UNDP LAC WORKING PAPER SERIES

BACKGROUND PAPER OF THE REGIONAL HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2021

14

UNDP LAC
WORKING PAPER SERIES

MERCADOS LABORALES FRAGMENTADOS Y EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

JUNIO DE 2021

Francisco Alvarado
Marcela Meléndez
Marcela Pantoja

MERCADOS LABORALES FRAGMENTADOS Y EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA[1]

Francisco Alvarado[2]
Marcela Meléndez[3]
Marcela Pantoja[4]

Resumen

En Colombia, el retorno al crecimiento económico en términos de reducción de la informalidad es muy bajo. La alta informalidad tiene origen en un diseño deficiente del sistema contributivo de la seguridad social y de la regulación del mercado laboral. Mientras este problema no se aborde, se desperdiciarán recursos en programas ineficaces de formalización, que no contribuyen a disminuir la desigualdad ni a mejorar la productividad. La ruta de rediseño debe como mínimo: (i) eliminar discontinuidades en el tratamiento a personas (y empresas) tanto en costos como en beneficios para reducir los impuestos implícitos a la formalidad y los subsidios a la informalidad, y (ii) abordar asuntos fiscales, de financiamiento y priorización para trazar la ruta hacia una cobertura universal del aseguramiento, financiada con recursos del Presupuesto General de la Nación. Mientras el salario mínimo no sea un mecanismo de protección para el 100% de los trabajadores y sobre todo para los más pobres, toda discusión de política pública que lo involucre debe darse en Colombia con extrema cautela. En este documento se muestra que el uso del salario mínimo como métrica o como indexador no solo no ayuda a los más pobres, sino que con frecuencia obra en su contra.

Códigos JEL: H55, O54, E24, D63, E26, J46
Palabras clave: Sistemas de Seguridad Social, Colombia, Productividad, Igualdad, Informalidad y Mercado Laboral

Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC. Los puntos de vista y las recomendaciones presentadas en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

[1] Aportado por el PNUD a la Misión de Empleo de Colombia. Los autores agradecen de manera especial a Santiago Levy, que acompañó el desarrollo de este trabajo, a los participantes en los seminarios y talleres organizados por el Buró Regional del PNUD para América Latina y el Caribe durante 2020 por sus comentarios que enriquecieron este trabajo, y a Leonardo Morales, Investigador del Banco de la República de Medellín, que facilitó la producción de estadísticas con base en la PILA. Nicolás Peña-Tenjo colaboró en el procesamiento de los datos. Andrea García y Laura Tenjo contribuyeron en la etapa final del trabajo como Asistentes de Investigación.

[2] PNUD Colombia.
[3] Economista Jefe del PNUD para América Latina y el Caribe. PNUD, Nueva York. marcela.melendez@undp.org
[4] PNUD Colombia.

Cita recomendada: Meléndez, M., Alvarado, F., y Pantoja, M. (2021). Mercados laborales fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia. UNDP LAC Working Paper No. 14. Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC.

1. Introducción

Al final de 2019 el 62,7% de los trabajadores[1] colombianos era informal. Este es el dato que arroja la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) cuando se tienen en cuenta la totalidad de los trabajadores y la informalidad laboral se define como la ausencia de aporte al sistema contributivo de seguridad social, medida por la ausencia de aporte al sistema de pensiones. En esencia, este número captura la proporción de trabajadores que no está protegida ante la enfermedad, el desempleo, la vejez o la incapacidad por el sistema de seguridad social contributivo. Son trabajadores a los que en Colombia se ha cobijado en algunos frentes, como la salud, por otros mecanismos, pero que en otros frentes se encuentran completamente desprotegidos. Además, los trabajadores informales suelen ser invisibles para el Estado por no aparecer en los registros administrativos. No pagan impuestos, pero también es difícil encontrarlos para hacerles llegar transferencias en coyunturas de crisis, como ha ocurrido durante la pandemia del COVID-19. La informalidad preocupa porque en varias dimensiones es sinónimo de desprotección para los trabajadores y sus familias.

La informalidad preocupa también porque, sobre todo para los más pobres, suele estar asociada con autoempleo o empleo en negocios muy pequeños donde es difícil aprender en el trabajo y adquirir una experiencia que permita a las personas mejorar sus ingresos a lo largo de su ciclo de vida. Condena a las personas a condiciones de vida precarias y al país a una mala dinámica de la productividad y el crecimiento económico.

En Colombia, la última década vio una reducción de la tasa de informalidad laboral y una reducción de la brecha de género en informalidad que han sido celebradas y asociadas, al menos en el discurso político, con algunos cambios normativos[2]. La figura 1 muestra en el panel de la izquierda la evolución de la informalidad laboral urbana y del Producto Interno Bruto (PIB) a partir de las cifras oficiales que produce sistemáticamente el Departamento Nacional de Estadística (DANE) de Colombia. El panel de la derecha de la misma figura muestra la evolución de las series con respecto a su valor respectivo en el primer trimestre de 2007: el PIB aumenta 78% mientras que la informalidad urbana se reduce solo 8,5% durante el período[3]. Que la reducción de la informalidad no guarde proporción con el ritmo de crecimiento de la economía sugiere que algo ha venido funcionando mal. El país ha crecido sin que esto se traduzca en un sistema de protección que cobije por igual a todos los trabajadores y a sus familias y en oportunidades iguales de acceso a empleos de calidad.

Este documento investiga qué ha fallado, para proponer soluciones que contribuyan a un mejor funcionamiento de los mercados laborales y, por esa vía, a una sociedad más equitativa y productiva. Después de esta introducción, la sección 2 presenta el marco jurídico de la seguridad social contributiva en Colombia. Esa sección incluye un repaso general de la regulación de los mercados laborales formales en Colombia, incluyendo el salario mínimo y

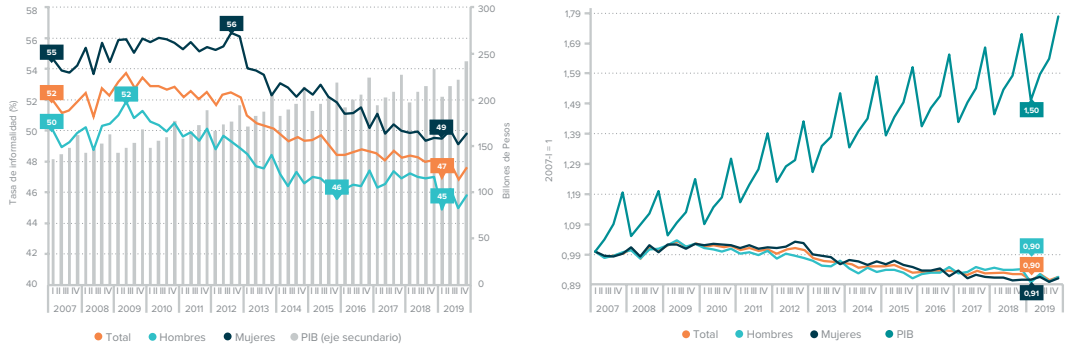
[1] A lo largo de este documento se utiliza “trabajadores” y “trabajador” para referirse indistintamente a hombres y mujeres. Cuando hay diferencias asociadas con el género del trabajador que se quieren resaltar, esto se hace explícito en el texto.

[2] El quiebre en la tendencia está asociado con la expedición de la Ley 1607 de reforma tributaria de 2012 y con la Ley 1429 del Primer Empleo de 2010.

[3] Para mostrar la evolución de la informalidad laboral en el tiempo, se utilizan los cálculos oficiales que realiza el Departamento Nacional de Estadística (DANE). Estoy cálculos no tienen en cuenta la informalidad en la zona rural, que es más alta. Seguir la evolución de la informalidad total en el tiempo requiere procesar las encuestas de hogares individualmente, año a año.

las reglas de despido. La manera en la que el marco jurídico aterriza en la práctica se analiza a la luz de los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2019 del DANE y de los registros administrativos disponibles. La sección 3 se concentra en los programas de seguridad social no contributivos, porque en Colombia con la buena intención de extender el aseguramiento social que elude a la mayoría de los trabajadores, se ha configurado un sistema que es casi equivalente a dos sistemas paralelos de seguridad social que coexisten, uno contributivo y uno no contributivo. Esta sección estudia entonces el lado no contributivo del sistema, también a la luz de los datos. La sección 4 revisa rápidamente los programas de transferencias condicionadas que, aunque diseñados con un propósito distinto -para la mitigación de la pobreza-, en la práctica caen también bajo la sombrilla de la protección social y, bien concebidos pueden servir para cumplir objetivos complementarios. La sección 5 concluye con una síntesis de los hallazgos del trabajo y algunas recomendaciones de política.

Figura 1: Informalidad (urbana) y crecimiento, 2007-2019



Fuente: DANE, GEIH 2019 y Cuentas Nacionales. Cálculos PNUD.

2. Marco jurídico de la seguridad social contributiva en Colombia

El sistema de seguridad social colombiano vigente fue concebido por la Ley 100 de 1993 y ha sido desde entonces objeto de múltiples reglamentaciones y pequeñas modificaciones a través de otras leyes y decretos. El Anexo 1 de este documento presenta una relación de la normatividad completa que le da su forma actual.

En esta sección se repasan los elementos principales del sistema de seguridad social contributivo y otras disposiciones que regulan los mercados de trabajo en Colombia. En la discusión se diferencian la informalidad de la ilegalidad. Se llama “informal” al trabajador no cubierto bajo el sistema de seguridad social contributivo y “formal” al trabajador cubierto. En contraste, se llama “ilegal” al trabajador que incumple con las obligaciones que le impone la ley y “legal” al trabajador que cumple con ellas. Como se verá, en Colombia hay trabajadores informales legales e ilegales. Se invita a transitar al uso generalizado de esta terminología para que en los debates de política pública se comience a llamar a cada cosa por su nombre, algo que puede facilitar el curso de decisiones de política futuras en la dirección correcta.

2.1. Programas contributivos de seguridad social (PCSS)

Los trabajadores bajo el marco legal

Bajo el marco legal colombiano no todos los trabajadores están obligados a afiliarse al sistema contributivo de seguridad social. La obligatoriedad de afiliación está determinada por el nivel de ingreso del trabajador. En particular, el sistema por diseño no concibe la afiliación de trabajadores cuyo ingreso sea inferior al *salario mínimo*. Esto, que seguramente fue concebido como una manera de hacer cumplir ese mínimo de remuneración establecido por ley para defender a los trabajadores y garantizar su supervivencia y la de sus hogares, en la práctica excluye de la seguridad social contributiva a la mitad de la población trabajadora, porque desconoce la realidad de los ingresos laborales de los colombianos.

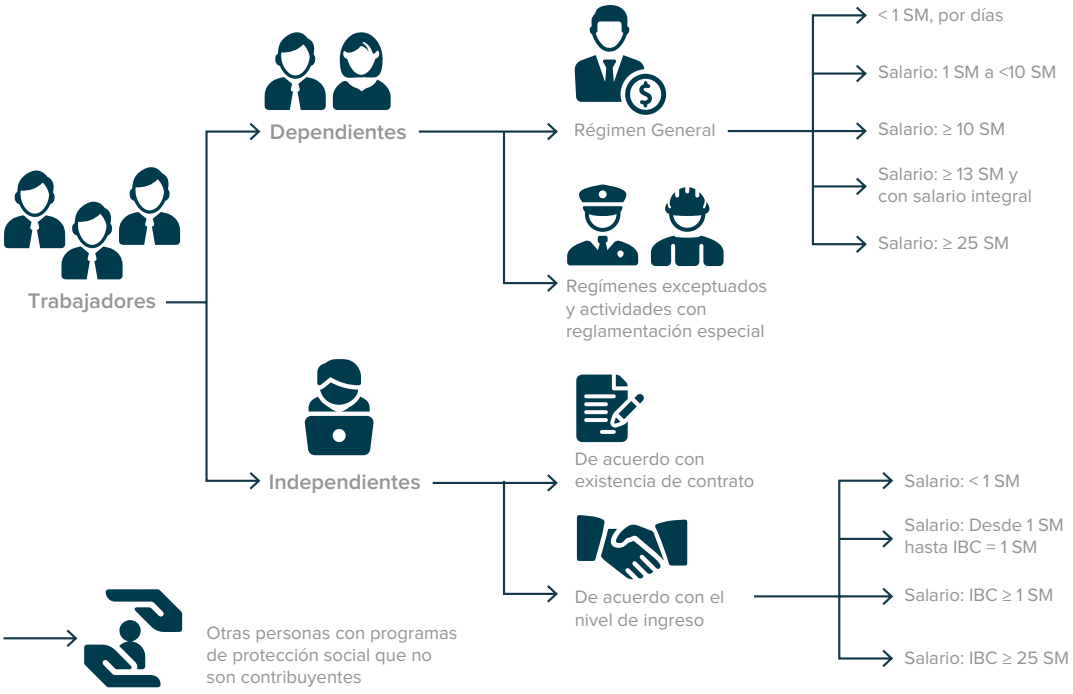
La figura 2 resume los distintos tipos de trabajadores que reconoce el marco legal colombiano. A cada tipo aplica una forma distinta de regulación en lo que respecta a su vínculo con el sistema contributivo de seguridad social. El Código de Trabajo (Ley 50 de 1990) distingue de manera general dos grandes categorías de trabajadores: los dependientes, subordinados a un patrón o empleador del cual reciben un salario, y los independientes (o trabajadores por cuenta propia) que derivan sus ingresos del ejercicio de su profesión u oficio en el mercado, sin subordinación a un empleador. Para los trabajadores dependientes, la afiliación al sistema contributivo de seguridad social es obligatoria bajo la ley cuando ganan al menos un salario mínimo, y también lo es cuando reciben menos de un salario mínimo mensual *si su contrato está definido en términos de días trabajados por mes*. Esto último tiene origen en el Decreto 1072 de 2015, una norma de expedición relativamente reciente, y hay que decir que hay un terreno gris en la normatividad, pues un contrato laboral -entre empleador y empleado subordinado- por un valor mensual inferior al salario mínimo aparentemente no daría lugar a esta obligación si no está expresado en número de días trabajados por mes[4]. Para los trabajadores independientes o por cuenta propia, la afiliación al sistema contributivo de seguridad social solo es obligatoria cuando ganan un salario mínimo o más al mes (a menos que pudiera pensarse que la norma prevé obligar a cotizar sobre un IBC igual al salario mínimo a quienes reciben un ingreso mensual inferior).

La mayoría de los trabajadores dependientes pertenece al régimen general de seguridad social. Hay un número pequeño de trabajadores que pertenece a regímenes especiales -exceptuados[5] o con reglamentación especial[6]-. Algunos de estos grupos representan altos costos para el fisco porque reciben beneficios no proporcionales a los aportes que realizan -es decir, son beneficiarios de grandes subsidios-. Por ser una minoría de trabajadores (1,7% del total en 2019) asociados con una multiplicidad de tratamientos legales y porque el detalle de su situación no es central al propósito del trabajo, este documento no se detiene en ellos.

