones ocupacionales entre 1997 y 2002 y una rápida mejora entre 2002 y 2005, así como era de esperarse por la evolución experimentada por el ciclo económico general durante el mismo periodo.

En el marco de esta tendencia de fondo se resaltan tres hechos destacados:

- a) La tasa de ocupación total en 2005 se ubica ligeramente por encima de la de 1997 (51.8% vs 53.3). La situación de 2005 se caracteriza, sin embargo, por una menor utilización de la fuerza de trabajo, así como se infiere del aumento del subempleo por horas y, sobretodo, del trabajo de tiempo parcial
- b) Por el contrario, el desempleo, aun si en continuo descenso desde 2002, en 2005 resultaba más grave que en 1997, con tasas de 11.8% y 9.9%, respectivamente
- c) La tasa de subempleo² en los 8 años considerados se ha disparado, de 17.1% en 1997 a 37.4% en 2005. Este crecimiento del subempleo agregado resulta fundamentalmente provocado por razones de (bajos) ingresos; la correspondiente tasa en el periodo considerado casi triplicó, de 11.1% a 30.6%.

² Aquí definimos como Tasa de Subempleo la relación entre el número de subempleados y el número de ocupados totales.

Por sexo se observa un importante aumento de la oferta laboral femenina, cuya tasa de participación pasa de 41.5% a 48.1% en apenas 8 años. Este brinco de la participación laboral de las mujeres se debe tanto a fenómenos de demanda – su tasa de ocupación presenta continuas alzas – como a fenómenos de oferta – el desempleo, con el comportamiento cíclico evidenciado arriba, también creció.

En el caso de los hombres se registra un aumento del desempleo, acompañado por una preocupante caída de la tasa de ocupación, de 69.6% a 67.7%. Como consecuencia de estos movimientos compensatorios su participación laboral no sufrió grandes variaciones entre 1997 y 2005.

En los 8 años considerados el subempleo, y en particular el subempleo debido a ingresos insuficientes, se difundió entre hombres y mujeres sin distinción. Para las mujeres también es importante y creciente el subempleo por insuficiencia de horas (18.4% en 2005).

Cuadro 2.1
Principales indicadores laborales según sexo
Total nacional 1997, 2002 y 2005

A. Ocupados	Total		
	1997	2002	2005
Tasa de Participación	57,5	61,1	60,4
Tasa de Ocupación	51,8	51,5	53,3
Tasa de Desempleo	9,9	15,7	11,8
Tasa de Subempleo (1)	17,1	42,2	37,4
Por horas	10,2	15,7	14,1
Por competencias	2,3	3,1	3,7
Por ingresos	11,1	35,9	30,6
Tasa Empleo Tiempo Parcial (2)	16,8	24,6	21,5

B. Ocupados según sexo	Hombre			Mujer		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Tasa de Participación	75,0	74,9	74,3	41,5	48,7	48,1
Tasa de Ocupación	69,6	65,6	67,7	35,6	38,9	40,5
Tasa de Desempleo	7,2	12,5	8,8	14,3	20,2	15,8
Tasa de Subempleo	17,0	42,3	35,8	17,4	41,9	39,7
Por horas	9,1	13,0	11,2	12,3	19,9	18,4
Por competencias	2,4	2,6	3,1	2,2	3,9	4,5
Por ingresos	11,2	37,5	30,2	11,0	33,4	31,3

(1) Ocupados subempleados como proporción de los ocupados totales

(2) Personas que trabajan normalmente menos de 36 horas semanales. Sólo zonas urbanas

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

Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente los mayores de 12 años

Un examen más desagregado de estos indicadores básicos permite verificar (Cuadro 2.2) que los hombres, de cualquier edad, han sido los más afectados y su probabilidad de conseguir un empleo se ha venido reduciendo rápidamente en el tiempo. Particularmente grave es la situación de los mayores de edad y de los jóvenes, cuyas tasas de ocupación no muestran síntomas de recuperación entre 2002 y 2005. Hay que destacar, además, como un 45.1% de los hombres jóvenes se considera subutilizado en el trabajo y el 18.4% está buscando un empleo en 2005.

Cuadro 2.2
Principales indicadores laborales según grupo de edad
Total nacional 1997, 2002 y 2005

Personas entre 12 y 24 años	Hombres			Mujeres		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Tasa Global de Participación	52.6	51,6	48,5	32.5	36,4	34,1
Tasa de Ocupación	45.5	40,2	39,6	24.1	23,2	23,5
Tasa de Desempleo	13.4	22,0	18,4	25.8	36,2	31,2
Tasa de Subempleo	21.0	54,0	45,1	19.8	48,8	47,7
por horas	12.6	16,5	14,6	13.3	20,1	19,9
por competencias	3.0	4,1	4,8	3.3	7,8	7,2
por Ingresos	12.6	48,1	38,7	11.0	39,9	39,2

Personas entre 25 y 64 años	Hombres			Mujeres		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Tasa Global de Participación	94.1	93,7	93,5	51.6	61,1	61,2
Tasa de Ocupación	89.4	84,5	87,6	46.5	51,8	53,9
Tasa de Desempleo	5.1	9,8	6,3	9.9	15,2	12,0
Tasa de Subempleo	16.3	40,1	34,7	17.1	40,8	38,8
por horas	8.2	12,1	10,7	12.2	20,2	18,5
por competencias	2.2	2,4	2,9	2.0	3,0	4,1
por Ingresos	11.3	35,4	29,1	11.3	32,3	30,3

Personas con más de 65 años	Hombres			Mujeres		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Tasa Global de Participación	48.5	42,8	41,2	11.1	12,8	12,0
Tasa de Ocupación	46.6	40,1	38,8	11.0	11,7	11,5
Tasa de Desempleo	3.9	6,3	5,6	0.9	8,3	3,7
Tasa de Subempleo	6.8	27,5	18,2	4.9	23,4	17,1
por horas	5.0	10,9	6,9	4.0	11,2	8,9
por competencias	0.9	0,0	0,1		0,0	0,2
por Ingresos	3.7	24,1	13,9	4.3	18,7	10,9

Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente los mayores de 12 años

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

A diferencia de lo acontecido para los hombres, las tasas de ocupación de las mujeres no se deterioraron durante el periodo considerado. Por el contrario, el índice de ocupación de las mujeres en edad productiva (25-64 años) experimentó un incremento espectacular, de más de 7 puntos porcentuales, de 46.5% a 53.9% en tan sólo 8 años. Las mujeres jóvenes, por su lado, pagaron la estabilidad de sus tasas de ocupación con un alto precio en términos de desempleo y subempleo. Ambos presentan una tendencia creciente: el primero ya supera el 30%; el segundo afecta a casi la mitad de las jóvenes entre 12 y 24 años.

Adicionalmente, el Cuadro 2.2 nos permite constatar que el desempleo y el subempleo son comparativamente bajos entre las personas de más edad, aunque si, otra vez, el subempleo por ingresos no es para nada despreciable.

Conseguir un empleo en la actualidad no sólo es más difícil, sino que toma más tiempo que hace 8 años. Una rápida inspección a las cifras del Cuadro 2.3 es suficiente para averiguar cómo la incidencia del desempleo de larga duración ha duplicado en el agregado y en todo caso ha crecido de forma importante para todos los grupos poblacionales considerados. Y, naturalmente, ha bajado la proporción de trabajadores en búsqueda de un empleo hace pocos meses.

De las cifras del Cuadro 2.3 se infiere, además, que los jóvenes, en especial hombres, son los que más rápidamente salen de una situación de paro y que por lo tanto sus elevadas tasas de desempleo son el fruto de una considerable rotación laboral.

Cuadro 2.3
Desempleo de corta y larga duración
Total Nacional 1997, 2002 y 2005

	Desempleo corta duración (1)			Desempleo larga duración (2)		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Total	46.2	34,2	37.7	10.1	22,4	19.4
Hombres	49.0	38,0	42.2	10.0	21,4	17.9
Mujeres	43.9	31,0	34.2	10.2	23,3	20.6
Personas entre 12 y 24 años	47.9	37,1	42.5	7.7	17,5	12.0
Personas entre 25 y 64 años	44.8	32,2	34.1	12.3	25,9	24.6
Personas mayores de 65 años	30.2	28,6	34.1	23.7	31,2	35.8
(1) Porcentaje de desempleados que declaran buscar un empleo hace menos de 3 meses						
(2) Porcentaje de desempleados que declaran buscar un empleo hace más de 12 meses						
Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente los mayores de 12 años						
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares						

Desagregar por nivel educativo permite avanzar algunas consideraciones interesantes (ver Cuadro 2.4). Los colombianos que detentan un título de estudio inferior al bachillerato, a lo largo del período considerado, han mantenido sus niveles ocupacionales y su tasa de desempleo en 2005 es bastante parecida a la de 1997.

Por el contrario, los colombianos más educados experimentan importantes bajas de su tasa de ocupación y alzas de su tasa de desempleo. La evolución del mercado de trabajo de los universitarios, graduados y no graduados, ha sido crítica: su tasa de ocupación disminuyó en cerca de 3 puntos porcentuales y su tasa de desempleo creció de forma importante en los 8 años considerados. Además, a pesar de que su subempleo por ingresos es notablemente inferior al de los demás trabajadores, el índice correspondiente se ha triplicado.