---

[4] Este Decreto no establece un pago equivalente al salario mínimo medido en salarios mínimos diarios.
[5] La fuerza pública, el presidente de la República, el magisterio, Ecopetrol, los servidores públicos y los empleados de las universidades públicas pertenecen a regímenes exceptuados bajo los cuales tienen requisitos, obligaciones y normas de liquidación de pensiones diferentes a las del Régimen General (Artículo 279 de la Ley 100 de 1993). La mayoría de estos regímenes están en etapa de marchitamiento. Los únicos vigentes son los que cobijan a la fuerza pública y al presidente de la República.
[6] En la normatividad colombiana existe una multiplicidad de reglamentaciones diseñadas para dar protección especial a algunos grupos de trabajadores. Por ejemplo, las actividades de alto riesgo tienen parámetros de pensión especiales para las pensiones de retiro. Este es el caso del cuerpo de bomberos y los controladores de tránsito aéreo (Artículo 2 del Decreto 2090 de 2003). Otros grupos con requisitos especiales para el derecho pensional y la cobertura en salud son el servicio doméstico, las madres comunitarias del Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) y los practicantes del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Figura 2: Los trabajadores bajo el marco legal



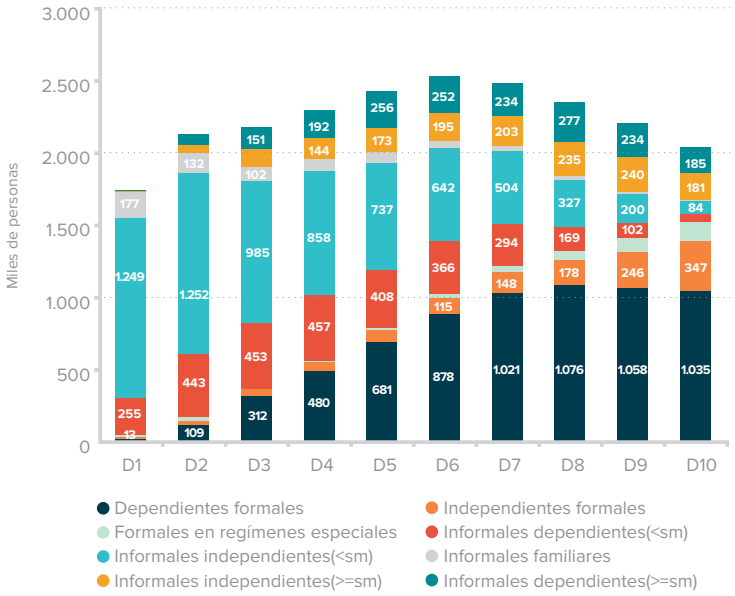
Fuente: PNUD con base en la normatividad vigente. IBC es el Ingreso Base de Cotización.

Un detalle importante es que la normatividad en Colombia no reconoce a los trabajadores que participan en un negocio familiar como trabajadores dependientes. Esto es relevante porque los negocios familiares en los que los parientes son trabajadores que no reciben un salario son frecuentes en Colombia y estos trabajadores no están obligados a cotizar al sistema de seguridad social. Esto hace que haya muchas empresas (en el sentido económico) que tienen trabajadores que legalmente están por fuera del sistema de seguridad social contributivo, ya que su estatus de subordinado es ambiguo, y además no reciben un salario.

Antes de avanzar vale la pena observar la composición de los trabajadores colombianos, distinguiéndolos por tipo de trabajador (dependiente vs. independiente), nivel de ingreso en relación con el salario mínimo (menor vs. mayor o igual al salario mínimo), vínculo con el sistema de seguridad social contributivo (formal vs. informal) y lugar sobre la distribución de ingreso. Esto permite entender cómo se materializa el sistema de seguridad social contributivo en la realidad de la población trabajadora. La figura 3 muestra a los trabajadores ubicados de acuerdo con el decil de ingreso al que pertenece su hogar[7].

[7] Estos deciles se calculan utilizando el ingreso per cápita de los hogares. Los hogares se ordenan de acuerdo con su ingreso per cápita, que es igual a la suma de los ingresos que recibe el hogar por todo concepto (trabajo, pensiones, remesas, arriendos, inversiones), dividido por el número de miembros del hogar. El decil 1 corresponde a los hogares que se encuentran entre el 10% más pobre por sus ingresos y el decil 10 corresponde a los hogares que se encuentran entre el 10% más rico.

Figura 3: Población trabajadora por decil de ingreso, 2019



Fuente: GEIH 2019 y cálculos PNUD.

Se dijo que el 62,7% de los trabajadores era informal en 2019 según los datos de la GEIH. La figura 3 muestra, adicionalmente, que:

- El 30,7% de los trabajadores era independiente informal y ganaba menos de 1 salario mínimo. Para este grupo no es obligatorio en Colombia realizar aportes al sistema contributivo de seguridad social. Si estos trabajadores eligieran pertenecer al sistema contributivo, tendrían que realizar aportes sobre un Ingreso Base de Cotización igual al salario mínimo. Lo mismo aplica a los trabajadores familiares no remunerados que son el 3,2% de los trabajadores colombianos.
- El 13,5% de los trabajadores era informal en incumplimiento de la ley solo si tenía contrato por días: trabajador dependiente informal que ganaba menos de 1 salario mínimo. Si no tenía contrato por días, era informal, pero no incumplía la ley.
- El 15,3% de los trabajadores era informal en incumplimiento de la ley: trabajador dependiente o independiente no cotizante y obligado por ley a cotizar por ganar 1 salario mínimo o más.

De la tasa de informalidad total de 62.7%, se puede decir con certeza que una cuarta parte corresponde a incumplimiento de la ley. Más de la mitad corresponde a trabajadores excluidos de las obligaciones de contribución (el 54%) y el 21% se encuentra en una situación de ambigüedad bajo el marco legal actual, que no permite asignarlo a ninguno de los dos grupos.

La mayoría de los trabajadores dependientes son formales y se concentran en los deciles altos de la distribución de ingresos (62,9% se encuentra entre el 40% más rico). En contraste, la mayoría de los trabajadores independientes son informales y se concentran en los deciles bajos de la distribución de ingresos (63,5% se encuentra entre el 40% más pobre). Hay, sin embargo, informalidad entre los trabajadores del 40% más rico y formalidad entre los del 40% más pobre. La informalidad no es un sinónimo perfecto de pobreza, ni la formalidad sinónimo de lo contrario.

Aportes al sistema de seguridad social contributivo

Los trabajadores dependientes e independientes obligados a cotizar difieren en la manera en la cual se define su Ingreso Base de Cotización y también hay diferencias entre los aportes obligatorios que se exigen a los diferentes tipos de trabajadores según su nivel de ingreso.

El cuadro 1 muestra los aportes obligatorios a los sistemas contributivos de salud, pensiones y riesgos profesionales de los trabajadores dependientes que pertenecen al Régimen General, expresados como un porcentaje del *Ingreso Base de Cotización*. Una parte de estos aportes recae estatutariamente sobre los trabajadores, pero otra parte está en cabeza del empleador[8].

Cuadro 1: Aportes a la seguridad social de los trabajadores dependientes

Rango de ingreso mensual	Ingreso Base de Cotización (IBC)	Aporte del trabajador			Aporte del empleador		
		Salud	Pensiones	Riesgos Laborales	Salud	Pensiones	Riesgos Laborales
Contrato por 1/4, 1/2 o 3/4 de tiempo expresado en días < 1 SM	1/4, 1/2 o 3/4 de 1 SM, según días trabajados		4%			12%	0,5 a 6,9%
1 SM a menos de 10 SM	100% del salario	4%	4%			12%	0,5 a 6,9%
≥ 10 SM sin salario integral	100% del salario	4%	4%		8,5%	12%	0,5 a 6,9%
≥ 13 SM con salario integral	70% del salario						

Fuente: PNUD con base en la normatividad vigente.

El sistema contributivo está diseñado con el ánimo de mejorar la probabilidad de formalidad de los trabajadores dependientes de menores ingresos, haciendo menos costosa su afiliación al sistema de seguridad social contributivo. Esta característica del sistema tiene origen en dos medidas adoptadas por regulación relativamente reciente. La primera de ellas es la eliminación, a partir de 2012, de la contribución sobre la nómina al sistema de salud en cabeza de los empleadores para los trabajadores dependientes con un ingreso mensual inferior a 10 salarios mínimos, que son la mayoría de los trabajadores dependientes[9], simultánea a la eliminación de algunos de los impuestos parafiscales también a cargo del empleador (de los que se habla más adelante) para el mismo grupo de trabajadores. La segunda medida, mencionada arriba, es la autorización a realizar aportes a los sistemas pensional y de riesgos laborales para los trabajadores dependientes que ganan mensualmente menos del salario mínimo y *tienen un contrato estipulado en días*, mientras se permite que estos trabajadores

[8] Este cuadro no incluye los impuestos sobre la nómina o "parafiscales" que van a financiar diferentes tipos de gasto, no todos ellos directamente asociados con el bienestar de los trabajadores dependientes formales. Estos se discuten más adelante.

[9] Introducida por la Ley 1607 de 2012 (la Ley de reforma tributaria de 2012).

tengan cobertura de salud bajo el sistema no contributivo[10]. En este caso la normatividad autoriza a realizar los aportes teniendo como base de cotización una fracción de hasta ¼ del salario mínimo (según el número de días por mes consignada en el contrato laboral). Con respecto a esta segunda medida, sin embargo, la figura del trabajador dependiente formal *que trabaja por días* y gana menos del salario mínimo no es frecuente en el mercado laboral colombiano y parece haber sido aprovechada solo para trabajadores del servicio doméstico. La consecuencia es que la mayoría de los trabajadores formales dependientes devengan por lo menos el salario mínimo y los que ganan menos quedan en la informalidad.

Los aportes al sistema de aseguramiento frente a riesgos laborales dependen del nivel de riesgo de la actividad que realice el trabajador y representan un costo de entre 0,5% y 6,9% de su Ingreso Base de Cotización (Recuadro 1).

Recuadro 1: Aseguramiento frente a riesgos laborales

El sistema de riesgos laborales está destinado a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. A través de este sistema se reconocen (1) prestaciones asistenciales hasta la recuperación del trabajador y (2) prestaciones económicas (subsidio por incapacidad en caso de accidente o enfermedad laboral, indemnización incapacidad, pensión de invalidez, sustitución pensional, auxilio funerario). Cuando el trabajador sufre una incapacidad permanente durante su desempeño laboral, las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) quedan a cargo de la pensión de invalidez.

El costo del aseguramiento (% sobre el IBC) depende del nivel de riesgo de la actividad del trabajador:

Nivel 1: 0,52%	Nivel 2: 1,04%	Nivel 3: 2,43%	Nivel 4: 4,35%	Nivel 5: 6,96%

Adicional a lo anterior, la normatividad obliga a todos los trabajadores cotizantes cuyo Ingreso Base de Cotización mensual supere los 4 salarios mínimos, a realizar un aporte adicional al *Fondo de Solidaridad Pensional*. Ese aporte, que aumenta con el Ingreso Base de Cotización como muestra el cuadro 2, está destinado a subsidiar las pensiones de 1 salario mínimo.

[10] Introducida por el Decreto 1072 de 2015.

Cuadro 2: Aportes obligatorios al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) como proporción del Ingreso Base de Cotización

Rango de salario mensual o Ingreso Base de Cotización en salarios mínimos	Aporte a FSP
≥ 4 a < 16	1%
≥ 16 a 17	1,2%
De 17 a 18	1,4%
De 18 a 19	1,6%
De 19 a 20	1,8%
Más de 20	2%

Fuente: PNUD con base en la normatividad vigente.

Los trabajadores dependientes tienen derecho a unos pagos adicionales al salario llamados *prestaciones sociales*[11]. Estos son pagos que se realizan en diferentes momentos del año:

- **Prima de servicio:** es el pago de 30 días de salario por año o proporcional al tiempo trabajado y se realiza en dos contados, en junio y en diciembre.
- **Cesantías:** es el reconocimiento de 30 días de salario por año o proporcional al tiempo trabajado que se realiza al comienzo de cada año calendario. Este valor, que se deposita en una cuenta individual a nombre del trabajador, tiene como propósito protegerlo ante el riesgo de desempleo. El trabajador cesante puede retirar las cesantías de su cuenta. La normatividad en Colombia ha autorizado también el retiro de las cesantías por otros motivos, para *cubrir gastos de educación o para la compra, construcción o realización de mejoras a la vivienda*.
- **Intereses sobre las cesantías:** al comienzo de cada año calendario se reconocen unos rendimientos financieros equivalentes al 12% del valor de las cesantías. Estos rendimientos se pagan directamente al trabajador.
- **Vacaciones:** es el derecho de 15 días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas, por cada año laborado o proporcional al tiempo trabajado.

Las prestaciones sociales representan en promedio un costo adicional de 21,8% sobre el valor del salario mensual del trabajador dependiente para el empleador. Adicionalmente, los trabajadores dependientes que ganan hasta dos salarios mínimos mensuales tienen derecho a recibir un auxilio de transporte (igual a 11,7% del salario mínimo en 2021) y una dotación anual de vestido y calzado. Las prestaciones sociales para un trabajador de 1 SM ascienden a 33,5% (21,8% + 11,7%) y para uno de dos salarios mínimos son de 27,65% (21,8% + ½*11,7%). Estos costos se suman a las contribuciones sobre la nómina, encareciendo significativamente la contratación de trabajadores formales, y sobre todo la de los trabajadores formales de menores ingresos.

Para los trabajadores dependientes de ingresos altos, que ganan un salario igual o superior a trece (13) salarios mínimos por mes, la normatividad autoriza la figura del "*salario integral*."

[11] Los trabajadores con salario integral tienen derecho a prima de servicios, ni cesantías.

Estos trabajadores no tienen derecho a primas de servicio, cesantías ni intereses sobre las cesantías. El principio es que el salario mensual más alto "incorpora" estas prestaciones. Para los trabajadores que reciben salario integral, el Ingreso Base de Cotización sobre el cual se liquidan los aportes al sistema de seguridad social contributivo (y los impuestos parafiscales) es igual al 70% del salario. Esto reconocería que una parte del salario integral corresponde al pago de las prestaciones no liquidadas. El cálculo no es exacto, sin embargo, porque los valores equivalentes a la prima de servicios, las cesantías y los intereses sobre las cesantías corresponderían al 15% de un salario integral y no al 30%. En consecuencia, como proporción del salario, los aportes obligatorios al sistema de seguridad social contributivo de los trabajadores dependientes que reciben un salario integral son inferiores que los que realizan los trabajadores de salarios más bajos (ver la figura 4). Esta es una discontinuidad inducida por la regulación que favorece exclusivamente a los trabajadores dependientes formales de altos ingresos (y a sus empleadores).

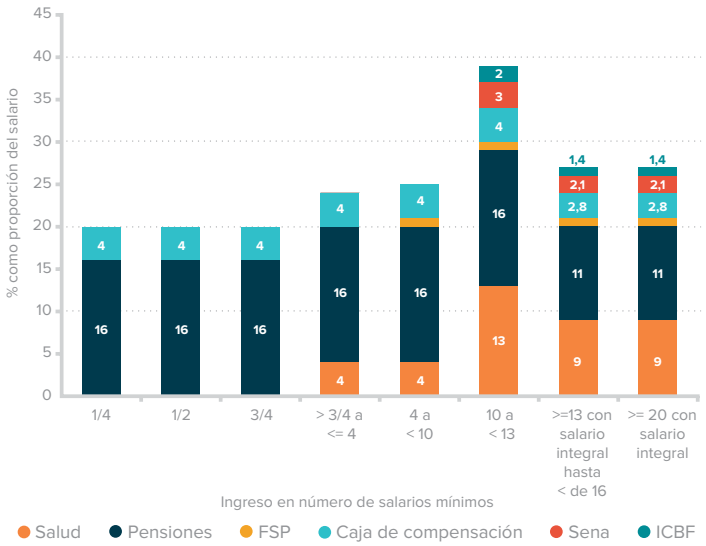
Otro factor que reduce el aporte como proporción del ingreso de los trabajadores dependientes de altos ingresos es un tope al Ingreso Base de Cotización de 25 salarios mínimos. La normatividad deja un espacio para que el gobierno amplíe este tope, condicional a que ninguna mesada pensional supere el valor de 25 salarios mínimos[12]. Aunque la proporción de trabajadores en estos rangos de ingreso es baja, estos topes son un elemento de regresividad en el sistema.