Cuadro 2.4
Principales indicadores laborales según nivel educativo
Total nacional 1997, 2002 y 2005

A. PRIMARIA	Incompleta			Completa		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Participación en el empleo	28.4	23,9	21.1	18.8	18,7	17.7
Tasa Global de Participación	53.3	54,8	53,7	58.0	59,6	58,7
Tasa de Ocupación	50.3	48,8	50,5	53.2	52,2	53,6
Tasa de Desempleo	5.6	11,0	5,8	8.3	12,4	8,7
Tasa de Subempleo	16.4	44,6	36,0	18.4	42,6	39,7
Por horas	10.6	16,1	12,7	11.4	15,3	13,8
Por competencias	1.3	0,3	0,9	1.5	0,5	1,2
Por Ingresos	10.8	40,1	31,1	12.3	37,6	34,4

B. SECUNDARIA	Incompleta			Completa		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Participación en el empleo	20.2	18,4	17.8	18.6	22,4	23.9
Tasa Global de Participación	44.6	47,9	44,7	74.7	76,3	74,3
Tasa de Ocupación	38.5	38,8	38,9	63.9	60,4	61,5
Tasa de Desempleo	13.7	19,1	13,0	14.5	20,8	17,2
Tasa de Subempleo	20.6	47,5	42,8	16.2	41,8	38,1
Por horas	11.2	16,4	16,6	8.9	15,2	13,7
Por competencias	2.4	2,0	2,0	3.0	4,3	4,5
Por Ingresos	14.6	41,9	35,9	10.1	35,2	31,9

C. SUPERIOR	Incompleta			Completa		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Participación en el empleo	5.4	5.7	7.1	8.2	10.0	11.7
Tasa Global de Participación	65.8	67,3	68,1	89.8	89,5	89,3
Tasa de Ocupación	58.3	53,0	55,8	84.9	80,1	81,5
Tasa de Desempleo	11.5	21,3	18,1	5.5	10,6	8,8
Tasa de Subempleo	16.9	40,1	38,2	11.0	28,9	27,1
Por horas	10.6	18,2	16,7	7.1	15,2	13,1
Por competencias	5.5	11,9	10,4	3.9	9,3	9,5
Por Ingresos	8.4	29,1	26,8	5.5	17,8	16,5

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

Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente los mayores de 12 años

El comportamiento apenas señalado toma connotaciones aun más graves si se tiene en cuenta que la educación promedio ha venido creciendo en Colombia y que los trabajadores con por lo menos el título de bachiller (o más) ahora representan el 42.8% de los ocupados totales, cuando en 1997 eran el 32.2%.

Este hallazgo nos remite a una interesante reflexión sobre demanda relativa de empleo calificado. Lo que aquí se constata es un sustancial mantenimiento de los indicadores básicos del mercado de trabajo de los trabajadores menos calificados (aquellos que no han completado el bachillerato) y un claro empeoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores más calificados, con 11 o más años de educación. Este resultado es particularmente relevante porque va en contra de lo que muchos autores sostienen acerca de la existencia de un déficit de personal calificado y de un aumento de su demanda relativa³.

Las oportunidades de conseguir un empleo se han reducido especialmente para los que buscan una ocupación como asalariados, del sector público o privado (ver Cuadro 2.5).

A nivel nacional los asalariados (incluidos los jornaleros rurales) han pasado de representar el 53.8% de los ocupados totales en 1997, a representar el 47.4% en 2005. Dado que encontrar un empleo asalariado es ahora más difícil, los colombianos se ocupan en lo mismo, pero por cuenta propia. De hecho, el aumento de los trabajadores independientes, de 33.9% a 38.6% del total de los ocupados, debe en realidad reflejar un cuantioso fenómeno de “falso-cuentapropismo”, es decir, de personas que son contratadas como independientes o a través de cooperativas de trabajo asociados, pero que para todo efecto desarrollan labores con clara relación de dependencia asalariada⁴. En todo caso, el hecho de que aumente la proporción de trabajadores por cuenta propia con respecto a sus homólogos asalariados y que al mismo tiempo sus ingresos relativos disminuyan (ver más adelante) implicaría que el auge de los trabajadores independientes se debe a una falta de oportunidades de trabajo asalariado y que los empleos (independientes) generados son en su mayoría de menor calidad.

Al considerar las solas áreas urbanas se puede apreciar que la disminución de la población asalariada ha sido un fenómeno que ha involucrado, con la misma intensidad, tanto a las empresas del sector privado como público.

El Cuadro 2.5 reporta también algunos indicadores de la evolución de los ingresos laborales reales de los trabajadores colombianos entre 1997 y 2005. Se quiere resaltar, en primer lugar, la consistencia de las cifras de subempleo por bajos ingresos. Así como era lógico esperarse, los trabajadores que mejor ganan tienen a la vez una menor propensión a declararse subempleados. Este es el caso de los empleadores y de los funcionarios públicos. Al contrario, una elevada

³ Ver, por ejemplo, Nuñez y Sánchez (1998). Entre 1999 y 2000, Arango, Posada y Uribe (2004) encuentran indicios de un rompimiento de esta tendencia de la demanda relativa de trabajadores calificados que, sin embargo, clasifican como un fenómeno anómalo.

⁴ Si bien la difusión de estas modalidades de contratación es bien conocida entre los trabajadores colombianos, la información disponible al respecto es escasa y en muchos casos tiene carácter anecdótico. Manrique (2006) reporta que las cooperativas de trabajo asociado inscritas en la Superintendencia de Economía Solidaria eran 165 en 1990, 337 en 2001 y 1.593 en 2004.

proporción de trabajadores por cuenta propia y de servidores domésticos se considera mal remunerada. Por otro lado, la clara recuperación que se evidencia en los últimos años en el poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores se ha visto reflejada en un descenso del subempleo por bajos ingresos a partir de 2002.

La existencia de dificultades de empalme para las remuneraciones de los trabajadores rurales nos sugiere concentrarnos en los resultados relativos a las solas áreas urbanas y en particular en la evolución del índice de los ingresos laborales reales de los asalariados⁵.

De la inspección de las cifras del Cuadro 2.5 se deduce, entonces, que en los últimos 8 años el salario promedio de los trabajadores del sector privado no ha crecido (y su subempleo por ingresos ha subido bastante).

Al contrario, el salario promedio de los funcionarios públicos subió continuamente hasta alcanzar un 12% entre 1997 y 2005 (y los niveles de subempleo permanecieron bajos). Más que un aumento de las remuneraciones debido a reajustes anuales por encima de la inflación, sin embargo, este resultado se debe a una significativa recomposición del empleo público a favor del personal profesional con educación superior completa (mejor pagado) y en contra de los trabajadores en cargos administrativos y con baja educación (y por supuesto de menores salarios)⁶.

Al igual que los funcionarios públicos, también los servidores domésticos habrían ganado poder adquisitivo, al menos según lo reportado por los informantes de las ECH, es decir por algún miembro del hogar que los emplea. La evolución de los ingresos del personal de servicio puede haber sido determinada en buena parte por el descomunal aumento de sus contribuciones previsionales obligatorias que a principio de 2003 duplicaron, a raíz de la aprobación de la Ley 797, de reforma pensional. Este fuerte y repentino incremento de los costos laborales debe haber presionado al alza las remuneraciones brutas de estos trabajadores (declaradas por sus empleadores), mas no sus ingresos netos.

Por último, a pesar de las dificultades que se presentan en la medición de los ingresos de los trabajadores independientes, los índices de ingresos reales relativos al total de los ocupados urbanos dejan entrever la posibilidad de una fuerte contracción de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, que, efectivamente, han sido particularmente afectados por las recientes reformas tributarias y pensional⁷.

⁵ De hecho, los ingresos de los trabajadores por cuenta propia y de los empleadores dependen simultáneamente de su capital humano y de la disponibilidad de otros activos. Adicionalmente, la pregunta que se formula a los trabajadores independientes (Cuál fue la ganancia neta de ... en esa actividad, negocio o profesión en el mes pasado?) puede dar origen a respuestas erróneas para nuestros fines. En efecto, las ganancias netas pueden declararse nulas, pero ya incluir la remuneración al trabajo de los entrevistados.

⁶ Ver Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2003).

⁷ Sin la pretensión de ser exhaustivos, en seguida damos algunos ejemplos de medidas que han afectado los ingresos netos de los trabajadores por cuenta propia a partir del año 2003: la reducción del monto de ingresos por encima de los cuales tienen la obligación de hacerse retenedores del IVA de 100 a 60 millones de pesos anuales, la introducción de la obligación de cotizar a pensiones, el aumento del porcentaje de aportes a las mismas (de 13.5% a 15% en 2005 y 15.5% en 2006), la obligación de cotizar con destino a la seguridad social

En definitiva podemos avanzar la siguiente conclusión: mientras que ha aumentado el nivel educativo de la fuerza de trabajo y su productividad laboral promedio, los salarios de buena parte de los trabajadores colombianos han crecido a un ritmo absolutamente insuficiente. Nada de raro, entonces, que ellos se clasifiquen cada día más como subempleados por bajos ingresos.

Cuadro 2.5

Ocupados e ingresos laborales reales según posición ocupacional
Total Nacional y Cabeceras 1997, 2002 y 2005

	Participación en el empleo total			Índice ingresos laborales reales (tasa de subempleo por ingresos)		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
<i>Total Nacional</i>				100.0	89.3	91.6
Asalariados (1)	53.8	45,2	47.4	(11.7)	(31.8)	(26.5)
Servicio Doméstico	3.9	5,7	4.5	(12.3)	(36.2)	(36.3)
Cuenta Propia	33.9	40,3	38.6	(11.9)	(42.9)	(37.5)
Empleador	4.3	4,7	5.3	(3.3)	(14.9)	(12.8)
Trabajador Familiar	3.9	3,9	3.9			
<i>Cabeceras</i>						
Ocupados Totales				100.0 (12.5)	84.6 (34.8)	88.6 (30.5)
Asalariados Particulares	45.6	39.1	42.2	100.0 (13.1)	94.7 (35.5)	99.1 (29.5)
Asalariados Públicos	10.6	8.3	8.2	100.0 (5.9)	105.6 (7.1)	112.0 (7.2)
Servicio Doméstico	4.6	6.2	5.1	100.0 (12.1)	99.6 (31.9)	108.0 (36.1)
(1) Incluye a jornaleros y a obreros y empleados del sector público y privado						
Serie adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente a los mayores de 12 años						
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares						

El estancamiento de los salarios, además, no es el único indicio del deterioro experimentado por la calidad del empleo en Colombia, así como se muestra en el siguiente Cuadro 2.6. De la información en él contenida se deduce, por ejemplo, que solamente un 35% de los asalariados colombianos tiene hoy un contrato escrito de trabajo de carácter permanente. Un 15% son los temporales con contrato, de manera que se infiere que cerca de la mitad de los trabajadores dependientes no tiene regularizada su relación laboral.

Adicionalmente, un 8% de los asalariados es subcontratado. La subcontratación laboral es un fenómeno que tiende a difundirse rápidamente en Colombia: en 2002 el porcentaje de trabajadores

sobre un 40% del valor del contrato de prestación de servicio (cuando antes era suficiente cotizar sobre el valor de dos salarios mínimos).

contratados por una empresa diferente de aquella a la cual prestaban efectivamente sus servicios era de 6.4%.

Por otro lado, el número de trabajadores que detentan más de un empleo ha aumentado en los últimos años. Hoy son el 6.0% de todos los ocupados. Según las encuestas de calidad de vida, sin embargo, que deberían medir mejor el fenómeno de la multiplicidad de empleos, ya representaban el 9.1% en 2003.

Entre 1997 y 2005 la cobertura de la seguridad social entre los trabajadores colombianos ha mejorado en algo en materia de salud contributiva (36.9% vs 44.6%), pero muy poco en materia de pensiones (26.9% vs 28.6%). Lo anterior a pesar de que ambas contribuciones tienen carácter obligatorio para todos los trabajadores, sin distinciones. Y por último, la informalidad laboral no ha experimentado cambios sustanciales y en 2005 se ubicaba a un nivel similar al de 1997, de poco superior al 60% de los ocupados.

Cuadro 2.6
Indicadores de calidad del empleo en Colombia
Total nacional 1997, 2002 y 2005

	ECH 1997	ECH 2002	ECH 2005
Tasa de informalidad			
Cabeceras (1)	62.9		63.9
Trabajadores con más de 1 empleo		3.6	6.0
Asalariados (2) con contrato de trabajo escrito		49.5	51.5
A término indefinido		33.4	35.0
A término fijo		14.6	15.1
Asalariados (2) subcontractados		6.4	8.0
Trabajadores afiliados a pensiones (3)	26.9	25.6	28.6
Trabajadores afiliados a salud			
Régimen contributivo	36.9	44.2	44.6
(1) En 1997 el dato se refiere a la ECV			
(2) Asalariados del sector público y privado, servidores domésticos y jornaleros			
(3) Cotizantes, incluye pensionados			
Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente a los mayores de 12 años			

2.3 Resumen y conclusiones del capítulo 2

La sección 2, de la cual en seguida hacemos un resumen y presentamos las principales conclusiones, ha sido posible gracias a un gran esfuerzo de homogeneización temporal de las series de fuerza de trabajo. Se ha revisado no sólo toda definición utilizada de ocupado, desempleado e ingresos, sino también todo tipo de pregunta y respuesta que afectara la

comparación, al igual que el flujo de la entrevista previsto por los formularios de las encuestas de hogares de 1997, 2002 y 2005.

El ajuste que se aplicó fue definitorio y no tiene la pretensión de haber llegado a un empalme definitivo entre las series de fuerzas de trabajo anteriores y posteriores al año 2000.

Del análisis que aquí hemos llevado a cabo podemos concluir que tanto los indicadores ocupacionales como aquellos relativos a los ingresos laborales reales de los trabajadores colombianos han mostrado un agudo deterioro entre 1997 y 2002 y una clara recuperación a partir de este último año.

Abstrayendo de este comportamiento coyuntural, sin embargo, y concentrándonos en el entero periodo 1997-2005 recordamos los siguientes como fenómenos laborales destacados:

- Mientras que la tasa de ocupación en el año 2005 se mantenía levemente por encima de su valor de 1997, la tasa de desempleo total seguía más alta.
- Las mujeres en edad adulta (de 25 a 64 años) continuaron ganando terreno en el mercado laboral colombiano, así como lo venían haciendo ya hace tiempo. Su creciente participación se debió tanto a un incremento del empleo como del desempleo
- Los trabajadores más afectados durante el periodo considerado fueron los hombres de cualquier edad; sus tasas de ocupación bajaron y sus tasas de desempleo subieron
- Los tiempos de búsqueda de un empleo se han hecho más largos para todos los desempleados
- Al desagregar por nivel educativo se constata un sustancial mantenimiento de las condiciones laborales de los trabajadores menos calificados que contrasta con el notorio empeoramiento de aquellas de los trabajadores más calificados
- El crecimiento de los salarios promedios mostró un estancamiento. Teniendo en cuenta los mayores niveles educativos de la fuerza laboral, su mayor productividad y los incrementos impositivos, tanto tributarios como previsionales que han caracterizado sobre todo los últimos años de nuestro análisis, el incremento en los ingresos *netos* de los trabajadores ha sido muy pobre y hasta negativo para muchos trabajadores por cuenta propia
- Todo lo anterior ha provocado un aumento muy significativo del subempleo en Colombia, en particular del subempleo por bajos ingresos
- Si se hace abstracción de unos avances en materia de seguridad social, sobre todo en lo referente a salud, la calidad general del empleo en Colombia no ha progresado en los 8 años examinados. Hoy, y no obstante la recuperación del índice de empleo, el mercado laboral colombiano se caracteriza por una elevada evasión de las contribuciones legales a la seguridad social – solamente el 28% de los ocupados cotiza a pensiones y el 44% a salud – y de las formalidades contractuales: casi un 50% de los asalariados trabaja sin tener contrato escrito de trabajo. La subcontratación laboral y el fenómeno del doble

trabajo y del trabajo part-time son en ascenso. El subempleo se ha disparado. El empleo asalariado ha disminuido, dejando campo al falso cuentapropismo, lo cual libera a los empleadores de toda responsabilidad hacia sus colaboradores derivada del código laboral y desplaza el costo de la seguridad social enteramente a cargo de los trabajadores

En definitiva, alcanzar niveles de empleo y desempleo similares a los vigentes a mediados de los años 90 ha tenido un costo para los trabajadores colombianos que se ha reflejado en el deterioro de la calidad de sus empleos. El hecho de que se hayan logrado mejoras en materia de cobertura de la seguridad social es positivo, pero todavía es grande la brecha entre el óptimo social establecido por la ley y lo que se deriva de las respuestas de los trabajadores entrevistados en las ECH.

3. Comparación de las principales estadísticas nacionales de seguridad social según Encuestas de Calidad de Vida, Encuestas de Hogares y datos de origen administrativo

En esta segunda parte del informe se compararán los resultados arrojados por las Encuestas de Calidad de Vida (ECV), las ECH y las cifras de los registros administrativos (RA) disponibles en materia de seguridad social, cubriendo un período de tiempo aproximadamente igual al de la sección anterior. Más precisamente, se considerarán los años 1997 y 2003, años en los cuales se llevaron a cabo en Colombia las últimas dos ECV que traen una irremplazable información sobre seguridad social.

3.1 Introducción: acerca de las fuentes de información utilizadas

Los datos de origen administrativo aquí utilizados tienen como fuente las estadísticas oficiales de las entidades gubernamentales encargadas de la ejecución y vigilancia de las políticas de seguridad social: el Ministerio de la Protección Social (MPS), el Ministerio de Hacienda, la Superintendencia Bancaria y el Instituto de Seguros Sociales (ISS). La información solicitada no siempre fue disponible en los trimestres investigados. En este caso se procedió a validar la fecha más cercana en el tiempo. Todos los funcionarios públicos consultados, además, alertaron acerca de la escasa confiabilidad de las cifras en los años 90⁸. De hecho, es bien sabido que todo registro administrativo es sujeto a errores de reporte y estos, aun si no han sido debelados por completo, con el pasar del tiempo se han venido reduciendo. Adicionalmente, no hay que olvidar que el desorden administrativo y los frecuentes fraudes en materia de afiliación y beneficios de la seguridad social pueden ser causa de errores por duplicación, independientes de los errores de reporte.

En cuanto a cobertura temporal, los operativos de las ECV han tenido una duración de marzo a julio en 2003 y de agosto a noviembre en 1997. Los datos administrativos hacen referencia al trimestre abril/ junio, al igual que las ECH.

Si bien las encuestas de calidad de vida y de hogares son ambas llevadas a cabo a través de encuestas a los hogares y con metodología similar, comparaciones entre las dos deben ser llevadas a cabo con cierto cuidado. Aquí se reseñan brevemente las principales diferencias.

Las ECH no cubren los antiguos Territorios Nacionales – las regiones de Orinoquia, Amazonia y la isla de San Andrés -, cosa que sí hacen las ECV. La definición de fuerza de trabajo en el campo abarca a los niños a partir de los 10 años edad en las ECH, mientras que en las ECV el límite es fijado a partir de los 12 años. Estas dos diferencias han sido resueltas fácilmente considerando exclusivamente a los mayores de 12 años en todo dominio territorial y elaborando estadísticas con y sin Territorios Nacionales en el caso de las ECV (ECV (ctn) y ECV (stn), respectivamente).

⁸ Ver Anexo 1.

En las ECH el encuestado es un “informante idóneo”, es decir, es una persona mayor de edad miembro del hogar que contesta para si mismo y para los demás parientes. En las ECV, en vez, el informante es directo, es decir, es la persona directamente involucrada en la entrevista, mayor de edad⁹. Lo anterior, no sólo hace que las respuestas en las ECV sean más coherentes y confiables, sino que tiene un importante efecto sobre la estructura del formulario: dado que el informante es directo, la mayoría de las respuestas en la ECV no ofrecen la opción no sabe/no responde (Ns/Nr). Lo contrario de lo que sucede en las ECH que necesitan de esta opción por la simple razón de que los informantes idóneos no siempre conocen en detalle la vida de los demás miembros del hogar.