La figura 4 también muestra los aportes a los que están sujetos los contratos laborales por días bajo los cuales es posible cotizar sobre una fracción del salario mínimo. Su uso generalizado contribuiría a eliminar la discontinuidad que en la práctica excluye de la formalidad a los trabajadores dependientes que ganan menos del mínimo y *trabajan tiempo parcial*.

El cuadro 3 muestra los aportes obligatorios a los sistemas contributivos de salud, pensiones y riesgos profesionales de los trabajadores independientes o por cuenta propia. Ya se ha dicho que los trabajadores que pertenecen a esta categoría y ganan menos de un (1) salario mínimo mensual están excluidos del sistema contributivo de seguridad social. No están obligados a realizar aportes y *no se les permite hacerlos a menos que coticen sobre un salario mínimo*. Vale la pena el énfasis, porque se piensa que al eximirlos de estas contribuciones se les protege. Esto sería cierto si del presupuesto nacional se financiara un sistema de aseguramiento de calidad equivalente para ellos. Como se verá más adelante, esto no es exactamente así en lo que respecta al aseguramiento en salud y no lo es definitivamente con respecto al aseguramiento ante el desempleo, la vejez o la invalidez. A los trabajadores independientes o por cuenta propia de bajos ingresos el marco legal los excluye del sistema de seguridad social contributivo y los asigna por defecto al no contributivo, fragmentando con ello de tajo el mercado laboral y creando un mundo de trabajadores de categoría A y otro de trabajadores de categoría B diferenciados por la calidad de la protección social que los cobija.

[12] Ley 797 de 2003.

Figura 4: Aportes de los trabajadores dependientes al sistema de seguridad social contributivo, como % del salario



Fuente: PNUD con base en la normatividad vigente.

Cuadro 3: Aportes a la seguridad social de los trabajadores independientes

Rango de ingreso mensual	Ingreso Base de Cotización (IBC)	Aporte del trabajador			Aporte del empleador		
		Salud	Pensiones	Riesgos Laborales	Salud	Pensiones	Riesgos Laborales
< 1 SM	No	No	No	No			
De 1 SM a 2,5 SM	1 SM	12,5%	16%				
≥ 2,5 SM	40% del ingreso laboral	12,5%	16%				
≥ 62,5 SM	25 SM	12,5%	16%				

Fuente: PNUD con base en la normatividad vigente.

Los trabajadores independientes o por cuenta propia que ganan un (1) salario mínimo mensual, o más, están obligados, ellos si, a realizar aportes a los sistemas de salud, pensiones y riesgos profesionales (esto último solo aplica para aquellos que obtienen sus ingresos a través de un contrato de prestación de servicios). Los trabajadores independientes de altos ingresos están también obligados, como los dependientes, a realizar aportes adicionales al Fondo de Solidaridad Pensional y les aplican las tasas que muestra el cuadro 2. Por definición, ante la ausencia de un empleador, los trabajadores independientes tienen la totalidad de los aportes obligatorios a su cargo[13].

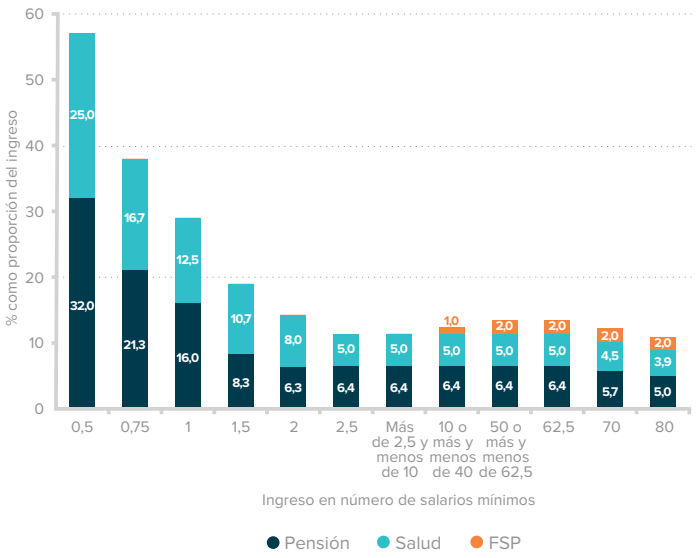
En contraste con los trabajadores dependientes, exceptuando a aquellos que reciben un ingreso laboral igual a un (1) salario mínimo, cuyo *Ingreso Base de Cotización* es igual al ingreso

[13] En contraste con los trabajadores dependientes formales, los independientes no están obligados al pago de impuestos parafiscales, como se verá abajo.

que reciben, el *Ingreso Base de Cotización* de los trabajadores independientes o por cuenta propia es una proporción igual al 40% de sus ingresos (ver el cuadro 3). Esto posiblemente tiene por objeto reconocer que en algunos oficios una parte del ingreso que recibe el trabajador independiente va a cubrir costos asociados directamente con su actividad laboral y que su ingreso neto de esos costos es en realidad más bajo. Sin embargo, la manera en que quedó diseñado el esquema de aportes de los trabajadores independientes es un desincentivo enorme para operar en la formalidad. Usando los números del cuadro 3, la figura 5 muestra que la entrada en la formalidad es más costosa para el trabajador independiente que gana 1 salario mínimo, que para el que gana hasta 2,5 veces ese valor, cuando se considera el aporte obligatorio como proporción del ingreso. Para el independiente que ingresa a la formalidad con 1 salario mínimo, el aporte obligatorio representa 28,5% de su ingreso. Ese porcentaje disminuye gradualmente con el tamaño del ingreso, hasta 11,4%, cuando el trabajador obtiene un ingreso igual a 2,5 salarios mínimos. Ahí se estabiliza para la mayoría de los trabajadores independientes, excepto por los puntos adicionales que deben aportar todos los trabajadores de altos ingresos al Fondo de Seguridad Pensional. Vuelve a cambiar solo para los ingresos iguales o superiores a 62,5 salarios mínimos de ingreso, cuando gracias al *tope de 25 salarios mínimos* que impone la regulación al *Ingreso Base de Cotización*, el aporte a los sistemas de salud y pensiones como proporción del ingreso del trabajador comienza a caer.

El esquema de aportes obligatorios que aplica a los trabajadores independientes no solamente es excluyente. También es regresivo, pues como proporción de su ingreso los trabajadores de ingresos más altos aportan menos que los trabajadores de ingresos más bajos y los que más aportan son los que reciben los ingresos más bajos de todos aquellos a quienes se les obliga a cotizar. Nótese además que para el trabajador independiente que teniendo un ingreso por debajo del salario mínimo quisiera voluntariamente ingresar a la formalidad, la contribución aumenta en dirección contraria al ingreso. Por ejemplo, la contribución como proporción del ingreso es igual a 38% si el ingreso es igual a la mitad del salario mínimo y de 57% si es igual a una cuarta parte del salario mínimo. Por diseño, el sistema contributivo de seguridad social incentiva a la informalidad.

Figura 5: Aportes de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social contributivo, como % del ingreso laboral



Fuente: PNUD con base en la normatividad vigente.
Nota: Para los trabajadores que ganan menos de 1 salario mínimo no es obligatorio hacer aportes al Sistema de Seguridad Social.

Aseguramiento en salud bajo el régimen contributivo

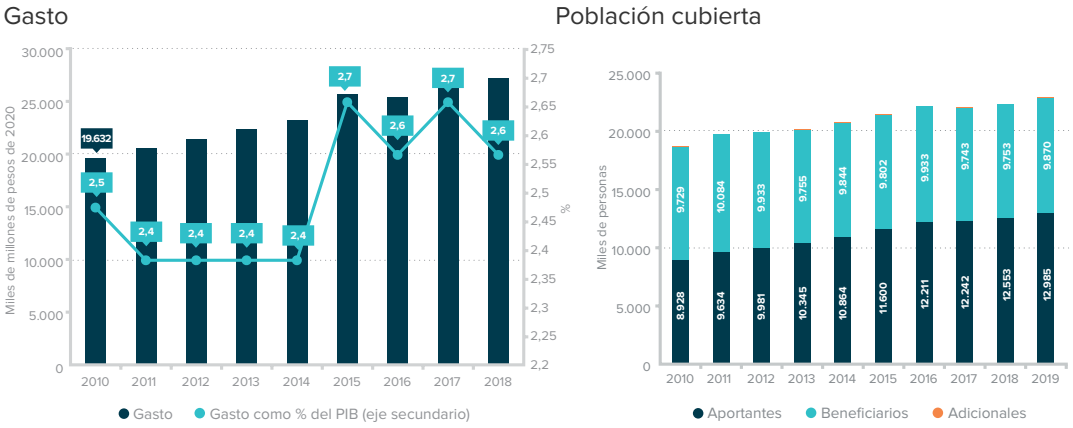
Los aportes al sistema contributivo de salud dan derecho al trabajador a:

- **Un plan de beneficios en salud:** un plan de protección integral para el trabajador contribuyente y su familia frente a la maternidad y enfermedad general, en las fases de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías. Como aseguradoras, las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) son las encargadas de organizar y garantizar la prestación de este plan[14].
- **Un subsidio en dinero en caso de incapacidad temporal:** el sistema prevé un subsidio equivalente a 2/3 del *Ingreso Base de Cotización* del trabajador por enfermedad o accidente no relacionado con el trabajo, hasta por 90 días. A partir del día 91 y hasta el día 180 de la incapacidad el subsidio se reduce a 1/2 del *Ingreso Base de Cotización*.
- **Licencia de maternidad:** Las mujeres afiliadas al Régimen Contributivo, tienen derecho a una licencia de maternidad de 18 semanas, durante la cual reciben un ingreso equivalente al 100% de su I*ngreso Base de Cotización*. Para las trabajadoras dependientes, el responsable del pago es el empleador y para las independientes es la EPS.

En Colombia, los pensionados están obligados a cotizar a salud para su propia cobertura y la de su grupo familiar. En su caso, la base de cotización es la mesada pensional.

El gasto en salud a través del sistema contributivo de seguridad ha fluctuado entre 2,6% y 2,7% del PIB en los años recientes. Este gasto cubrió en 2019 a 22,9 millones de personas -13 millones de ellas trabajadores formales, y 9,9 millones beneficiarios suyos-. Un pequeño número de cotizantes -aproximadamente 76 mil personas- realiza aportes al sistema para tener cobertura bajo el Régimen Contributivo a pesar de no recibir ingresos laborales. Este grupo es el que se llama “adicionales” en la figura 6.

Figura 6: Gasto y número de asegurados a través del sistema contributivo de salud, 2010-2019

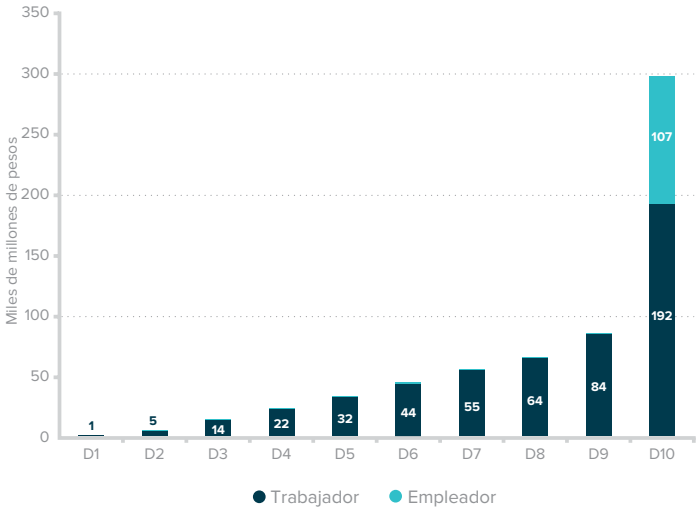


Fuente: Departamento Nacional de Planeación de Colombia y Cuentas Nacionales del DANE.

[14] Excepto una, todas las EPS son privadas.

El resultado de la eliminación de los aportes patronales al sistema de salud para los trabajadores que reciben 10 o más salarios mínimos por mes[15], es que los aportes directos de los empleadores complementan casi exclusivamente los aportes de los trabajadores dependientes del decil 10 de la distribución de ingreso (ver la figura 7).

Figura 7: Contribuciones al aseguramiento en salud por decil de ingreso, 2019



Fuente: GEIH 2019 y cálculos PNUD.

Como estos empleados reciben del sistema en términos de beneficios lo mismo que cualquier otro trabajador formal, hay redistribución desde los trabajadores formales de mayores ingresos y sus empleadores hacia los empleados formales de menores ingresos. También hay redistribución en el sistema de salud desde los pensionados que se encuentran en el extremo alto de la distribución de ingreso hacia los trabajadores de menores ingresos.

Aseguramiento para la vejez en el sistema contributivo de pensiones

Los trabajadores colombianos pueden elegir entre dos regímenes alternativos de ahorro para la vejez: el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS). Los requisitos para pensionarse y el tamaño de la mesada pensional difieren entre los dos regímenes por la existencia de distintos costos y subsidios.

En el Régimen de Prima Media (RPM):

- Las mujeres pueden pensionarse a partir de los 57 y los hombres a partir de los 62 años.
- Para pensionarse se requiere haber cotizado 1.300 semanas en cualquier tiempo.
- La mesada pensional se liquida teniendo como base *el promedio del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión*.

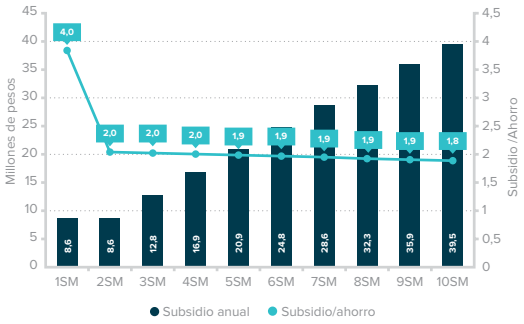
[15] Ley 1607 de 2012.

- Quienes cumplen la edad, pero no han cotizado el mínimo de semanas exigidas y no pueden continuar cotizando, tienen derecho a recibir una *indemnización sustitutiva*, equivalente a la devolución de los saldos cotizados actualizados con la inflación anual, pero sin intereses.

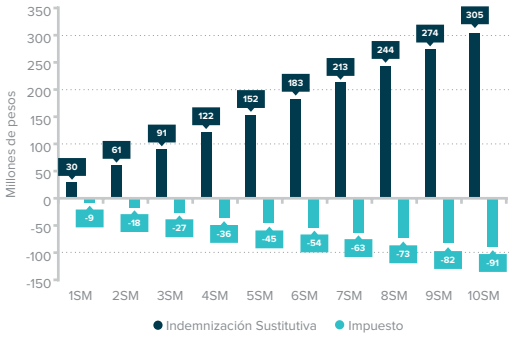
La figura 8 simula las situaciones del trabajador que cumple los requisitos para pensionarse en el RPM y la del que no los cumple y, en cambio de una mesada pensional, recibe una indemnización sustitutiva. Las simulaciones diferencian a los trabajadores según su Ingreso Base de Cotización (IBC), medido en salarios mínimos (SM). Suponen que ese IBC no cambia en el tiempo. En particular, suponen que no hubo un comportamiento estratégico por parte de los trabajadores que resultara en un IBC desproporcionalmente más alto durante los últimos diez años de aportes al sistema.

Figura 8: Subsidios e "impuestos" en el RPM

Subsidio anual a pensionados, según IBC en número de SM



Impuesto total a aportantes que no se pensionan, según IBC en número de SM



Fuente: Cálculos PNUD.

Estas simulaciones ilustran dos problemas de diseño del sistema. El panel de la izquierda muestra que, bajo sus parámetros actuales -tasa de aportes, tiempo de cotización, IBC y tasas de reemplazo- las pensiones del RPM requieren grandes subsidios del Presupuesto General de la Nación: los ahorros de los trabajadores bajo una rentabilidad razonable no son suficientes para generar las mesadas pensionales que prevé el sistema. Las pensiones iguales a un salario mínimo reciben un subsidio que equivale a 4 veces el ahorro realizado por el trabajador a lo largo de su vida laboral. Como proporción de la mesada pensional, estas son las pensiones que reciben el subsidio más alto. Las pensiones más altas reciben un subsidio que equivale aproximadamente a 2 veces el ahorro realizado. La figura 8 muestra que esta proporción se reduce marginalmente con el tamaño del IBC (un IBC igual a 10 salarios mínimos recibe un subsidio equivalente a 1,8 veces el ahorro del trabajador). El subsidio para las pensiones de 1 salario mínimo es más alto como proporción del ahorro, porque el marco legal colombiano obliga en este caso a una tasa de reemplazo de 100%. Las pensiones más altas tienen una tasa de reemplazo igual a 65% que cae gradualmente con el tamaño del IBC (es igual a 60,8% para un IBC de 10 SM). Aunque como proporción del ahorro las pensiones más altas reciben un subsidio menor que las pensiones de salario mínimo, en valor los subsidios para las pensiones altas son mucho mayores. Loredana Helmsdorff y Mónica Uribe estimaron que el subsidio anual promedio para aquellos con pensiones iguales a 1 salario mínimo era igual a 6,6 millones de pesos en 2015. En contraste, el subsidio anual promedio estimado para aquellos con pensiones de 10 salarios mínimos

o más ascendía a 58,6 millones de pesos[16]. Además del desafío que imponen a las cuentas fiscales de la Nación los subsidios implícitos en su diseño[17], el RPM redistribuye de los impuestos de los colombianos hacia los pensionados que, incluyendo a los trabajadores que se pensionan con una mesada pensional igual a un salario mínimo, hacen parte del 50% de los trabajadores de mayores ingresos, y dentro de ese grupo, entrega subsidios mucho más altos a los pensionados de mayores ingresos.

El panel de la derecha muestra, en contraste, que en el RPM los trabajadores que no cumplen con el requisito del número de semanas cotizadas no solo no reciben una mesada pensional sino pierden recursos frente a lo que habrían podido obtener si, en cambio de realizar sus aportes al sistema, los hubieran depositado en una cuenta de ahorros. Para efectos de ilustración, esta simulación supone que el trabajador es formal durante toda su vida laboral y que le falta solamente una semana de cotización para acceder a una mesada pensional. Como, por diseño, el sistema no prevé el reconocimiento de una rentabilidad sobre el ahorro que se devuelve al trabajador bajo la forma de una indemnización sustitutiva, el costo de oportunidad para el trabajador que no logra pensionarse en el RPM es igual a la rentabilidad que habría podido obtener sobre el mismo ahorro en el sistema bancario. A una tasa de interés anual de 4% -una tasa de largo plazo conservadora-, el "impuesto" que paga el trabajador al sistema equivale al 22,9% del ahorro realizado a lo largo de su vida laboral. En valor, el impuesto es mayor para los trabajadores con IBC más alto. El RPM entonces redistribuye también desde los trabajadores que no logran una pensión bajo sus parámetros hacia los que si se pensionan.

En el Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS):

- Para pensionarse se requiere un capital acumulado que le permita al trabajador obtener una pensión mensual igual al menos al 110% del salario mínimo mensual vigente. No hay requisito de edad ni de semanas cotizadas.
- Los afiliados que cumpliendo 62 años si son hombres y 57 si son mujeres, no hayan alcanzado a generar una pensión mínima y hayan cotizado por lo menos 1.150 semanas, tienen derecho a que se les complete la parte que haga falta para obtener una pensión igual al salario mínimo, es decir tienen una *garantía de pensión mínima*.
- Los afiliados que tengan las edades previstas y no hayan acumulado el capital necesario ni el número mínimo de semanas (1.150), tienen derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro, con los rendimientos financieros correspondientes.
- Del aporte de 16% sobre el IBC solo 11,5pp van a la cuenta de ahorro individual del trabajador. 1,5pp van al Fondo de Garantía de Pensión Mínima y 3pp van a cubrir un seguro previsional y los costos de administración de las Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP). La manera en la que se distribuyen esos tres puntos del aporte entre los dos rubros varía entre las AFP, con los costos de administración ubicándose entre 0,8pp y 2,1pp. En promedio, 1,24pp corresponden a costos de administración y

[16] Estos números pueden consultarse en el informe elaborado por ECONESTUDIO (2016) para el Departamento Nacional de Colombia.

[17] De acuerdo con los cálculos de subsidios a las pensiones elaborados por Loredana Helmsdorff y Mónica Uribe en 2015 y consignados en ECONESTUDIO (2016), los subsidios del RPM representan anualmente del orden de 1,4 puntos porcentuales del PIB.

1,76pp al seguro previsional. Es decir, en promedio, las comisiones de las AFP se llevan el 7,7% de la contribución -el ahorro- de los afiliados.

El RAIS permite a los trabajadores que no alcanzan a cumplir los requisitos mínimos para obtener una mesada pensional recuperar sus ahorros con una rentabilidad real equivalente a la que obtendrían a través del sistema bancario. También permite a los trabajadores que acumulan un nivel dado de ahorro, transformarlo en una mesada pensional sin cumplir requisitos de edad o semanas cotizadas[18]. Para los trabajadores que no cumplen esa condición, pero cumplen con el requisito de edad y cotizan 1.150 semanas -150 menos que en el RPM- el RAIS activa la garantía de pensión mínima, a través de la cual se accede a una mesada pensional igual al salario mínimo legal vigente. Hasta aquí, las características del sistema parecen beneficiosas para los trabajadores. El diseño del RAIS, sin embargo, tampoco está exento de problemas:

- La pensión mínima garantizada es posible gracias a una redistribución, a través del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, desde los trabajadores aportantes que no cumplen las semanas de cotización ni el capital mínimo necesario para pensionarse (aquellos con menor capacidad de ahorro del sistema) y desde los trabajadores aportantes que consiguen pensionarse por la vía de capital mínimo acumulado, hacia los trabajadores aportantes de bajos ingresos que cumplen con las semanas de cotización, pero no alcanzan a acumular el capital necesario para obtener una pensión igual al salario mínimo. La redistribución desde los trabajadores que no logran pensionarse hacia los que reciben la garantía de pensión mínima es un rasgo indeseable del sistema.
- Como el capital mínimo necesario para acceder a una mesada pensional en el RAIS se encuentra atado al salario mínimo, cada vez que este aumenta es más difícil obtener una mesada pensional para quienes no cumplan el mínimo de semanas cotizadas (y más probable que requiera activarse la garantía de pensión mínima para quienes lo cumplan).
- El 2,74% del Ingreso Base de Cotización del trabajador se destina (en promedio) al financiamiento del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (1,5%) y a cubrir los costos de administración de la AFP (1,24% en promedio). Con esto, el 14,24% aportado (en promedio) por el trabajador para obtener una pensión en la vejez[19] se ve automáticamente reducido a 11,50%. A una tasa de interés anual de largo plazo de 5%, para recuperar el 14,24% del IBC originalmente aportado en términos nominales, se requiere que la porción del aporte que entra en la cuenta de ahorro individual rente durante 4,4 años[20]. Lo que esto significa es que una fracción importante de la rentabilidad se va en recuperar el valor nominal de los aportes y que los aportes realizados al final de la vida laboral -que renten durante menos de 4,4 años- nunca lo recuperan.

La figura 9 muestra la distribución de trabajadores aportantes y pensionados de los dos regímenes, RPM y RAIS, y su evolución en el tiempo. El RAIS, que es un sistema mucho más

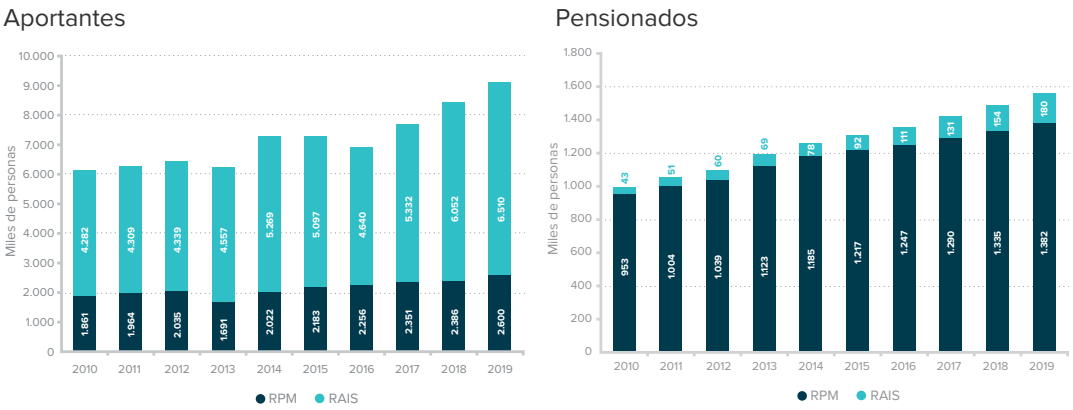
[18] Estos trabajadores pueden optar entre varias modalidades de retiro, incluyendo una renta vitalicia. Si eligen una modalidad de pago bajo la cual asumen el riesgo de la rentabilidad, el sistema los traslada automáticamente a una renta vitalicia en el momento en que el capital disminuya, para garantizarles al menos ingreso igual a un salario mínimo.

[19] El 1,74% del ingreso base de cotización (en promedio) se destina a la compra del seguro previsional, que protege al trabajador frente al riesgo de incapacidad o muerte. Como se trata de un costo que beneficia directamente al contribuyente, no se lo tiene en cuenta al calcular el porcentaje del ingreso base de cotización originalmente destinado al ahorro pensional para protección en la vejez.

[20] Si la tasa de interés anual de largo plazo es de 4%, se requieren 5,4 años. Si es de 8% se requieren 2,8 años.

joven que el RPM, concentra a la mayoría de los aportantes. En contraste, la mayoría de los pensionados (88,5%) corresponde por ahora al RPM.

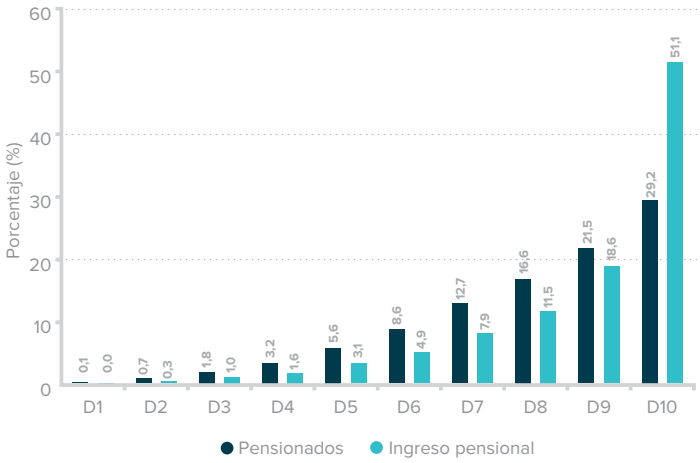
Figura 9: Sistema de pensiones, aportantes y pensionados 2010-2019



Fuente: Departamento Nacional de Planeación de Colombia y cálculos PNUD.

En 2019, había 1,562 millones de pensionados en Colombia, un número que corresponde al 23,7% de la población en edad de pensión[21]. La figura 10 muestra que el 50,7% de esos pensionados pertenece al 20% más rico de la población y captura 69,7% del ingreso pensional. Captura, también, una proporción similar de los subsidios a las pensiones del RPM que se entregan con cargo al Presupuesto Nacional, equivalentes a por lo menos a dos veces el ahorro pensional realizado, de acuerdo con los cálculos que se presentan en la figura 8[22].

Figura 10: Pensionados e ingreso pensional sobre la distribución de ingreso, 2019



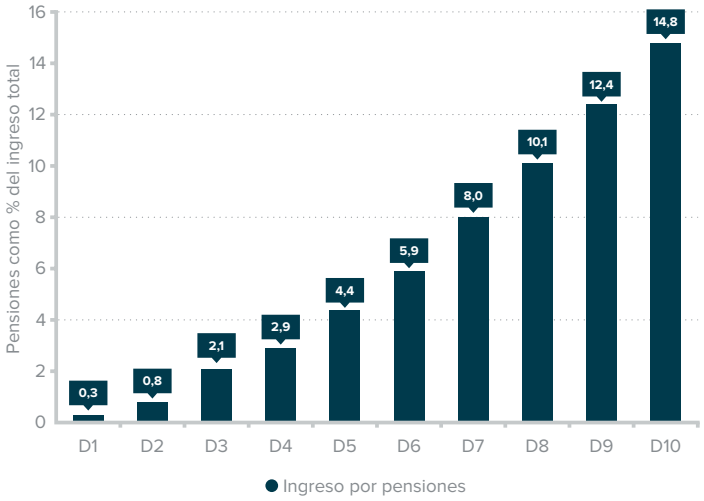
Fuente: GEIH 2019 y cálculos PNUD.

[21] Cálculo con base en datos de la GEIH 2019.
[22] Recuérdese que los cálculos suponen que el trabajador no aumentó estratégicamente su ahorro pensional durante los últimos 10 años de cotización. De haberlo hecho, el subsidio que recibe es aún más alto.

Para el 30% más rico de los pensionados -aquellos pertenecientes al 30% de los hogares de mayores ingresos- el ingreso pensional representa más del 10% del ingreso del hogar. Para el 10% más rico, representa el 15% (ver la figura 11).