3.2 Los resultados

En esta sección se presentan y comparan los resultados referentes a la afiliación a salud, pensiones y riesgos profesionales, y al número de pensionados y beneficiarios del subsidio familiar. Ellos son contenidos en los siguientes 10 cuadros que reportan la situación en 1997 y 2003:

1. Población afiliada y cobertura en salud según régimen, 1997 y 2003, (ECV vs RA)
2. Distribución de la población afiliada a salud según régimen, 1997 y 2003, (ECV vs RA)
3. Ocupados afiliados y cobertura en salud según régimen, 2003, (ECV vs ECH)
4. Ocupados remunerados según afiliación a un fondo de pensiones, 1997 y 2003, (ECV vs RA)
5. Ocupados remunerados según afiliación a un fondo de pensiones, 2003, (ECV vs ECH)
6. Distribución de los ocupados remunerados afiliados según fondo de afiliación a pensiones, 1997 y 2003, (ECV vs RA)
7. Pensionados y cobertura pensional, 2003 (ECV vs ECH)
8. Pensionados según entidad, 1997 y 2003, (ECV vs RA)
9. Asalariados afiliados al sistema de riesgos profesionales, 1997 y 2003, (ECV vs RA)
10. Asalariados que reciben subsidio familiar, 1997 y 2003, (ECV vs RA)

En el caso de las estadísticas originadas en encuestas a los hogares se han calculado los errores de muestreo y se han definido los intervalos de confianza (al 95% de significancia) de los principales indicadores reportados en el año 2003. Lo anterior con el fin de tomar una decisión estadística sobre la representatividad de estos indicadores y sobre las eventuales diferencias existentes entre los mismos y las cifras de los registros administrativos.

3.2.1 Salud

La información administrativa sobre población afiliada a salud se ha derivado de los informes al Congreso del Ministerio de Salud (o MPS) en los respectivos años. En el caso de la salud contributiva, corresponde a los afiliados compensados, es decir a los afiliados activos, cotizantes o

⁹ En algunos casos mayor de 12 años.

beneficiarios, con afiliación vigente y al día con sus aportes¹⁰. Por su naturaleza, esta información no contabiliza los regímenes Exceptuados y Especiales que no son obligados a compensar los recursos recaudados por concepto de aportes previsionales¹¹.

En cambio, la respuesta a la pregunta sobre afiliación a salud en las encuestas a hogares se relaciona con la percepción que tiene el entrevistado de recibir el servicio de salud; lo cual no siempre corresponde con una afiliación al día. Adicionalmente, las encuestas a hogares permiten capturar los afiliados a los regímenes Exceptuados y Especiales. En particular, en las ECV es posible conocer por separado el número de afiliados a las Fuerzas Militares y de Policía, al Magisterio y a Ecopetrol. Esta es la razón por la cual el Cuadro 3.1, que examinaremos a continuación, ha sido dividido en dos paneles, sin y con regímenes Exceptuados.

Es verdaderamente sorprendente constatar que a nivel agregado la afiliación a salud de la población colombiana (excluyendo a los regímenes Exceptuados) es prácticamente idéntica según ECV y RA: 54.6% vs 55% en 1997 y 58.4% vs 58.7% en 2003.

Esta asombrosa similitud, sin embargo, se pierde apenas se entra en el detalle de las cifras. Por ejemplo, el régimen Contributivo, en 2003, muestra un mayor peso según la ECV, pero en 1997 prevalece en los RA. Es más, la cobertura de la salud contributiva en estos 6 años habría apenas aumentado según información de encuestas a hogares (de 34.7% a 35.4%), pero habría disminuido sustancialmente según información administrativa (de 37.4% a 31.6%). En el año 2003 la ECV contabiliza respecto a los RA casi 1.700.000 afiliados más en el régimen Contributivo y casi 1.850.000 afiliados menos en el régimen Subsidiado.

Por otro lado, las dos fuentes coinciden en señalar un destacado progreso en la cobertura del régimen Subsidiado y en mostrar una flexión en la importancia relativa de los cotizantes entre 1997 y 2003. Lo anterior nos lleva a una interesante conclusión: en los últimos años la expansión de la cobertura en salud en Colombia se debió fundamentalmente al aumento de las personas beneficiarias, bien sea del régimen Contributivo o Subsidiado, y no a la ampliación de la base de los potenciales aportantes, es decir de los trabajadores que tienen un empleo y capacidad económica para cotizar.

La inclusión de los regímenes Exceptuados eleva la cobertura nacional en salud del 58.4% al 62% de la población total en 2003. Con relación a 1997 la afiliación a estos regímenes aumentó más rápidamente que aquella al sistema general y su incidencia pasó del 2.6% al 3.6%.

¹⁰ En realidad, hasta 2004 las EPS tenían 6 meses para efectuar correcciones de compensación. Es solamente a partir de 2005 que este margen se redujo a un mes y la afiliación se puede considerar efectivamente al día.

¹¹ Y los regímenes Especiales que, obligados a compensar, no lo hicieron o lo hicieron sólo parcialmente.

Cuadro 3.1
Población afiliada y cobertura en salud según régimen
Total Nacional 1997 y 2003

	2003				1997			
	ECV (ctn)		Registros Administrativos		ECV (ctn)		Registros Administrativos	
	Población	Cobertura	Población	Cobertura	Población	Cobertura	Población	Cobertura
Total Población	43,717,578				39,842,424			
<i>SIN REGIMENES EXCEPTUADOS</i>								
Afiliados Totales	25,511,943	58.4	25,673,148	58.7	21,748,066	54.6	21,748,993	55.0
Régimen Contributivo	15,491,444	35.4	13,805,201	31.6	13,836,070	34.7	14,901,303	37.4
Cotizante	6,215,220	14.2	5,833,693	13.3	5,986,552	15.0	6,989,995	17.5
Beneficiario	9,211,354	21.1	7,971,508	18.2	7,849,518	19.7	7,911,308	19.9
Ns / Nr	64,870	0.1						
Régimen Subsidiado	10,020,499	22.9	11,867,947	27.1	7,911,996	19.9	7,026,690	17.6
No Afiliado	16,620,994	38.0			17,058,206	42.8		
<i>CON REGIMENES EXCEPTUADOS</i>								
Afiliados Totales	27,096,584	62.0			22,784,218	57.2		
Régimen Contributivo	17,076,085	39.1			14,872,222	37.3		
Cotizante	6,792,418	15.5			6,320,896	15.9		
Beneficiario	10,218,798	23.4			8,551,326	21.5		
Ns / Nr	64,870	0.1						
Régimen Subsidiado	10,020,499	22.9			7,911,996	19.9		
No Afiliado	16,620,994	38.0			17,058,206	42.8		
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de calidad de vida, y en los informes al Congreso de 1997 y 2003 del MPS								

Cuadro 3.1.1
Cobertura en salud de la población: cifras administrativas y límites de confianza de los datos de ECV
Total Nacional 2003

<i>SIN REGÍMENES EXCEPTUADOS</i>	2003				
	Cifra Administrativa	Limite Inferior ECV	Cifra Administrativa	Limite Superior ECV	Cifra Administrativa
Afiliados Totales		57,2	58,7	59,5	
Régimen Contributivo	31,6	34,2		36,7	
Cotizante	13,3	13,7		14,8	
Beneficiario	18,2	20,2		21,9	
Régimen Subsidiado		21,8		24,0	27,1
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos Cuadro 3.1					

El cálculo de los límites de confianza para los porcentajes de cobertura de la ECV de 2003 confirma lo anotado (ver Cuadro 3.1.1). Solamente en el caso de la afiliación total a salud, la cobertura arrojada por los RA no es estadísticamente diferente de la cobertura obtenida mediante

la ECV. Las coberturas del régimen Contributivo y Subsidiado, por el contrario, resultarían por debajo del límite inferior y por encima de aquel superior, respectivamente.

La distribución de la población afiliada a salud según régimen (Cuadro 3.2) muestra, entre 1997 y 2003, una caída de la participación del régimen Contributivo - y en especial de los cotizantes - y un aumento de la participación del régimen Subsidiado, tanto según ECV como RA. A pesar de lo anterior, los porcentajes de esta distribución son bastante disímiles entre las dos fuentes de información. De forma más rigurosa el Cuadro 3.2.1 muestra que las cifras administrativas siempre se quedan por fuera de los límites de confianza calculados para la ECV de 2003.

Cuadro 3.2
Distribución de la población afiliada a salud según régimen
Total nacional 1997 y 2003

2003	ECV (ctn)		Registros Administrativos	
	Afiliados	Composición Porcentual	Afiliados	Composición Porcentual
<i>SIN REGÍMENES EXCEPTUADOS</i>				
Afiliados Totales	25,511,943	100.0	25,673,148	100.0
Régimen Contributivo	15,491,444	60.7	13,805,201	53.8
Cotizante	6,215,220	24.4	5,833,693	22.7
Beneficiario	9,211,354	36.1	7,971,508	31.0
Ns / Nr	64,870	0.3		
Régimen Subsidiado	10,020,499	39.3	11,867,947	46.2
<i>CON REGÍMENES EXCEPTUADOS</i>				
Afiliados Totales	27,096,584	100.0		
Régimen Contributivo	17,076,085	63.0		
Cotizante	6,792,418	25.1		
Beneficiario	10,218,798	37.7		
Ns / Nr	64,870	0.2		
Régimen Subsidiado	10,020,499	37.0		
1997	ECV (ctn)		Registros Administrativos	
	Afiliados	Composición Porcentual	Afiliados	Composición Porcentual
<i>SIN REGÍMENES EXCEPTUADOS</i>				
Afiliados Totales	21,748,066	100.0	21,748,993	100.0
Régimen Contributivo	13,836,070	63.6	14,901,303	68.0
Cotizante	5,986,552	27.5	6,989,995	31.9
Beneficiario	7,849,518	36.1	7,911,308	36.1
Régimen Subsidiado	7,911,996	36.4	7,026,690	32.0
<i>CON REGÍMENES EXCEPTUADOS</i>				
Afiliados Totales	22,784,218	100.0		
Régimen Contributivo	14,872,222	65.3		
Cotizante	6,320,896	27.7		
Beneficiario	8,551,326	37.5		
Régimen Subsidiado	7,911,996	34.7		
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de calidad de vida, y en los informes al Congreso de 1997 y 2003 del MPS				