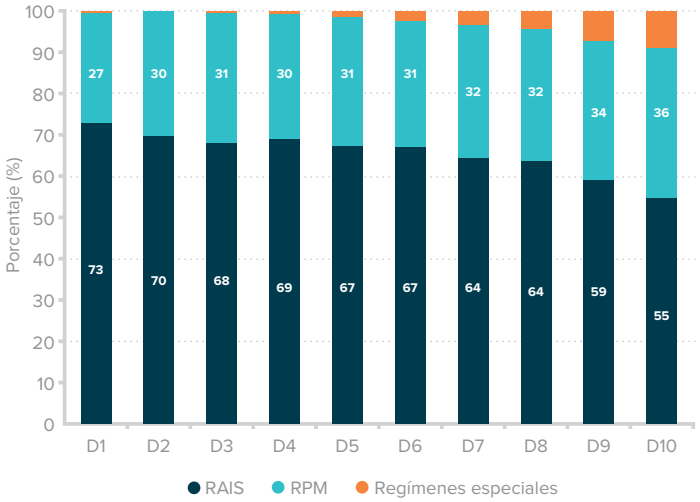
La distribución de los aportantes sobre la distribución del ingreso sugiere que en el futuro los subsidios en volumen seguirán concentrados en los trabajadores más ricos, ya que los aportantes más ricos están en más concentrados en el RPM (ver la figura 12). En el RAIS están más concentrados los aportantes de menores ingresos, que son susceptibles de recibir algún subsidio sólo si están entre los más pobres que consiguen pensionarse. La focalización de subsidios hacia los más pobres funciona mejor en el RAIS que en el RPM.

Figura 11: Ingreso de una pensión contributiva como % del ingreso total del hogar, 2019



Fuente: GEIH 2019 y cálculos PNUD.

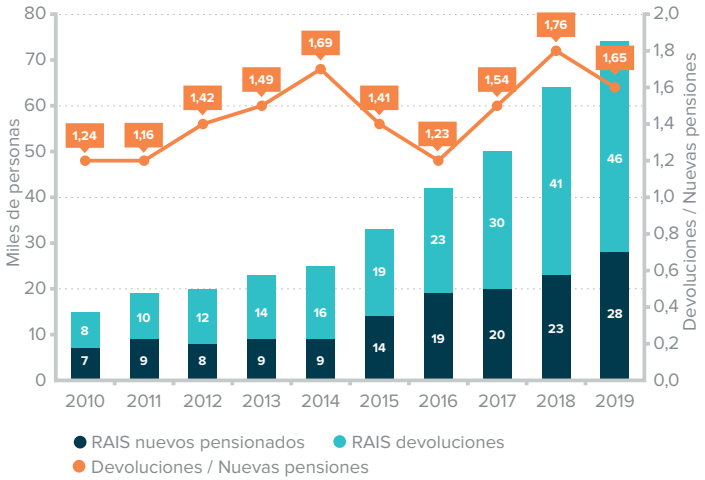
Figura 12: Aportantes según régimen al que aportan y decil de ingreso, 2019



Fuente: GEIH 2019 y cálculos PNUD.

La proporción de cotizantes que culmina su proceso de ahorro para la vejez en el RAIS sin una mesada pensional es, sin embargo, muy alta. La figura 13 muestra que en 2019 ese porcentaje fue de 62%. Entre 2010 y 2019 por cada trabajador que se pensionó en el RAIS, 1,46 trabajadores solicitaron la devolución de sus ahorros en lugar de una pensión. Entre 2017 y 2019 este número es aún más alto, de 1,65 devoluciones en promedio por cada nueva pensión.

Figura 13: RAIS, nuevos pensionados por año y personas que solicitaron devolución de saldos, 2010-2019



Fuente: Asofondos.

Tránsitos entre formalidad e informalidad en el mercado laboral

El RAIS es un sistema de pensiones que no pensiona a la mayoría de sus afiliados, dejándolos desprotegidos para enfrentar la vejez. Los cálculos de densidades de cotización que es posible realizar con la base de datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), que desde 2008 registra los aportes a pensión que realizan los trabajadores colombianos y sus empleadores, indican, lamentablemente, que el RMP no es diferente[23]. Los cuadros 4 a 6 presentan estos cálculos.

La densidad de cotización se define como el número de meses cotizados sobre el número posible. Para calcular las densidades se tiene en cuenta el tiempo que cada trabajador habría podido cotizar, a partir del momento en que aparece en la base de datos por primera vez. Por ejemplo, un trabajador de 20 años que ingresa a la PILA en abril de 2009 y cotiza mensualmente sin interrupción hasta marzo de 2020, tiene una tasa de cotización igual a 100%. En los cálculos se supone que la edad al inicio de la vida laboral es 20 años. Se excluyen del ejercicio las cotizaciones de quienes cotizan alguna vez antes de haber cumplido esa edad. También se excluyen del ejercicio los trabajadores que cumplen la edad de pensión antes del último mes de la base de datos, porque es imposible saber con exactitud su estatus en caso de salida.

[23] Los autores agradecen el acceso a los datos de la PILA a través del Banco de la República de Medellín, mediante el apoyo de Leonardo Bonilla. También agradecen a Nicolás Peña-Tenjo, que realizó el trabajo de programación que hizo posibles los cálculos.

El cuadro 4 muestra las densidades de cotización promedio del período comprendido entre enero de 2009 y marzo de 2021, categorizando a los aportantes de acuerdo con la cohorte de edad a la que pertenecen (el cuadro muestra su rango de edad en marzo de 2020) y de acuerdo con la figura de trabajador dependiente o independiente bajo la cual cotizan. En total, el ejercicio cubre a 17,9 millones de trabajadores[24]. El panel de abajo muestra la masa de trabajadores que cae en cada grupo. Este cuadro muestra que, a partir del momento en que lo hace por primera vez, el trabajador colombiano "formal" promedio cotiza el 43% del tiempo. Esto puede ocurrir por caídas en el desempleo o la inactividad, o por tránsitos entre la formalidad y la informalidad. En Colombia, lo segundo es una parte muy importante de la explicación. Entre enero de 2009 y marzo de 2020, en promedio *cada mes* el 11,0% de los trabajadores formales desaparece de la PILA. De manera casi simétrica, en promedio *cada mes* el 11,4% de los trabajadores son "nuevos formales" que no aparecen como cotizantes en el mes anterior[25].

Las densidades de cotización son más altas para los cotizantes de las cohortes más antiguas, esto posiblemente relacionado con un esfuerzo al final de la vida laboral por completar las semanas de cotización necesarias para lograr una pensión. También son más altas para los trabajadores que son siempre dependientes que para los que son siempre independientes. Y son más altas para los trabajadores que transitan entre la dependencia y la independencia a lo largo de su vida laboral. Los trabajadores que caen en este grupo tienen en general densidades de cotización por encima del promedio de la cohorte de edad a la que pertenecen: el tránsito les permite frecuencias de cotización más altas. A pesar de las variaciones entre grupos, lo más saliente de estos números es que la probabilidad de pensión en Colombia es muy baja. Si en un período de 584 semanas (11 años y 3 meses) el trabajador promedio cotizó 251 semanas, para completar las 1.300 semanas de cotización mínimas que exige el RPM debería tener una vida laboral de 58 años (3.025 semanas). Para completar las 1.150 semanas que exige el RAIS debería tener una de 52 años. En los dos regímenes, RPM y RAIS, la probabilidad de pensionarse es baja. Como sistema de pensiones, ninguno de los dos funciona bien.

[24] Estos cálculos excluyen a 571,812 trabajadores que tienen vacío el campo de fecha de nacimiento en la PILA.
[25] PILA y cálculos PNUD.

Cuadro 4: PILA por cohortes de edad y estatus del trabajador, enero 2009 a marzo 2020*

Cohortes de edad	Total	Siempre dependientes	Dependientes más de 2/3 del tiempo	Dependientes más de 1/3 y menos de 2/3 del tiempo	Dependientes menos de 2/3 del tiempo	Siempre independientres
20 a menos de 30	40	40	50	40	34	17
30 a menos de 40	42	40	54	46	42	17
40 a menos de 50	47	45	59	51	50	26
50 a menos de 60	48	47	60	52	53	33
Total	43	42	55	48	48	25

Cohortes de edad	Total	Siempre dependientes	Dependientes más de 2/3 del tiempo	Dependientes más de 1/3 y menos de 2/3 del tiempo	Dependientes menos de 2/3 del tiempo	Siempre independientres
20 a menos de 30	5.280.823	4.640.108	388.640	124.863	49.814	77.398
30 a menos de 40	5.670.573	4.242.704	849.872	298.267	146.902	132.828
40 a menos de 50	4.211.075	3.068.115	581.532	223.299	152.713	185.416
50 a menos de 60	2.768.390	1.970.154	336.129	144.670	123.631	193.806
Total	17.935.638	13.924.561	2.156.357	791.175	473.605	589.940

Fuente: PILA y cálculos PNUD. *Para las mujeres la cohorte de edad más antigua es de 50 a menos de 57 años.

El cuadro 5 muestra los números esta vez distinguiendo a los trabajadores aportantes según el rango de su Ingreso Base de Cotización (IBC) al momento de entrar a la PILA[26]. Las densidades promedio de cotización aumentan con el rango de ingreso. Es decir, la probabilidad de acceder a una pensión es más alta para los trabajadores de mayores ingresos (que, de paso, cuando se pensionan bajo el RPM lo hacen con inmensos subsidios del erario). En Colombia el 58% de los trabajadores aportantes cotiza sobre 1 salario mínimo y el 5% cotiza sobre más de 3 salarios mínimos. Estos números son útiles para entender las desigualdades implícitas en estas densidades de cotización. Las menores estancias en la formalidad en la parte bajan de la distribución salarial hace que lo que ocurre en la práctica con el sistema contributivo de pensiones sea muy diferente a las intenciones del diseño. Las transiciones entre la formalidad y la informalidad afectan el funcionamiento de todo el sistema contributivo.

El hecho de que los trabajadores de bajos ingresos estén menos tiempo en la formalidad que los de altos ingresos no solo hace muy desigual el sistema de pensiones contributivas

[26] Se excluyen del ejercicio los trabajadores que entraron a la PILA cotizando sobre un IBC de 25 salarios mínimos (el 0.03% del total de trabajadores). Sus densidades de cotización son más bajas que las de los rangos de IBC menores.

de retiro. También implica que los trabajadores de menores ingresos están más expuestos ante los riesgos de invalidez, muerte y desempleo, y tienen menos acceso a las licencias de maternidad.

Cuadro 5: PILA por rangos de IBC y estatus del trabajador, enero 2009 a marzo 2020

Rangos de ingreso base de cotización	Total	Siempre dependientes	Dependientes más de 2/3 del tiempo	Dependientes más de 1/3 y menos de 2/3 del tiempo	Dependientes menos de 2/3 del tiempo	Siempre independientres
1 SM o menos*	39	37	54	48	49	33
Más de 1 SM y hasta 2 SM	42	43	51	43	39	18
Más de 2 SM y hasta 3 SM	59	58	66	60	60	23
Más de 3 SM y hasta 5 SM	63	62	70	65	62	20
Más de 5 SM y hasta 10 SM	68	66	75	70	65	17
Más de 10 SM y menos de 25 SM	67	64	78	71	66	17
Total	42	41	55	48	47	24

Fuente: PILA y cálculos PNUD. *En la PILA se registran aportes de trabajadores dependientes con IBC por debajo de 1 salario mínimo. Estos casos deben corresponder a los empleados del servicio doméstico y otros con tratamientos regulatorios especiales.

El cuadro 6 muestra las densidades de cotización según el sistema al que cotizan los trabajadores identificando a aquellos que han transitado entre los dos regímenes a lo largo de su vida laboral, algo que la ley permite en Colombia como una excepción a algunos trabajadores (Recuadro 2)[27]. Las densidades de cotización de quienes cotizan siempre en el RAIS son similares a las del trabajador promedio y las del RPM son mucho más bajas (recordar que el RAIS concentra a la mayoría de los trabajadores aportantes en la actualidad). Lo que llama la atención de este cuadro, sin embargo, es la densidad de cotización mucho más alta de quienes se benefician de la posibilidad de traslado entre regímenes y la manera en la que esta aumenta con el Ingreso Base de Cotización, para los trabajadores que pertenecen a ese grupo.

[27] La posibilidad de cambio entre los dos regímenes de pensiones es un rasgo particular del sistema pensional de Colombia. No existe en los sistemas pensionales de otros países de la región estudiados por el PNUD.

Cuadro 6: PILA por cohortes de edad y rango de Ingreso Base de Cotización PILA por régimen, enero 2009 a marzo 2020

Cohortes de edad	Siempre en el RPM	Siempre en el RAIS	Con cambio entre regímenes
20 a menos de 30	34	40	50
30 a menos de 40	13	40	57
40 a menos de 50	12	41	66
50 a menos de 60	12	37	67
Total	21	40	63

Rangos de ingreso base de cotización	Siempre en el RPM	Siempre en el RAIS	Con cambio entre regímenes
1 SM o menos*	18	36	57
Más de 1 SM y hasta 2 SM	22	40	61
Más de 2 SM y hasta 3 SM	22	52	78
Más de 3 SM y hasta 5 SM	19	56	80
Más de 5 SM y hasta 10 SM	17	59	83
Más de 10 SM y menos de 25 SM	15	57	84
Total	20	39	62

Fuente: PILA y cálculos PNUD. *Para las mujeres la cohorte de edad más antigua es de 50 a menos de 57 años.

Recuadro 2: Traslado de regímenes pensionales

El traslado entre el RPM y el RAIS está reglamentado por el Decreto 692 de 1994.

- El cambio entre regímenes pensionales solo es factible 1 vez cada 5 años.
- Existe la prohibición de trasladarse de régimen cuando falten 10 años o menos para cumplir la edad para adquirir el derecho a la pensión de vejez.
- Hay excepciones para las personas que pertenecen al *régimen de transición* establecido por la Ley 100 de 1993 cuando se creó el sistema pensional actual que incluye al RAIS.
- Pertenecen al régimen de transición pensional quienes:
  - Hubieran cotizado 15 años al RPM al momento de expedición de la Ley 100 de 1993, o

º Hubieran prestado servicios al Estado durante un período igual, con antelación a abril 1 de 1994.

- Si una persona se trasladó al RAIS habiendo cumplido los requisitos para beneficiarse del *régimen de transición pensiona*l, puede devolverse al RPM a cualquier edad, así a la persona le falten menos de 10 años para pensionarse.
- Quien se haya trasladado a un fondo privado desde el RPM puede intentar el traslado nuevamente al RPM sin cumplir requisitos, por medio de la nulidad del traslado anterior. Para ello el afiliado debe demandar.

La situación de las mujeres, en lo que respecta a densidades de cotización y a tránsitos entre la formalidad y la informalidad no es significativamente distinta a la de los hombres (ver el Anexo 2). La probabilidad de pensión de las mujeres puede, sin embargo, verse desigualmente afectada por el "fuero pensional" que protege al trabajador dependiente del despido en los tres años anteriores a su edad de retiro. Por una parte, si esa protección se traduce en una mayor probabilidad de despido antes de entrar en vigor el fuero pensional (antes de los 54 años para las mujeres y antes de los 59 años para los hombres) las mujeres tienen menos tiempo para completar las semanas exigidas. Por otra, si por el contrario el fuero se traduce en una protección efectiva frente al despido que se activa desde una edad más temprana para las mujeres, esto puede afectar su probabilidad de empleo versus la de los hombres, en este caso no solo afectando su probabilidad de pensión sino también su situación en el mercado laboral (¿quién emplearía a una mujer cercana a cumplir 54 años?). Hay un escenario posible en el cual la combinación entre edad más temprana de retiro y fuero pensional opera a favor de las mujeres, y es para las trabajadoras dependientes que conservan su empleo al cumplir 54 años y se vuelven imposibles de despedir, una vía por la cual podría aumentar su probabilidad de pensión. Lo único que no es cierto nunca es que las mujeres puedan realmente pensionarse más temprano que los hombres en Colombia[28].

En suma, el sistema pensional colombiano funciona mal, es complejo, caro, deja fuera a muchos, sobre todo a los de bajos ingresos, y tiene impuestos y subsidios implícitos que en balance lo hacen muy regresivo.

2.2. Otros programas financiados con impuestos sobre la nómina

Los impuestos sobre la nómina o parafiscales son impuestos estatutariamente en cabeza de los empleadores, que se liquidan teniendo como base gravable el valor de la nómina de los trabajadores dependientes. Tienen tres destinos:

- **El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).** Es la institución a cargo de la atención a la primera infancia. Presta servicios de cuidado a los menores de 5 años

[28] De acuerdo con la GEIH 2019, en Colombia el 21% de las mujeres y 30% de los hombres en edad de pensión están pensionados. Dada la magnitud de las brechas de género en participación laboral en Colombia es imposible establecer la contribución del fuero pensional y la edad de pensión a la diferencia en la probabilidad de pensión entre hombres y mujeres.

provenientes de familias pobres y es la entidad responsable de proteger los derechos de todos los colombianos menores de edad.

- **El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).** Es la institución a cargo de la formación para el trabajo en Colombia. Ofrece servicios gratuitos de formación en habilidades para el trabajo, y programas de formación técnica y tecnológica a los colombianos.
- **Las Cajas de Compensación Familiar.** Son entidades público-privadas a través de las cuales se entregan servicios y beneficios a los trabajadores formales. Los trabajadores independientes formales pueden acceder a ellas a través de aportes voluntarios. Se trata de una institucionalidad compleja, particular al caso colombiano, utilizada con frecuencia por el gobierno para ejecutar recursos a través de ellas con propósitos más amplios. El recuadro 3 la presenta en mayor detalle.

El cuadro 7 muestra las tasas de contribución correspondientes a estos impuestos, que se suman a los aportes a la seguridad social de los trabajadores (y se suman también a los aportes para las prestaciones sociales). La figura 4 muestra el sobrecosto total que representan como porcentaje del Ingreso Base de Cotización de los trabajadores dependientes.

Cuadro 7: Impuestos sobre la nómina

Tipo de trabajador	Rango de ingreso mensual	Ingreso Base de Cotización (IBC)	Impuestos sobre la nómina		
			Caja de compensación familiar	SENA	ICBF
Dependiente	Contrato por días, < 1 SM	Entre 1/4 y 3/4 de 1 SM, según días trabajados	4%		
	1 SM a menos de 10 SM	100% del salario	4%		
	≥ 10 SM sin salario integral	100% del salario	4%	3%	2%
	≥ 13 SM con salario integral	70% del salario	4%	3%	2%
Independiente	< 1 SM	No	2% (aporte voluntario del trabajador)		
	De 1 SM a 2,5 SM	1 SM			
	≥ 2,5 SM	40% del ingreso laboral			
	≥ 62,5 SM	25 SM			

Fuente: PNUD con base en la normatividad vigente.

Recuadro 3: Las Cajas de Compensación Familiar

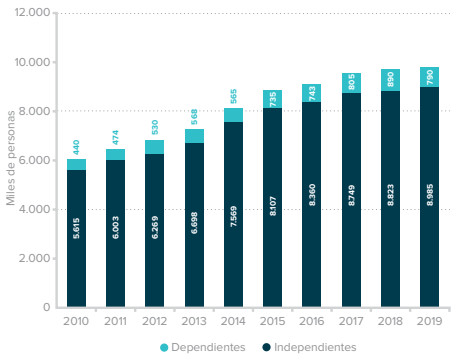
Son un tipo de institucionalidad particular al caso colombiano. Surgen en 1957 con la creación de un **Subsidio Familia**r, que a partir de ese momento deben entregar a sus empleados las empresas con capital superior a un umbral dado y con un mínimo de 20 empleados. A través de los años, la normatividad reglamenta el Subsidio Familiar y otras funciones y les asigna nuevas responsabilidades:

- En 1962 se autoriza a las Cajas a prestar **otros servicios a las familias** de los trabajadores afiliados.
- En 1973 se corrigen inequidades asociadas con el monto de los subsidios atado al valor de la nómina, se admite la representación de los obreros en los consejos directivos de las Cajas y se autoriza a las Cajas a realizar **programas de acción social en salud, educación, alimentación y mercadeo y a realizar planes de construcción y financiación de vivienda**.
- En 1981 se somete a las Cajas a la supervisión, vigilancia y control de la Superintendencia de Subsidio Familiar.
- En 1982 se entrega a las Cajas la responsabilidad de **la financiación de la vivienda de interés social, mediante la asignación de subsidios tanto para la población afiliada al sistema como para la no afiliada**.
- En 1990 se ordena a las Cajas a constituir un fondo para el subsidio familiar de vivienda, en dinero o en especie, para atender las políticas trazadas por el gobierno nacional.
- En 1990 se establece que las Cajas pueden prestar **servicios de salud, y adelantar programas de nutrición para personas que no sean legalmente beneficiarias de sus servicios**.
- En 1991 se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y se integra a las Cajas como una entidad del sistema.
- En 1993 se obliga a las Cajas a **destinar del 5% al 10% de los recursos del subsidio familiar al financiamiento del régimen subsidiado de salud**, con la posibilidad de administrarlo de manera directa.
- En 2000 se obliga a las Cajas a **transferir recursos al Fondo para la Atención Integral de la Niñez y la Jornada Escolar Complementaria**.
- En 2002 se asignan a las Cajas **competencias en materia de protección a los desempleados**, como administradora del Fondo para la Promoción del Empleo y la Protección del Desempleo (FONEDE), se establecen topes al subsidio monetario y se las somete a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio.
- En 2003 se regula el valor del Subsidio Familiar, por departamento. Se establece la transferencia de recursos entre cajas, con el fin de compensar a aquellas con ingresos *insuficientes*.
- En 2004 se autoriza a las Cajas a adelantar **actividades financieras, como la captación en moneda legal por parte de las secciones especializadas de ahorro y crédito, de recursos en depósitos a término, ahorro programado y ahorro contractual de** sus trabajadores, pensionados, independientes y desempleados **afiliados** para colocarlos nuevamente y de forma exclusiva entre estos a través de créditos. Se autoriza la captación de recursos de las empresas afiliadas, pero no la colocación hacia ellas.

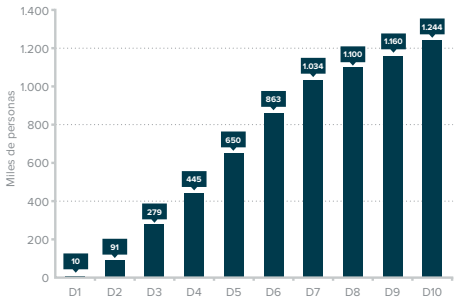
- En 2013 se asigna a las Cajas la **administración del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante** y la prestación de servicios para la gestión y colocación de empleo.

La evolución de la afiliación a las Cajas es por definición la del empleo formal. La ausencia casi total de afiliación voluntaria por parte de los trabajadores independientes puede interpretarse como una señal de su baja valoración por los servicios que entregan. Como el trabajo formal, los beneficios que se entregan a través de las Cajas se concentran en la parte alta de la distribución de ingreso.

Afiliados, 2010-2019



Afiliados por decil de ingreso, 2019



Fuente: Departamento Nacional de Planeación de Colombia, con base en Superintendencia de Subsidio Familiar.

Los impuestos parafiscales financian servicios del Estado que no son exclusivamente para los trabajadores formales y sus familias. Este es el caso del ICBF y el SENA y también de algunos de los servicios que prestan las Cajas de Compensación Familiar (aunque en menor medida en este caso). En la práctica hay un subsidio cruzado del trabajo formal hacia el resto de los trabajadores y sus familias, que se materializa cuando se financian con estos recursos actividades que debería de estas financiando el gobierno con recursos de la tributación general.

2.3. Protección frente al despido

En Colombia no existe un seguro de desempleo como tal. Sin embargo, los trabajadores dependientes formales, que ejercen su actividad al amparo de un contrato laboral, cuentan con (alguna) protección ante el riesgo de desempleo. Por una parte, no pueden ser despedidos en ausencia de justa causa sin que medie el pago de una indemnización y la Corte Constitucional se ha pronunciado explícitamente para dar garantías especiales de protección frente al desempleo a algunos grupos de trabajadores, entre ellos algunos de los más vulnerables.

Por otra, el marco legal prevé mecanismos para proteger a aquellos que entran coyunturalmente en el desempleo.

Reglas de protección frente al despido

El Código del Trabajo[29] regula el despido de los trabajadores en Colombia, bajo dos tipos de contrato laboral: el contrato a término fijo y el contrato a término indefinido. El primero, es un contrato con vigencia máxima de 3 años, renovable indefinidamente. Se prorroga automáticamente por un término igual al acordado, a menos que se avise sobre su terminación al menos 30 días antes de su vencimiento. Si el término fijo es inferior a 1 año, solo es prorrogable 3 veces por períodos iguales o inferiores, al cabo de los cuales el término de renovación no puede ser inferior a 1 año. El segundo, es un contrato que no tiene fecha estipulada de terminación. Termina por renuncia del trabajador o por despido con justa causa.

Después de un período de prueba de 3 meses, en caso de despido sin justa causa el empleador debe pagar una indemnización al trabajador, definida como muestra el cuadro 8.

Cuadro 8: Indemnización según tipo de contrato

Tipo de contrato	Indemnización
Contrato a término fijo	El valor de los salarios correspondientes al tiempo que falte para cumplir el plazo del contrato
Contrato a término indefinido con trabajador que devengue menos de 10 SM	Hasta 1 año de servicio = 30 días de salario
	Más de 1 año de servicio = 30 días de salario por el primer año + 20 días adicionales por cada año de servicio subsiguiente y proporcionalmente por fracción
Contrato a término indefinido con trabajador que devengue 10 SM o más	Hasta 1 año de servicio = 20 días de salario
	Más de 1 año de servicio = 30 días de salario por el primer año + 15 días adicionales por cada año de servicio subsiguiente y proporcionalmente por fracción

Fuente: PNUD con base en la normatividad vigente.

El costo relativo del despido sin justa causa entre los contratos a término fijo y a término indefinido depende de las características particulares de cada caso. Puede ser menos costoso interrumpir un contrato a término indefinido que uno a término fijo, si la interrupción ocurre en un momento tal que el tiempo faltante para cumplir el plazo del contrato a término fijo es mayor en días que la indemnización estipulada para compensar la interrupción de un contrato a término indefinido. No es clara la ventaja de un tipo de contrato sobre el otro. Los costos de despido son altos para el empleador formal bajo cualquiera de las dos figuras.

Entre las causales de despido con justa causa están incluidas la falsificación de documentos por parte del trabajador, el mal comportamiento en el entorno laboral, el incumplimiento grave de las obligaciones contractuales, el bajo rendimiento del trabajador, la detención preventiva, y el acceso a una pensión de jubilación, entre otras. No están incluidas como causas justas de despido la suspensión de actividades del empleador por quiebra o riesgo de quiebra ante choques negativos de la demanda, ni la necesidad de recomponer las plantas de personal por razones de cambio tecnológico. El costo contingente para las empresas de estas exclusiones es alto.

[29] Ley 50 de 1990.

Por otro lado, como señala Ramírez (2021), aunque hay litigios por el tipo de causa de despido, muchos trabajadores, sobre todo aquellos que trabajan en negocios de menos de 10 trabajadores, no usan los tribunales laborales por la lentitud de los procesos, temor a represalias, desconocimiento de la ley o costos de transacción.

En resumen, en la práctica este sistema, no protege bien aun a muchos trabajadores dependientes, pero si representa un problema serio para las empresas.

Estabilidad laboral reforzada

La estabilidad laboral reforzada es un principio desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional que impide que un trabajador dependiente sea despedido por condiciones físicas o de salud que no tengan que ver con su desempeño en el trabajo.

De acuerdo con las disposiciones de la Corte, en Colombia gozan de estabilidad reforzada las mujeres en estado de embarazo y en período de lactancia, las madres adoptantes, los trabajadores sindicalizados con fuero sindical y los trabajadores con discapacidades o limitaciones físicas o mentales. Estos trabajadores pueden ser despedidos, pero debe obedecer a una justa causa, legal y objetiva, y en algunos casos así exista la justa causa, se requiere la autorización del Ministerio del Trabajo, o de un juez laboral para despedirlos.

Mecanismo de Protección al Cesante

Además de las cuentas individuales de cesantías descritas arriba, desde 2013 se viene haciendo en Colombia un esfuerzo por articular las políticas para la mitigación de los efectos del desempleo y para facilitar la reinserción de la población cesante en el mercado laboral. El "Mecanismo de Protección al Cesante" creado por la ley 1636 de 2013 está compuesto por:

- Un **beneficio monetario** equivalente hasta a 2 salarios mínimos para los trabajadores formales que ganen 4 salarios mínimos o menos y caigan en el desempleo.
- El **Servicio Público de Empleo**, que tiene por objeto facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral y se presta a través de las Cajas de Compensación Familiar, el SENA y las bolsas de empleo.
- Los servicios de **capacitación en competencias laborales** para facilitar el reentrenamiento a la población cesante que se prestan a través de las Cajas de Compensación Familiar, el SENA o las instituciones certificadas de formación para el trabajo.
- El **Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC)**, a través del cual se financian los aportes a la seguridad social -salud y pensiones- de los trabajadores cesantes. (Un elemento bien intencionado, que posiblemente tiene un efecto muy marginal a juzgar por las densidades de cotización al sistema pensional de los trabajadores colombianos).
- El **beneficio monetario proporcional por ahorro de cesantías**: los trabajadores pueden ahorrar voluntariamente un porcentaje de sus cesantías en el FOSFEC. Quienes lo hagan, reciben a cambio un subsidio proporcional a su ahorro, que depende del ingreso del trabajador, el porcentaje de cesantías trasladado y el tiempo de ahorro. Este beneficio se hace efectivo en el momento en que queden cesantes[30].

[30] Decreto 135 de 2014. A la fecha de publicación de este documento las disposiciones de este decreto nos se han materializado.

Tienen derecho a la protección bajo este mecanismo los trabajadores que hayan cotizado a una Caja de Compensación Familiar, 1 año en los últimos 3 tres años en el caso de los dependientes y 2 años en los últimos 3 años, en el caso de los independientes. Una proporción baja de trabajadores cumple con estos requisitos (ver González-Velosa, 2021).

En Colombia, el esfuerzo por proteger el ingreso de los trabajadores ante el desempleo es precario e insuficiente. En primer lugar, la protección cobija solamente a los trabajadores que caen en el desempleo desde un trabajo formal (menos del 40% de los trabajadores colombianos) y en particular a los trabajadores formales dependientes, que tienen una cuenta de cesantías. En segundo lugar, el mecanismo de protección es una cuenta de ahorro individual (las cesantías) con varios usos autorizados por la regulación que erosionan su potencial como protección ante el desempleo. Nótese que uno de los beneficios monetarios que se prevé entregar bajo el Mecanismo de Protección al Cesante es, en esencia, un incentivo a que los trabajadores dediquen (al menos una parte de) sus cesantías como protección ante el desempleo. El país no tiene aún un seguro que proteja a los trabajadores ante el riesgo de desempleo a través de un mecanismo que agregue el riesgo de desempleo entre trabajadores y empresas (*pooling*).