Cuadro 3.2.1

Distribución de la población afiliada a salud según régimen: cifras administrativas y límites de confianza de los datos de ECV

Total Nacional 2003

<i>SIN REGÍMENES EXCEPTUADOS</i>	2003				
	Cifra Administrativa	Limite Inferior ECV	Cifra Administrativa	Limite Superior ECV	Cifra Administrativa
Régimen Contributivo	53,8	58,9		62,5	
Cotizante	22,7	23,6		25,2	
Beneficiario	31,0	34,9		37,3	
Régimen Subsidiado		37,5		41,1	46,2

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos Cuadro 3.2

Finalmente, para cerrar el tema de la cobertura en salud se presenta el Cuadro 3.3 de ocupados afiliados en 2003. Nos pareció interesante efectuar esta comparación porque, si bien las preguntas del módulo laboral de las ECV coinciden con las formuladas en las ECH, una notable excepción tiene que ver con la pregunta en materia de salud de los trabajadores¹². En las ECV se pregunta, en primera instancia, la entidad a la cual está afiliado el individuo, y luego, la razón por la cual está afiliado. Con base en estas dos preguntas se define si la persona está afiliada al régimen Contributivo o Subsidiado. En cambio, en las ECH se le pregunta directamente al trabajador que defina si está afiliado a uno de los dos regimenes.

La cobertura que se deriva de la ECH resulta ser 5.4 puntos porcentuales superior a la de la ECV, 69.1% y 63,7%, respectivamente, en el mismo año 2003. En particular, según las ECH habrían muchos más beneficiarios del régimen Subsidiado (25.4% vs 21.1%) y cotizantes del régimen Contributivo (34.3% vs 30.4%), pero proporcionalmente menos beneficiarios de la salud contributiva. Se verifica, así, un fenómeno de compensación al interior del régimen Contributivo que deja la cobertura agregada del mismo bastante parecida entre encuestas: 42.6% según ECV y 43.7% según ECH. El Cuadro 3.3.1, en el cual están consignados los intervalos de confianza de las dos muestras, hace evidente que es sólo en este último caso que las cifras de cobertura de la ECH y la ECV no son estadísticamente diferentes entre si en 2003. En los demás casos podemos afirmar lo contrario, es decir, que los porcentajes reportados en el Cuadro 3.3 nada tienen que ver entre ellos.

¹² Las ECH no investigan las condiciones de seguridad social de toda la población colombiana, así como lo hacen las ECV, y se limitan a considerar los solos trabajadores ocupados.

Cuadro 3.3
Ocupados afiliados y cobertura en salud según régimen
Total nacional 2003

	ECV 2003		ECH 2003	
	Ocupados	Cobertura	Ocupados	Cobertura
Total Ocupados	18,083,070		17,270,435	
Total Afiliados	11,523,138	63.7	11,938,680	69.1
Régimen Contributivo	7,705,580	42.6	7,544,335	43.7
Cotizante	5,506,177	30.4	5,900,084	34.2
Beneficiario	2,168,801	12.0	1,629,670	9.4
Ns / Nr	30,602	0.2	14,581	0.1
Régimen Subsidiado	3,817,557	21.1	4,390,605	25.4
Ns / Nr			3,740	0.0
No Afiliado	6,559,932	36.3	5,281,708	30.6
Ns / Nr			50,047	0.3
Ocupados mayores de 12 años de edad. Encuesta de Calidad de Vida sin territorios nacionales				
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares y calidad de vida				

Cuadro 3.3.1
Cobertura en salud de los ocupados: cifras administrativas y límites de confianza de los datos de ECV y ECH
Total Nacional 2003

	Limite Inferior ECV	Limite Superior ECV	Limite Inferior ECH	Limite Superior ECH
Total Ocupados Afiliados	62,5	65,0	67,2	71,1
Régimen Contributivo	41,2	44,0	41,8	45,6
Cotizante	29,4	31,5	32,6	35,8
Beneficiario	11,4	12,6	8,8	10,1
Régimen Subsidiado	19,9	22,3	23,7	27,2
No Afiliado	35,0	37,5	28,6	32,6
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos Cuadro 3.3				

3.2.2 Pensiones

La afiliación a un fondo de pensiones es generalmente asociada a la condición de ocupado. De hecho, a partir de marzo de 2003, y como consecuencia de la Ley 797 de reforma pensional, en Colombia todos los trabajadores están obligados a cotizar; con anterioridad a tal fecha debían hacerlo solamente los trabajadores asalariados.

En los RA todas las personas afiliadas a pensiones resultan inscritas como trabajadores, bien sea asalariados o independientes. En la realidad, sin embargo, algunas de ellas pueden bien ser personas inactivas o desempleadas que pagan sus aportes previsionales con el fin de no perder antigüedad y semanas de cotización. Información relativa a este aspecto está disponible en las ECV (mas no en las ECH). Aquí se tomó la decisión de tomar en consideración sólo a los ocupados de las ECV y ECH y de excluir de ellos los trabajadores ya pensionados, los cuales no

tienen la obligación de cotizar a pensiones. Debe entonces entenderse que los RA incluyen personas inactivas que son erróneamente clasificadas como ocupadas, situación, ésta, que no se da en las estadísticas de las encuestas a hogares. En estas últimas, además, el hecho de que la afiliación y el empleo de los individuos sean condiciones investigadas simultáneamente garantiza que los afiliados sean también cotizantes. En el caso de los RA, y en particular de las AFP, por el contrario, se habla de afiliados activos, es decir, de afiliados que han hecho algún aporte durante los últimos 6 meses¹³. Con el fin de preservar alguna comparabilidad entre fuentes, aquí se ha supuesto que los cotizantes representan un 35% de los afiliados totales de estas administradoras.

En cuanto a estadísticas de pensiones es oportuno recordar tres situaciones que diferencian la información recolectada por los RA de aquella obtenida a partir de las encuestas a hogares.

Los registros de pensionados en las estadísticas administrativas se refieren a pensiones causadas a cargo de la entidad pagadora. En cambio, los pensionados de las encuestas a hogares corresponden a las personas que declaran recibir algún ingreso por concepto de pensiones. El fraccionamiento entre herederos hace que, ceteris paribus, el número de beneficiarios de pensiones en las encuestas a hogares siempre exceda el número de pensiones causadas¹⁴.

Existe también la posibilidad de que los trabajadores se pensionen y que sus antiguos empleadores continúen realizando cotizaciones al ISS. Las empresas que reconocen beneficios convencionales especiales adoptan esta solución con el fin de compartir con el ISS la carga pensional, una vez que la persona jubilada haya alcanzado los requisitos pensionales generales establecidos por la Ley. Esto implica, evidentemente, que hay personas que en los registros administrativos aparecen como afiliadas y que en las encuestas de hogares clasifican como pensionados.

Hay que recordar, finalmente, que existen todavía pensiones directamente a cargo de empresas del sector público y privado cuyo registro completo es prácticamente imposible de llevar a cabo; entre ellas hay que contabilizar las pensiones del personal de las entidades territoriales.

El Cuadro 3.4 nos muestra lo esperado. Los RA tienden a registrar un mayor número de afiliados al sistema pensional: unos 100.000 más en 1997 y unos 400.000 más en 2003, con respecto a lo que declaran los entrevistados del DANE.

En términos de cobertura, sin embargo, estas diferencias se reducen a unas pocas décimas y nos confirman que el sistema pensional colombiano no ha progresado, ni en términos de afiliaciones, ni, como veremos, en términos de pensionados.

De hecho, los ocupados afiliados a algún fondo de pensiones representan apenas un 25% de los ocupados totales, tanto en 1997 como en 2003 y tanto según las ECV (con y sin territorios

¹³ Las cifras de afiliados a los regímenes de Prima Media y Exceptuados supuestamente se refieren a trabajadores cotizantes. Esta información es también disponible para el régimen de Ahorro Individual a partir de febrero de 2004.

¹⁴ En el sólo ISS hay alrededor de 50.000 personas que comparten una pensión de sustitución.

nacionales) y de ECH (Cuadro 3.5) como según los RA. Si acaso, las ECV insinúan una leve flexión durante estos últimos 6 años.

El Cuadro 3.4 confirma de manera formal que no existen diferencias estadísticamente significativas entre todos estos resultados.