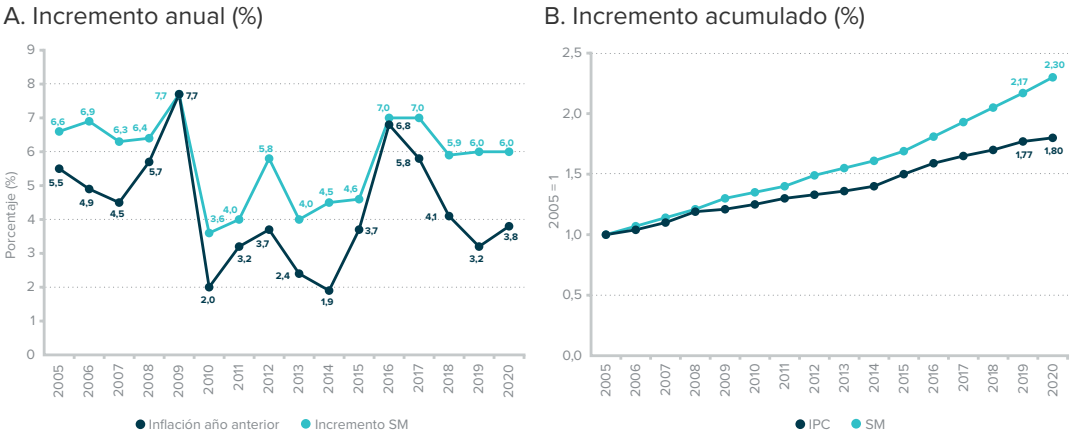
2.4. El salario mínimo

El marco legal colombiano establece el derecho de los trabajadores a recibir un *salario mínimo* que les permita "atender sus necesidades normales y las de su familia, en asuntos materiales, morales y culturales". Ese *salario mínimo* se determina cada año concertadamente en una Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, integrada por empleadores, trabajadores y el gobierno nacional. Si no hay acuerdo en esa Comisión, el gobierno determina unilateralmente el incremento anual[31].

En 2020, el salario mínimo mensual se fijó en 877.802 pesos, que equivalen a USD 256 (a la tasa de cambio de enero 2020). El incremento con respecto al año anterior fue de 6%. Desde 2005 el salario mínimo viene incrementándose anualmente con la inflación o por encima de ella (ver figura 14). Como resultado, en los últimos 15 años el incremento nominal total del salario mínimo ha sido de 130%, lo que equivale a un aumento anual promedio de 5,7% (equivalente a un aumento anual real promedio de 1,4%).

[31] Ley 278 de 1996, Artículos 145 y 147.

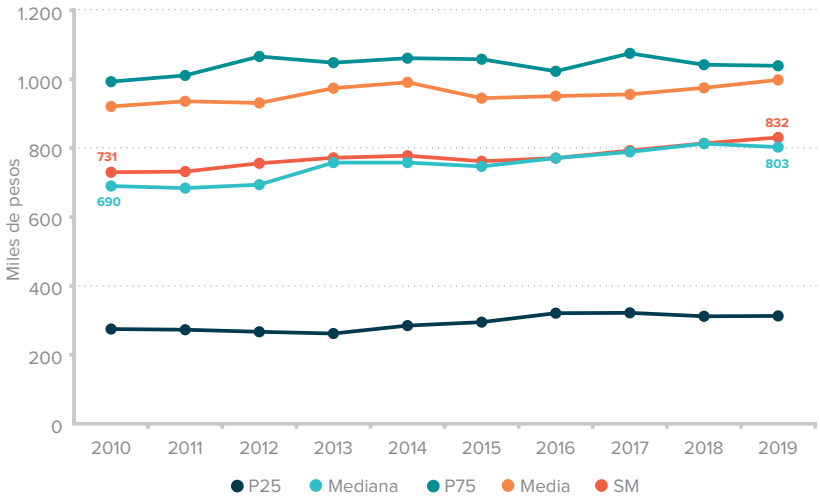
Figura 14: Crecimiento del salario mínimo e inflación (%)



Fuente: Banco de la República de Colombia.

La figura 15 muestra que sistemáticamente la mediana del ingreso laboral de los colombianos es igual o menor que el salario mínimo, lo cual quiere decir que el 50% de los trabajadores en Colombia gana el salario mínimo o menos. Esto ya se mostró, de otra forma, en la figura 3. La figura 15 muestra también que el 25% de los trabajadores gana menos de la mitad del salario mínimo (ver la línea azul oscuro).

Figura 15: Salario mínimo e ingreso laboral observado.

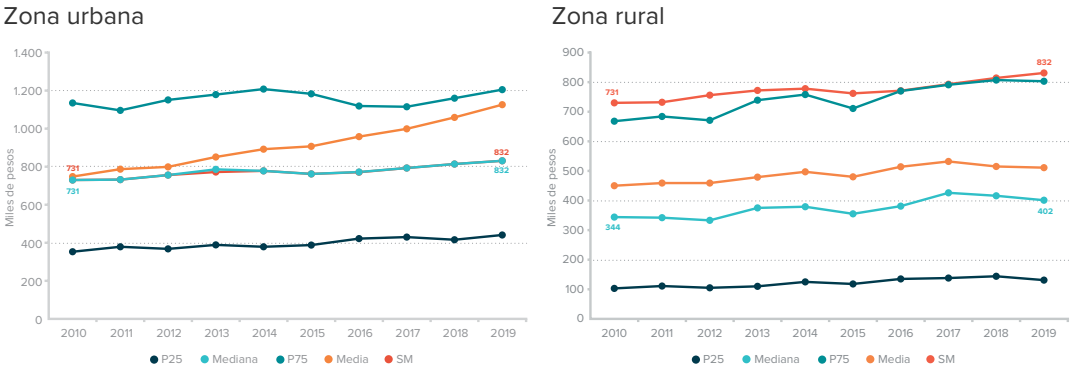


Fuente: GEIH 2010 -2019 y cálculos PNUD.

La figura 16 muestra que el 75% de los trabajadores rurales gana menos del mínimo, el 50% gana aproximadamente la mitad del mínimo y el 25% gana menos de una cuarta parte del mínimo. Y la figura 17 muestra que la distribución del ingreso laboral varía a lo largo del territorio nacional en su relación con el salario mínimo, con una sola regularidad: en ningún caso, en ninguna parte, el salario mínimo opera como un piso al ingreso mensual que reciben los trabajadores.

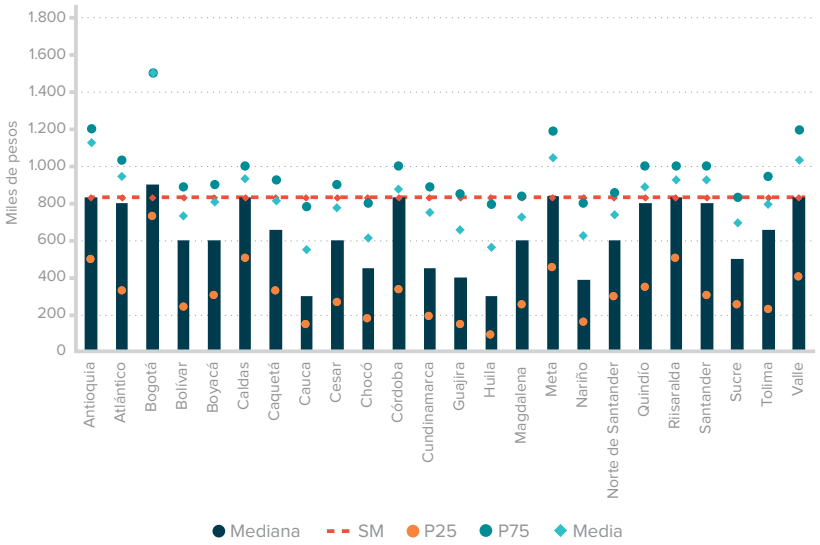
Cuando se dice que el salario mínimo en Colombia es alto, no se hace referencia a su relación con el costo de vida, sino a su relación con el ingreso laboral que reciben la mitad de los trabajadores. La regulación del salario mínimo es ajena a la realidad del mercado laboral colombiano, donde un porcentaje altísimo trabaja por cuenta propia, en negocios familiares, o en negocios muy pequeños de baja productividad, cuyos ingresos no alcanzan para cumplir con la normatividad vigente.

Figura 16: Salario mínimo e ingreso laboral observado, por zona urbana y rural. 2010-2019.



Fuente: GEIH 2010-2019 y cálculos PNUD.

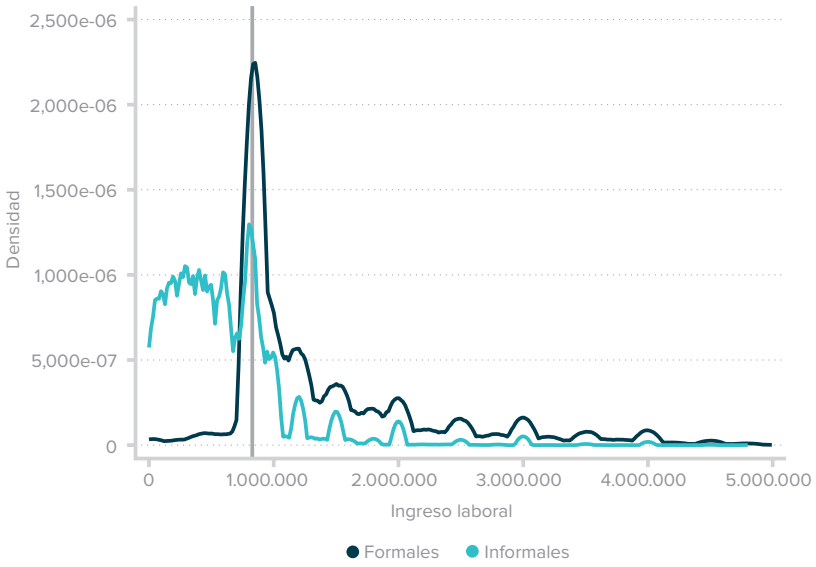
Figura 17: Salario mínimo vs ingreso laboral observado por departamentos. 2019.



Fuente: GEIH 2019 y cálculos PNUD.

La figura 18 muestra que, en la distribución del ingreso laboral colombiana, el salario mínimo es un punto de referencia alrededor del cual se aglomera el ingreso de un porcentaje significativo de trabajadores, formales e informales. Muestra también que muy pocos trabajadores en Colombia tienen un ingreso laboral mensual que supere 2 millones de pesos o 2,4 salarios mínimos (9% en 2019, según la GEIH), y confirma que aún cuando hay incumplimiento de la ley en la informalidad, la mayoría de los informales son trabajadores de ingresos de menos de un salario mínimo, tal como lo ha dispuesto la ley.

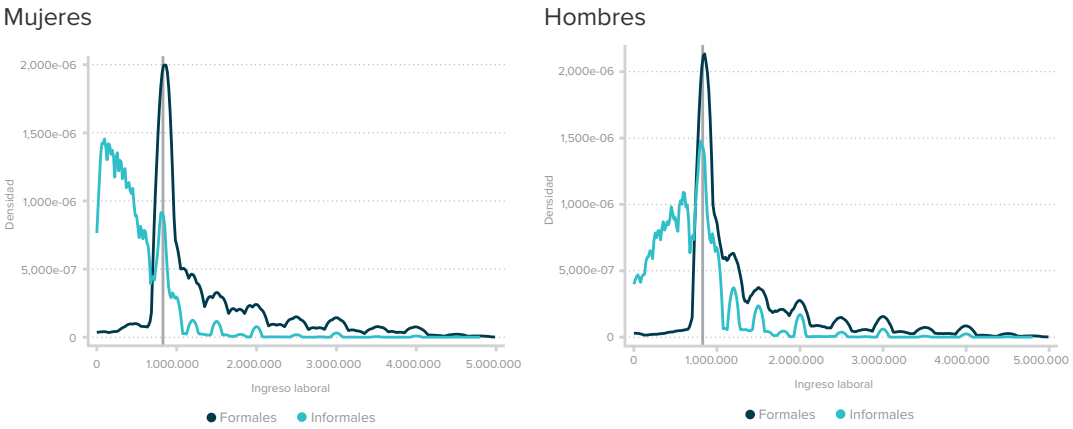
Figura 18: Distribución del ingreso laboral, 2019



Fuente: GEIH 2019 y cálculos PNUD. Nota: el salario mínimo en 2019 era igual a 828.116 pesos colombianos.

Cuando se separan las distribuciones de ingresos laborales de hombres y mujeres, se encuentra que las mujeres que trabajan en la informalidad tienen una concentración mucho más alta en la cola baja de la distribución que los hombres. Aunque como proporción de la población ocupada las tasas de informalidad de hombres y mujeres no son muy distintas en Colombia, las mujeres informales están más concentradas que los hombres en la cola baja de la distribución de ingresos laborales. Una explicación parcial a este fenómeno es que las mujeres ponen menos horas de trabajo remunerado que los hombres y muchas más de trabajo doméstico y de cuidado, no remunerado[32].

Figura 19: Distribución del ingreso laboral, 2019



Fuente: GEIH 2019 y cálculos PNUD. Nota: el salario mínimo en 2019 era igual a 828.116 pesos colombianos.

[32] Ver Meléndez y Peña-Tenjo (2017).

El uso del salario mínimo como métrica para determinar la obligatoriedad de la cotización al Sistema Contributivo de Seguridad Social (o la contribución mínima que debe hacer quien se vincule a él de manera voluntaria) distorsiona el mercado laboral colombiano, sentenciando a la fuerza de trabajo a estar segmentada en dos grupos que reciben tratamientos diferentes por parte del Estado en lo que respecta a su seguridad social. Esto es doblemente problemático por el lugar donde se encuentra el salario mínimo en la distribución del ingreso laboral de los colombianos.

El uso del salario mínimo *como métrica* o indexador es contraproducente y desigualador, en general. Se ha dicho que la probabilidad de acumular el capital necesario para pensionarse en el RAIS disminuye con cada aumento del salario mínimo. Se ha dicho también que bajo el RPM el piso que impone la tasa de reemplazo del 100% a los aportantes sobre el salario mínimo, bajo los parámetros del sistema, incluye grandes subsidios del presupuesto general para estos trabajadores. Esto último es bueno para ellos, pero involucra una redistribución desde quienes no llegan a pensionarse -los trabajadores más pobres- hacia los pensionados de salario mínimo.

En el marco regulatorio colombiano hay también otros ejemplos, que sirven para ilustrar lo dañino de esta práctica, de usar al salario mínimo como umbral, más allá de un piso al ingreso de los trabajadores dependientes:

- Las pensiones iguales al salario mínimo se reajustan anualmente en un porcentaje igual al incremento del salario mínimo, con lo cual su valor en términos reales aumenta en el tiempo. Las pensiones más altas, en contraste, aumentan con el Índice de Precios del Consumidor (IPC) manteniendo su valor real en el tiempo. Como resultado, en la cola baja de la distribución de pensiones, las pensiones se comprimen acercándose cada vez más al salario mínimo y los subsidios a las pensiones de un salario mínimo aumentan.
- El precio de la Vivienda de Interés Social (VIS) y Prioritaria (VIP) se expresa en número de salarios mínimos, con lo cual aumenta anualmente cada vez que el salario mínimo se reajusta, limitando la probabilidad de los más pobres de acceder a ella.
- Las multas y sanciones se expresan en número de salarios mínimos con lo cual también aumentan anualmente cada vez que se reajusta el salario mínimo. Como el ingreso de los más pobres no aumenta a la misma tasa, proporcionalmente son cada vez más costosas para ellos.