Cuadro 3.4
Ocupados remunerados según afiliación a un fondo de pensiones
Total nacional 1997 y 2003

	ECV 2003 (ctn)		ECV 1997 (ctn)	
	Ocupados	Cobertura	Ocupados	Cobertura
Total Ocupados	18,323,015		15,559,270	
Total Ocupados remunerados (*)	16,888,854	100.0	14,709,279	100.0
Si	4,219,323	25.0	3,912,654	26.6
No	12,669,531	75.0	10,796,625	73.4
	Registros Administrativos		Registros Administrativos	
	Ocupados	Cobertura	Ocupados	Cobertura
Si	4,611,630	25.2	4,006,598	25.8
(*) Los ocupados remunerados excluyen a los trabajadores y ayudantes familiares sin remuneración (que no contestaron a esta pregunta en la ECV) y a los ocupados afiliados ya pensionados				
Los Registros Administrativos incluyen: en 1997 cotizantes ISS, cotizantes AFP (calculados suponiendo que el 35% de los afiliados totales era cotizantes), cotizantes Cajanal, Fonprecon y Caprecom, y Regímenes Exceptuados (Magisterio, Ecopetrol, Caja Retiro FFAA y Caja Sueldos Policía); en 2003 cotizantes ISS, cotizantes AFP (calculados suponiendo que el 35% de los afiliados totales era cotizantes), cotizantes Cajanal, Fonprecon, Caprecom, Pensiones de Antioquia y Caxdax, y Regímenes Exceptuados				
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de calidad de vida, MPS y Superintendencia Bancaria				

Cuadro 3.5
Ocupados remunerados según afiliación a un fondo de pensiones
Total nacional 2003

	ECV 2003		ECH 2003	
	Ocupados	Cobertura	Ocupados	Cobertura
Total Ocupados	18,083,070		17,270,435	
Total Ocupados remunerados (*)	16,662,753	100.0	16,121,382	100.0
Si	4,160,325	25.0	4,063,519	25.2
No	12,502,428	75.0	11,823,032	73.3
Ns/Nr			234,831	1.5
(*) Los ocupados remunerados excluyen a los trabajadores y ayudantes familiares sin remuneración (que no contestaron a esta pregunta en la ECV) y a los ocupados afiliados ya pensionados				
Ocupados mayores de 12 años de edad. Encuesta de Calidad de Vida sin territorios nacionales				
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares y calidad de vida				

Cuadro 3.4.1

Afiliación a pensiones: cifras administrativas y límites de confianza de los datos de ECV y ECH Total Nacional 2003

Afiliados Totales	2003		
	Limite Inferior Encuestas	Cifra Administrativa	Limite Superior Encuestas
ECV	23,9	25,2	26,0
ECH	23,8	25,2	26,6

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos Cuadro 3.4 y 3.5

La distribución de los afiliados al sistema pensional, a su turno, cambió radicalmente durante los 6 años analizados. La participación del ISS experimentó una notable caída y, por el contrario, la de las AFP aumentó considerablemente. Cajanal y los otros regímenes de Prima Media se contrajeron, mientras que los regímenes Exceptuados ganaron peso relativo. Esta es la lectura que se deriva tanto de las cifras de las ECV como de los RA (Cuadro 3.6).

Al igual que para el servicio de salud, fuertes diferencias entre encuestas a hogares y RA surgen al mirar en el detalle las cifras de afiliación. Por ejemplo, la baja en el número de afiliados del ISS y su aumento en el caso de las AFP toman dimensiones mucho más drásticas si el análisis se conduce a partir de las ECV en vez de los RA. En términos absolutos, las cifras de los RA, comparadas con las de las ECV, mostraban en 2003 casi un millón de cotizantes más en el ISS y 600.000 individuos menos en las AFP. También es grande la diferencia en el número de afiliados de la Fuerza Pública: 101.000 según ECV y 303.000 según RA, siempre en 2003.

Parte de estas diferencias son justificadas, como ya se ha señalado, por la presencia de pensionados para los cuales sus ex-empleadores siguen cotizando - fenómeno, este, que se concentra en los regímenes de Prima Media - y de inactivos entre los "afiliados-ocupados" de los RA. En cuanto a la Fuerza Pública, hay militares y policías que residen en cuarteles y que por lo tanto no son entrevistados en los operativos a hogares del DANE.

En todo caso, estas diferencias son irreconciliables, así como lo muestra el Cuadro 3.6.1 para el ISS y las AFP, cuyos porcentajes de afiliados inscritos en los RA se colocan por fuera del intervalo de confianza calculado para los mismos indicadores de la ECV.

Cuadro 3.6

Distribución de los ocupados remunerados afiliados según fondo de afiliación a pensiones
Total nacional 1997 y 2003

	ECV 2003 (ctn)		ECV 1997 (ctn)	
	Ocupados remunerados	Composición Porcentual	Ocupados remunerados	Composición Porcentual
Ocupados afiliados	4,219,323	100.0	3,912,654	100.0
ISS	1,285,045	30.5	2,275,528	58.2
Caja de Previsión	97,618	2.3	116,220	3.0
Fuerzas Militares o Policía Nacional	101,964	2.4	82,143	2.1
Magisterio	320,502	7.6	216,912	5.5
ECOPETROL	7,007	0.2	1,298	0.0
AFP	2,335,120	55.3	1,076,687	27.5
Otro	72,068	1.7	143,866	3.7

	Registros Administrativos			
	2003		1997	
	Cotizantes a pensiones	Composición Porcentual	Cotizantes a pensiones	Composición Porcentual
Ocupados afiliados	4,611,630	100.0	4,006,598	100.0
ISS	2,226,405	48.3	2,521,822	62.9
Caja de Previsión	60,000	1.3	160,000	4.0
Fuerzas Militares o Policía Nacional	303,062	6.6	236,319	5.9
Magisterio	278,252	6.0	214,169	5.3
ECOPETROL	8,012	0.2	9,474	0.2
AFP	1,725,986	37.4	848,630	21.2
Otro	9,913	0.2	16,184	0.4

(*) Los ocupados remunerados excluyen a los trabajadores y ayudantes familiares sin remuneración (que no contestaron a esta pregunta en la ECV) y a los ocupados afiliados ya pensionados

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de calidad de vida, MPS y Superintendencia Bancaria

Cuadro 3.6.1

Distribución de los afiliados a un fondo de pensiones: cifras administrativas y límites de confianza de los datos de ECV
Total Nacional 2003

	2003				
	Cifra Administrativa	Limite Inferior ECV	Cifra Administrativa	Limite Superior ECV	Cifra Administrativa
ISS		28,6		32,3	48,3
AFP	37,4	53,4		57,3	

Para los demás fondos de pensiones del Cuadro 3.6 no se reportan los límites de confianza en razón de que su error muestral relativo superó el umbral del 5%

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos Cuadro 3.6

Si el porcentaje de trabajadores que cotizan a pensiones apenas alcanza el 25%, el porcentaje de la población con 60 o más años que vive de una pensión es aun más bajo, alrededor del 20% en 2003 (Cuadro 3.7). Las pruebas estadísticas nos indican que el valor de 19.4% de la ECH no puede considerarse estadísticamente diferente del 20.7% que arroja la ECV. Además, según la ECV de 1997 el porcentaje de pensionados mayores de 60 años era similar, de 19.3%. Se confirma, así, la mediocre evolución del sistema pensional colombiano, no sólo en términos de afiliaciones, sino también de beneficiarios efectivos.

Cuadro 3.7
Pensionados y cobertura pensional
Total nacional 2003

	ECV 1997	ECH 2003	ECV 2003
Pensionados (a)	1,036,304	1,166,251	1,298,021
Pensionados mayores de 60 años	667,876	782.661	841.128
Población mayor de 60 años	3,461,515	4,041,479	4,071,782
Cobertura pensionados mayores de 60 años	19.3	19.4	20.7
(a) Personas que declaran ser pensionadas y personas que reciben ingresos por pensiones			
Ocupados mayores de 12 años de edad. Encuesta de Calidad de Vida sin territorios nacionales			
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares y de calidad de vida			

Cuadro 3.7.1
Pensionados: límites de confianza de los datos de cobertura de ECV y ECH
Total Nacional 2003

Afiados Totales	2003	
	Limite Inferior	Limite Superior
ECV	19,2	22,1
ECH	17,7	21,0
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos Cuadro 3.7		

El Cuadro 3.8 tiene un doble propósito. Comparar la cifra de pensionados de la ECV de 2003 con aquella de los RA, y mostrar la distribución de los pensionados según entidad responsable del gasto (disponible sólo por información administrativa).

La dificultad de los RA de capturar a todos los pensionados existentes en el país y el uso del criterio de pensión causada (y no de pensión pagada que aplica al caso de las encuestas a hogares) se refleja en una subestimación de su número de beneficiarios tanto en 1997 como en 2003. A pesar de esta subestimación, el Cuadro 3.8 es también muestra de la mejora experimentada por las cifras de origen administrativo en el tiempo: la disonancia entre ECV y RA disminuyó de 27.1% a 11.5% en tan sólo 6 años. El cálculo de los límites de confianza relativos a los pensionados ECV nos indica que hay todavía campo para mejorar. De hecho, el dato de RA

(1.156.196) queda por debajo del intervalo calculado al 95% de significancia (1.209.882, límite inferior y 1.403.846, límite superior).

Por lo demás, las cifras desagregadas del Cuadro 3.8 ponen números a lo que ya se conocía: apenas un 1.4% de los actuales pensionados colombianos están a cargo de empresas aseguradoras del sector privado¹⁵; el restante 98.6% es de una u otra forma responsabilidad de instituciones y/o del presupuesto público.

Cuadro 3.8
Pensionados según entidad
Total nacional 1997 y 2003

1997			2003		
ECV (ctn)	Registros Administrativos		ECV (ctn)	Registros Administrativos	
1,044,971	Total	761,369	1,306,864	Total	1,156,196
	ISS – asegurador	366,693		ISS – asegurador	519,839
	ISS – patrono	13,638		ISS – patrono	20,149
	Otros Prima Media (a)	18,896		Otros Prima Media (a)	23,971
	AFP	1,318		AFP	12,484
	FOPEP (b)	120,946		FOPEP (b)	204,429
	ARP	18,789		ARP	24,985
	Regímenes Exceptuados (c)	105,930		Regímenes Exceptuados (c)	132,040
	Regímenes Especiales (d)	53,515		Regímenes Especiales (d)	70,130
				Otros Reg. Especiales (e)	11,401
	Entidades Territoriales	61,644		Entidades Territoriales (*)	136,768
(a) Incluye Caprecom, Fonprecon, Pensiones de Antioquia y Caxdac					
(b) Incluye: en 1997, Cajanal, CVC, Foncolpuertos, Super-Sociedades-Industria y Comercio-Valores; en 2003, Cajanal, CVC, Foncolpuertos, Super-Sociedades-Industria y Comercio-Valores y Caja Agraria					
(c) Incluye: Magisterio, Caja Retiro FFAA, Caja Sueldos Policía y Ecopetrol					
(d) Incluye: Incora, Ferrocarriles, Defensa Civil, Hospital Militar, Club Militar, Ministerio Defensa, Policía Nacional, Sena, Notariado y Universidad Nacional					
(e) Incluye: Universidad de Cartagena, del Cauca y de Pamplona, Ministerio de Agricultura, Desarrollo, Comercio, Ambiente, Transporte y Minas, Banco de la Republica, CAR, Invias, Inurbe, Ica, DNP y Función Publica					
(*) Estimación a 1999					
Fuente: para ISS, Otros Prima Media, AFP y ARP: Superintendencia Bancaria; para FOPEP, Regímenes Exceptuados, Especiales y Territoriales: MPS, Dirección General de Pensiones. En 1997 los Regímenes Exceptuados, Especiales y Territoriales tienen como fuente a Fedesarrollo (1998), Cuadro II.18, p. 52. Para los pensionados según ECV, elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE.					

3.2.3 Riesgos Profesionales

En materia de afiliados a riesgos profesionales se registran marcadas diferencias entre los datos administrativos y de ECV (ver Cuadro 3.9). Lo anterior tanto en 1997 como en 2003, e independientemente de la inclusión o exclusión de los servidores domésticos y de los jornaleros de las estadísticas de asalariados.

¹⁵ Entre AFP y ARP privadas suman 15.888 pensionados en el año 2003.

Este resultado ha sido condicionado por al menos dos factores. Por una importante sobreestimación de las cifras administrativas en el año 1997¹⁶ y por una subestimación de las respuestas afirmativas a la pregunta sobre afiliación en las ECV, a su turno fruto de una serie de elementos. Entre ellos: el hecho de que el trabajador, es decir, la persona que es entrevistada, no es participe de la afiliación y el pago de los aportes a una ARP; que en la práctica la utilización del carnet de una EPS puede reemplazar el carnet de una ARP; que hay descuido y retardos en la entrega de los carnets por parte de las empresas a sus trabajadores. Todo lo anterior puede llevar a que el trabajador, a pesar de ser afiliado a una administradora de riesgos profesionales, desconozca su verdadero estado.

Las cifras del Cuadro 3.9 nos indican un notable aumento de la cobertura de la población asalariada en cuanto a riesgos en el trabajo entre 1997 y 2003 según ECV, de 32.5% a 49.5%. Al contrario, los RA mostrarían una leve contracción de la proporción de afiliados, que en todo caso quedaría a un nivel mucho más alto del calculado en la ECV (63% vs 49.5% en 2003).

Al incluir entre la población de referencia unas formas precarias de contratación dependiente como los servidores domésticos y los jornaleros, la cobertura disminuye a 41% (ECV) y 50.7% (RA).

La afiliación a riesgos profesionales se configura así como el servicio de seguridad social con menor cobertura entre los asalariados colombianos¹⁷.

Cuadro 3.9
Asalariados afiliados al sistema de riesgos profesionales
Total Nacional, 1997 y 2003

	2003				1997			
	ECV (ctn)		Registros Administrativos		ECV (ctn)		Registros Administrativos	
Asalariados Totales (1)	6,926,620				6,124,901			
Si	3,431,396	49.5	4,361,612	63.0	1,988,758	32.5	4,018,905	65.6
No	3,346,553	48.3			3,529,759	57.6		
No sabe	148,671	2.1			606,384	9.9		
Asalariados Totales (2)	8,604,767							
Si	3,526,232	41.0	4,361,612	50.7				
No	4,919,572	57.2						
No sabe	158,963	1.8						
(1) Asalariados del sector privado y público mayores de 12 años								
(2) Asalariados del sector privado y público, servicio domestico y jornaleros mayores de 12 años								
Encuesta de Calidad de Vida con territorios nacionales								
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas calidad de vida, y Superintendencia Bancaria y Fasescolda								

¹⁶ Ver Anexo 1.

¹⁷ En efecto, si se toma como población de referencia a los asalariados totales (del sector público y privado, los servidores domésticos y los jornaleros) de la ECV de 2003 la cobertura del sistema de salud fue de 72.4% y la cobertura del sistema pensional de 42.7%.

Por último, como era de esperarse, el Cuadro 3.9.1 establece que los porcentajes de cobertura de la ECV y de los RA son estadísticamente diferentes entre ellos.

Cuadro 3.9.1

Cobertura en riesgos profesionales: cifras administrativas y límites de confianza de los datos de ECV
Total Nacional 2003

	2003		
	Limite Inferior ECV	Limite Superior ECV	Cifra Administrativa
Asalariados Totales (1)	47,9	51,2	63,0
Asalariados Totales (2)	39,5	42,4	50,7
(1) Asalariados del sector privado y público mayores de 12 años			
(2) Asalariados del sector privado y público, servicio domestico y jornaleros mayores de 12 años Encuesta de Calidad de Vida con territorios nacionales			
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Cuadro 3.9			

3.2.4 Subsidio familiar

Notables diferencias entre ECV y RA se resaltan también en materia de subsidio familiar (Cuadro 3.10). Según las primeras habría un número de trabajadores beneficiarios de este subsidio mucho menor: aproximadamente 500.000 menos respecto a los datos administrativos. El Cuadro 3.10.1 muestra como la cobertura de las ECV y de los RA son definitivamente diferentes desde el punto de vista estadístico.

A pesar de ello, es interesante constatar que en ambos casos se evidencia una pequeña disminución en el número absoluto de beneficiarios y luego de la cobertura de este subsidio. Este descenso es probablemente de imputar a la Ley 789, de reforma laboral, dado que el número de trabajadores afiliados a las Cajas de Compensación Familiar fue aproximadamente el mismo en los dos años considerados¹⁸. Esta ley, en efecto, redujo los potenciales beneficiarios por dos vías. Disminuyó el monto del ingreso familiar por encima del cual el trabajador es excluido del beneficio, de 8 a 6 salarios mínimos legales vigentes mensuales. Y también recortó de 23 a 18 años la edad máxima hasta la cual el trabajador recibe el subsidio para cada persona que está a su cargo y que estudia.

La cobertura ha así disminuido de 22.6% de los asalariados públicos y privados en 1997 a 18.2% en 2003 según ECV (de 29.6% a 25.3% según RA). Al incluir también los jornaleros y el servicio doméstico este porcentaje se contrae a 14.8% (20.4%) en 2003.

¹⁸ Las Cajas de Compensación familiar son las entidades encargadas de reconocer y pagar el subsidio familiar a los trabajadores colombianos. Tanto en 1997 como en 2003 los asalariados afiliados a estas Cajas eran unos 3.500.000.

Cuadro 3.10
Asalariados que reciben subsidio familiar
Total nacional 1997 y 2003

	2003				1997			
	ECV (ctn)		Registros Administrativos		ECV (ctn)		Registros Administrativos	
Asalariados Totales (1)	6,926,620				6,124,901			
Si	1,259,673	18.2	1,752,031	25.3	1,382,736	22.6	1,815,745	29.6
No	5,666,947	81.8			4,742,165	77.4		
Asalariados Totales (2)	8,604,767							
Si	1,275,959	14.8	1,752,031	20.4				
No	7,328,808	85.2						
(1) Asalariados del sector privado y público mayores de 12 años								
(2) Asalariados del sector privado y público, servicio domestico y jornaleros mayores de 12 años Encuesta de Calidad de Vida con territorios nacionales								
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de calidad de vida, y Superintendencia de Subsidio Familiar								

Cuadro 3.10.1
Cobertura en subsidio familiar: cifras administrativas y límites de confianza
de los datos de ECV
Total Nacional 2003

	2003		
	Limite Inferior ECV	Limite Superior ECV	Cifra Administrativa
Asalariados Totales (1)	17,1	19,3	25,3
Asalariados Totales (2)	13,9	15,8	20,4
(1) Asalariados del sector privado y público mayores de 12 años			
(2) Asalariados del sector privado y público, servicio domestico y jornaleros mayores de 12 años Encuesta de Calidad de Vida con territorios nacionales			
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Cuadro 3.10			

3.3 Resumen y conclusiones del capítulo 3

Los datos de seguridad social que se han presentado en esta segunda parte del documento se han caracterizado por períodos de recolección distintos, metodologías de recolección distintas y por aplicaciones diferentes de una misma metodología. En principio, entonces, no habría muchas razones para esperarse concordancia de resultados.

A pesar de lo anterior, algunas tendencias son evidentes en los 6 años analizados. Por ejemplo:

- La cobertura del sistema de salud creció en unos puntos porcentuales. En particular, las fuentes coinciden en mostrar un destacado progreso del régimen Subsidiado, pero una flexión relativa de los cotizantes. El Cuadro 3.11 reporta los datos de cobertura ya presentados en el Cuadro 3.1 y los complementa con los disponibles antes de la reforma a la seguridad social de 1993. La conclusión que se deriva no es por nada halagadora: la

mayor cobertura en salud se ha alcanzado a través de la inyección de mayores recursos y de mayor eficiencia, mas no mediante la ampliación de la base de los cotizantes, ampliación que, al fin y al cabo, es lo que hace sostenible el sistema en el largo plazo. En efecto, según la encuesta Casen de 1993 los aportantes al sistema representaban el 13.5% de la población total y en 2003 apenas habían subido al 15.5%.

Cuadro 3.11
Cobertura en salud según régimen
Total Nacional 1993, 1997 y 2003

	Casen 1993	ECV 1997	ECV 2003
Afiliados Totales	25.6	57.2	62.0
Régimen Contributivo		37.3	39.1
Cotizante	13.5	15.9	15.5
Beneficiario	12.1	21.5	23.4
Ns / Nr			0.1
Régimen Subsidiado		19.9	22.9
No Afiliado	74.3	42.8	38.0

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

- El sistema pensional no ha mostrado avances significativos ni en términos de ocupados afiliados, ni en términos de pensionados. Todas las fuentes consultadas concuerdan en señalar que la cobertura en afiliación se mantiene alrededor del 25% desde 1997, y que la proporción de pensionados bordea el 20% de la población mayor de 60 años tanto en 1997 como en 2003
- El número absoluto de beneficiarios del subsidio familiar ha disminuido

En cuanto a salud en el trabajo, la sobreestimación de los RA en 1997 es causa de confusión. Lo acontecido con los demás servicios de seguridad social y los mayores controles administrativos implementados por el MPS con el fin de reducir la evasión de los aportes empresariales nos hacen pensar que lo más probable es que la cobertura entre los asalariados haya aumentado – como revelan las ECV – en vez de haber disminuido – como sugieren los RA.

Igualmente, quedan abiertos interrogantes de no fácil respuesta acerca de las razones del por qué las cifras de seguridad social que se originan en fuentes de información distintas tienen cierta consistencia y presentan evoluciones similares a nivel agregado, pero pierden consonancia al desagregarse por entidades administradoras e individuos beneficiarios.

4. Reflexiones finales

El análisis temporal del mercado de trabajo colombiano ha sido partido en dos por los cambios metodológicos y definitorios introducidos a las ECH en los años 2000 y 2001. Este documento se esfuerza para reconciliar las estadísticas laborales y de seguridad social anteriores y posteriores a tal fecha y en este sentido se perfila como un trabajo pionero.

El propósito principal de este trabajo, entonces, ha sido el de resaltar algunas tendencias de fondo del mercado laboral y la seguridad social que podemos resumir así.

Los años durante los cuales se ha concentrado nuestro análisis se han caracterizado por una inicial desaceleración del ciclo económico, que tocó fondo en 1999, y por una sucesiva recuperación.

En lo referente al mercado laboral, al considerar los años 1997 y 2005 se constata que las condiciones de empleo y desempleo agregados no se modificaron de forma sustancial.

Alcanzar nuevamente los niveles de empleo de 1997, sin embargo, ha sido posible gracias a un estancamiento de los salarios reales y a una disminución de los ingresos laborales *netos* de los trabajadores independientes.

Igual deterioro experimentaron varios indicadores de la calidad del empleo: el desempleo de larga duración, el subempleo, y en especial el subempleo por ingresos, el falso cuentapropismo, el trabajo de tiempo parcial, por ejemplo, han crecido de forma alarmante.

La informalidad laboral no ha cedido y el tamaño del sector informal sigue siendo aproximadamente el mismo que a finales de los años 90. Alrededor del 50% de los asalariados colombianos no consigue formalizar por escrito su contrato laboral, y con respecto a 1997 un menor número de ellos declara haber recibido de las Cajas de Compensación un subsidio monetario para sus hijos. La subcontratación laboral está en ascenso.

La salud ha alcanzado a cubrir un mayor número de personas y trabajadores, pero este resultado se debió fundamentalmente al mayor acceso concedido a los beneficiarios no aportantes, del régimen Contributivo, y en mayor medida, del régimen Subsidiado.

Es muy probable, también, que se hayan logrado importantes avances en materia de salud ocupacional y riesgos profesionales. El aseguramiento en el trabajo, sin embargo, queda como el servicio de seguridad social con menor cobertura entre los asalariados. Más baja aun que la cobertura del sistema pensional, cuyo desempeño no mostró ningún progreso durante el periodo considerado, ni en términos de afiliados activos, ni en términos de pensionados.

En fin, la recuperación del mercado de trabajo, al menos hasta 2005, no ha sido completa, comparada con la situación vigente en 1997. Parte de esta recuperación, además, ha sido posible a costas de la calidad del empleo. El sistema de seguridad social colombiano, por su lado, ha puesto de manifiesto los límites existentes a la expansión de su cobertura, límites típicos de un sistema basado financieramente casi en su totalidad en los aportes efectuados por una minoría de la población ocupada: los trabajadores del sector formal.

Del análisis desarrollado a lo largo de este documento pudimos también observar como la cobertura de los servicios provisionales de pensiones y salud presenta niveles y comportamientos en el tiempo compatibles entre las diferentes fuentes de información, administrativas y estadísticas. Infortunadamente, la anterior comparabilidad se pierde al desagregar por tipo de institución prestadora del servicio o por categoría de afiliados y beneficiarios. Es muy probable que esta situación haya mejorado en los años siguientes a 2003; queda, sin embargo, como un tema para profundizar. Igualmente merecedor de mayor atención por parte de los investigadores del mercado de trabajo colombiano es el estudio de las condiciones laborales de los trabajadores calificados y el origen y evolución de su demanda relativa.

Bibliografía

- Arango L.E., Posada C.E. y Uribe J.D. (2004), "Cambios en la estructura de los salarios urbanos en Colombia (1984-2000)", Borradores de Economía No 297, Banco de la República
- Bonilla E. y Guerrero G. (2002), "Los flujos financieros en el sistema general de Riesgos Profesionales", en Rodríguez O. (Ed.), *Hacia una reforma del sistema de seguridad social*, Universidad Nacional y Ministerio de Salud
- Fedesarrollo (1998), "Evolución de la reforma pensional de 1993", Coyuntura Social, No 18, mayo
- Gómez L. (2006), "Más de 150 mil colados en el Sisbén", El Tiempo, 20 de febrero
- Lasso F. (2002), "Nueva metodología de encuesta de hogares. Más o menos desempleados?", Archivos de Economía No 213, noviembre
- Manrique J. (2006), "Las cooperativas de trabajo asociado: perspectivas y responsabilidad en el derecho", mimeo, Universidad Externado de Colombia
- Núñez J. y Sánchez F. (1998), "Educación y salarios relativos en Colombia, 1996-1995", Archivo de Macroeconomía No 74, enero
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2003), "Empleo y salarios en el sector público colombiano", Boletín No 5, marzo
- Suárez A. y Buriticá A. (2002), "Empalme de las series de tasa de desempleo, ocupación y participación en la encuesta transversal y la continua", DANE, enero

ANEXO 1

NOTA SOBRE LA CONFIABILIDAD DE LAS CIFRAS ADMINISTRATIVAS DE AFILIACIÓN A SEGURIDAD SOCIAL

En Colombia los programas de depuración sistemática y continua de las bases de datos administrativos de la seguridad social se empezaron a implementar solamente con posterioridad al primer año de nuestro análisis.

Por ejemplo, es solamente a partir de 1997 que comienza a operar el proceso de compensación en el régimen de salud Contributivo. En este año las cifras de afiliados al sistema general y de compensados¹⁹ registrados en el FOSYGA mostraron una diferencia del 30%, diferencia que se fue reduciendo, mas no eliminando, con el tiempo. En materia de salud contributiva hay que reconocer que, si por un lado el ISS y las otras EPS aportan cifras de afiliación (siempre menos) infladas como consecuencia de la multiafiliación, de retardos en la notificación de traslados, muertes y suspensiones, y de otros problemas administrativos, por el otro, a la fecha no se dispone todavía de un registro completo de todos los regímenes de salud Exceptuados y Especiales aun vigentes.

El régimen Subsidiado en salud, por su parte, empezó a funcionar, y de manera provisional, apenas en 1995. La desactualización de la base de datos y la falta de un sistema único de información en salud²⁰ hacen que la doble afiliación – al régimen Subsidiado y Contributivo – y la afiliación sin derecho al régimen Subsidiado sean fenómenos frecuentes. Según un reciente cruce de datos llevado a cabo por la Secretaria de Salud de Bogotá, habían unas 151.000 personas irregularmente inscritas en el régimen Subsidiado sobre un total de 1.671.000 afiliados al mismo²¹.

En cuanto a riesgos profesionales, el primer intento (por nada exitoso) de crear una base de datos para la cobertura general del sistema se hizo en 1999²². Existe en la Superintendencia Bancaria una serie mensual de afiliados al ISS-Riesgos Profesionales desde el mes de diciembre de 1995. Esta, al parecer, nunca fue sujeta a un efectivo proceso de depuración hasta el año 2002 cuando, entre julio y agosto, el número de empresas inscritas y de trabajadores afiliados se redujo a menos de la mitad.

Por último, en materia de pensiones es a partir de 1998 que la Superintendencia Bancaria establece la obligación de cruzar información de afiliados entre AFP y entre AFP e ISS, y solamente desde finales de 1999 empezaron secciones los Comités de múltiple afiliación.

Por todas estas razones las cifras de los registros administrativos en el año 1997 deben ser tomadas con cierta cautela, dado que muy probablemente están sobredimensionando el fenómeno de la afiliación a la seguridad social.

¹⁹ Los “compensados” son afiliados al sistema general de salud contributivo identificados plenamente, para los cuales, durante el mes considerado, se descuentan de las cotizaciones recaudadas integralmente, los recursos que se destinan a promoción, solidaridad, calamidad, etc. del sistema mismo. La operación de compensación se realiza a través del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA.

²⁰ Al menos en los dos años de nuestro análisis. A partir del año 2005 ha entrado a funcionar la Base de Datos Unica de Afiliación – BDUA – al sistema.

²¹ Ver Gómez (2006).

²² Para detalles al respecto ver Bonilla y Guerrero (2002).

CUADERNOS DE TRABAJO

ISSN: 1900-5598

No 1	Enfoques Institucionales sobre Sistemas Pensionales: Algunas Reflexiones para el Actual Debate en Colombia.
No 2	Efectos Ocupacionales de una Reforma Laboral en Colombia.
No 3	La Calidad del Empleo en Colombia.
No 4	Políticas de Mercado de Trabajo en un País en Crisis: el Caso de Colombia. La Administración Pastrana.
No 5	Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de Reforma Laboral. Año 2003
No 6	Mitos y Realidades De la Reforma Laboral Colombiana. La Ley 789 Dos Años Después.
No 7	El Mercado Laboral y la Seguridad Social en Colombia entre Finales del Siglo XX y Principios del Siglo XXI.

Las versiones electrónicas de los Cuadernos de Trabajo del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia se pueden encontrar en la pagina web http://www.uexternado.edu.co/derecho/pdf/observatorio_mercado_trabajo