En Colombia el propósito del salario mínimo de redistribuir ingresos de los propietarios de las empresas hacia los trabajadores -bajar las utilidades de las empresas y subir los salarios de los trabajadores en la parte baja de la distribución- se cumple de manera muy imperfecta. Conceptualmente, el supuesto implícito es que los dueños de las empresas son más ricos que los trabajadores. Pero en Colombia, la inmensa mayoría de las empresas es muy pequeña, de menos de 5 trabajadores (figuras 27 y 28) y sus dueños y sus trabajadores en muchas ocasiones son parientes. Aunque es cierto que hay empresas muy grandes con propietarios muy ricos, estas empresas concentran menos de la mitad de la fuerza de trabajo.

Por la configuración del sector productivo y por la segmentación de la fuerza laboral, en Colombia el salario mínimo es poco eficaz como instrumento redistributivo.

En suma, el conjunto de la regulación que afecta el mercado laboral resulta implícitamente en un impuesto muy fuerte al trabajo formal y distorsiona el sector productivo con implicaciones sobre el bienestar de los trabajadores y sus familias y también sobre el crecimiento económico.

3. Programas no contributivos de seguridad social (PNCS)

Para proteger a quienes no están cobijados por los programas contributivos de seguridad social -en particular a los trabajadores más pobres y a sus familias- Colombia ha diseñado un sistema no contributivo de seguridad social que entrega una protección de calidad inferior a la del sistema contributivo.

3.1. Aseguramiento en salud bajo el Régimen Subsidiado

De acuerdo con las disposiciones de la Ley 100 de 1993, pertenece al Régimen Subsidiado de salud, la población identificada como la más pobre y vulnerable del país a través del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales - SISBEN (recuadro 4).

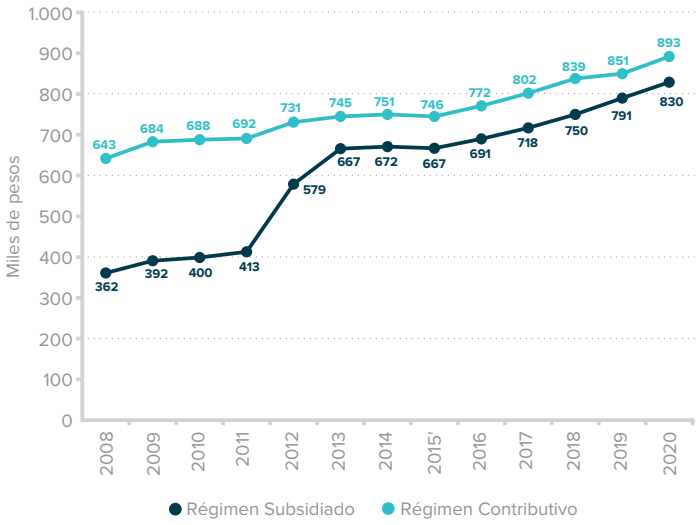
El Régimen Subsidiado de salud contempla entre sus servicios *el mismo plan de beneficios que el Régimen Contributivo*. Los planes de beneficios de los dos regímenes fueron homologados por orden de la Corte Constitucional (Sentencia T-760 de 2008) que falló atendiendo al principio de equidad en el derecho de acceso a los servicios de salud. La única diferencia persistente es que bajo el Régimen Subsidiado no se reconocen el subsidio en dinero en caso de incapacidad, ni la licencia de maternidad (o paternidad). Como resultado, la Unidad por Capitación – UPC de los Sistemas de Seguridad Social contributivo y no contributivo de salud -la prima de aseguramiento- es en la actualidad casi la misma (figura 20).

Recuadro 4: El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN)

- El SISBEN es una de las herramientas con las que cuenta Colombia para la focalización del gasto social. Consiste en la asignación de un puntaje a cada hogar, de acuerdo con su respuesta a una encuesta de medios de vida.
- La encuesta del SISBEN es aplicada por las alcaldías municipales y el puntaje que obtiene cada familia no es portable sobre el territorio. Quien cambia su lugar de vivienda debe volver a presentarla.
- Los puntajes SISBEN a través de los cuales se accede a los programas subsidiados del gobierno difieren entre programas.
- Como los puntajes SISBEN se asignan con base en características de los hogares y no de los individuos, los trabajadores que ganan el salario mínimo no quedan automáticamente excluidos de los subsidios que se otorgan con base en ellos. (Por ejemplo, un trabajador que gana más del salario mínimo podría obtener cobertura a través del Régimen Subsidiado de Salud, si su hogar es elegible para recibirlo de acuerdo con el puntaje del SISBEN).
- El SISBEN tiene errores de inclusión, pero identifica bien a los más pobres[a].

[a] Eslava, Revolo y Ortiz (2021), Meléndez (2008).

Figura 20: Unidad por capitación (UPC) por régimen de salud, 2010-2020.



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social.

La disposición de la Corte Constitucional es, sin lugar a duda, igualadora, al menos en lo que respecta a la protección de los derechos de la población. Todos los colombianos se encuentran vinculados a alguno de los dos sistemas de aseguramiento, aproximadamente la mitad de la población a cada uno (ver el cuadro 9) y pueden acceder a los mismos servicios de salud.

El gasto del Régimen Contributivo en salud es más alto que el del Régimen Subsidiado porque además de los subsidios por incapacidad y las licencias de maternidad incluye el gasto correspondiente a los regímenes de excepción (Fuerzas Militares, Magisterio y Ecopetrol), los recobros por medicamentos no POS (medicamentos no cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud – POS) y los fallos de tutela. De acuerdo con la normatividad vigente, de la contribución a la salud que pagan los trabajadores formales y sus empleadores 1,5 puntos porcentuales se destinan al Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA- a cargo del pago de las tutelas y recobros; 0,5 van a la Subcuenta de la Promoción de la Salud y 1pp van a la Subcuenta de Solidaridad, para contribuir a la financiación del Régimen Subsidiado de salud. Con esto último, se previó que habría algo de redistribución desde los contribuyentes del Régimen Contributivo hacia los beneficiarios del Régimen Subsidiado. En la práctica, tras la eliminación de la contribución de los empleadores para trabajadores de menos de 10 salarios mínimos legales vigentes a partir de 2013[33], la financiación de la Unidad por Capitación del Régimen Contributivo de salud también requiere financiación del Presupuesto General de la Nación.

[33] Ley 1607 de 2012.

Cuadro 9: Gasto en salud y beneficiarios, 2010-2018 (en miles de millones de pesos de 2020 y miles de personas)

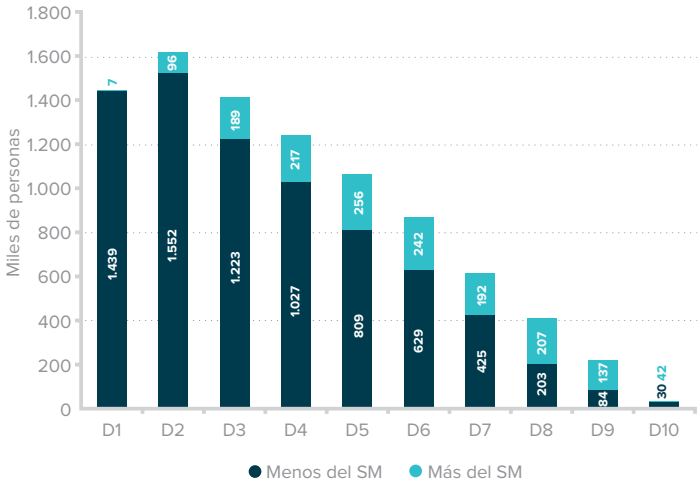
Programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gasto Régimen subsidiado (1)	9.579	11.013	12.231	15.633	17.884	17.819	17.686	17.776	20.309
Gasto Régimen subsidiado (% del PIB)	1,2	1,3	1,4	1,7	1,9	1,9	1,8	1,8	2,0
Beneficiarios régimen subsidiadio	21.677	22.295	22.605	22.670	22.883	23.180	22.171	22.435	22.658
Gasto Régimen contributivo (2)	19.632	20.539	21.415	22.323	23.223	25.673	25.416	26.738	27.161
Gasto Régimen contributivo (% del PIB)	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,7	2,6	2,7	2,6
Aportantes + beneficiarios	18.694	19.756	19.958	20.150	20.760	21.453	22.199	22.045	22.373
Gasto en aseguramiento en salud (1 + 2)	29.212	31.552	33.646	37.956	41.107	43.492	43.101	44.514	47.470
Gasto en aseguramiento en salud (% del PIB)	3,8	3,7	3,8	4,1	4,3	4,6	4,5	4,5	4,6
Total aportantes + beneficiarios	40.370	42.051	42.563	42.820	43.643	44.633	44.371	44.480	45.031

Al cierre de 2019 había 22,8 millones de colombianos cobijados por el Régimen Subsidiado de salud. El salto en 2016 corresponde a revisiones hechas al SISBEN para eliminar la filtración de los subsidios de salud y otros subsidios hacia población no pobre[34].

En 2019, los trabajadores informales pertenecientes al Régimen Subsidiado de salud estaban concentrados entre los más pobres y la gran mayoría ganaba menos del salario mínimo. Esto era así incluso para aquellos cuyos hogares se encontraban entre el 40% más rico (figura 21). Una minoría de trabajadores cobijados por el Régimen Subsidiado de salud ganaba un salario mínimo o más y no era pobre.

[34] El SISBEN como herramienta para la focalización del gasto social, y particularmente del régimen subsidiado de salud, ha sido objeto de estudio. Bottia, Cardoma-Sosa y Medina (2012) analizaron la filtración de población no-pobre a través del suministro de información distorsionada por parte de los hogares al SISBEN, y concluyeron que una quinta parte de los beneficiarios del régimen subsidiado de salud no era elegible. En la misma línea, Botello (2014) evaluó la eficiencia de la cobertura del régimen subsidiado de salud entre 2008 y 2012 y encontró que alrededor de 17% de las personas pertenecientes al régimen subsidiado habían sido incorrectamente identificadas como beneficiarias.

Figura 21: Ocupados afiliados al Régimen Subsidiado, por decil y nivel de ingreso, 2019



Fuente: GEIH 2019 y cálculos PNUD.

La cobertura del Régimen Subsidiado en salud y la igualación reciente de la calidad de los servicios de salud a los que tienen acceso los colombianos a través de los dos regímenes, subsidiado y contributivo, son dos elementos positivos del sistema de protección social colombiano. Sin embargo, la coexistencia de dos sistemas que entregan beneficios similares, uno financiado por recursos del presupuesto general, gratuito para los trabajadores y sus familias, y otro financiado (mayoritariamente) por contribuciones de los trabajadores y empleadores sobre la nómina formal, no lo es, porque incentiva a la informalidad y tiene efectos indeseables sobre el mercado laboral y la productividad.

Esto ha sido documentado en varios estudios[35]. Sobresale el de Camacho, Conover y Hoyos (2013) que utilizando encuestas de hogares para 1990-2005 encuentra, en un ejercicio econométrico riguroso, un incremento del empleo informal de aproximadamente 4 puntos porcentuales, asociado con la existencia del Régimen Subsidiado de salud. Los individuos marginales optimizan al decidir si participan en el sector formal o no. El Régimen Subsidiado promueve el trabajo por cuenta propia y la informalidad, porque las personas escogen trabajos que les permitan evadir las contribuciones sobre la nómina. La existencia del Régimen Subsidiado de salud es también un desincentivo a la creación de empleo formal por parte de las empresas, con lo cual el Sistema no Contributivo de Seguridad Social contribuye a limitar la generación de ingresos sostenibles y la superación de la pobreza.

3.2. El Sistema Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)

En la preocupación por extender la protección en la vejez a quienes llegan a la edad de jubilación sin tener derecho a una pensión bajo el Sistema Contributivo de Seguridad Social, en Colombia se ha concebido un sistema a través del cual el ahorro periódico o esporádico que hayan hecho las personas de escasos recursos para su protección en la vejez a lo largo

[35] Ver por ejemplo Santamaría, García y Mujica (2008); Calderón- Mejía y Marinescu (2012).

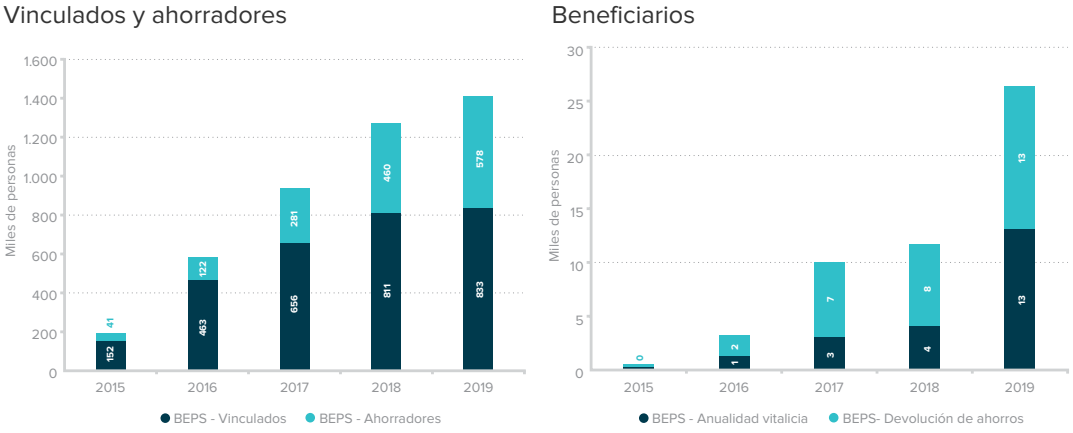
de su vida laboral se complementa con un subsidio del gobierno. Este sistema se conoce como el Sistema Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

El subsidio del BEPS lo pueden obtener quienes habiendo cumplido la edad de pensión prevista por el Régimen de Prima Media -57 años, las mujeres y 62, los hombres-, no tengan el ahorro mínimo necesario para obtener una pensión mínima a través del sistema de pensiones. Estos trabajadores pueden trasladar su ahorro pensional al BEPS. Por este mecanismo se permite también que los trabajadores informales realicen ahorros esporádicos no relacionados con su ingreso a lo largo de su vida laboral, en unas cuentas especiales para este fin. El BEPS no exige puntaje del SISBEN. El subsidio que concede el Estado se calcula anualmente sobre los aportes realizados y es igual a 20% del aporte. Por cada 100 pesos aportados, el gobierno pone 20 pesos. En 2019, la mesada del BEPS para el adulto mayor fue, en promedio, de 103 mil pesos (equivalente a 0,12 salarios mínimos). Como la Constitución Política de Colombia no permite la entrega de pensiones inferiores al salario mínimo, o al menos esta es la interpretación prevalente de la disposición constitucional, el país ha diseñado una pensión de menor calidad para darle alguna protección en la vejez a los adultos mayores de menores ingresos, a la que no se llama “pensión” para no entrar en contradicción con la norma.

El BEPS es poco generoso en términos del subsidio que entrega y su cobertura es aún muy baja. En 2019 había 578 mil personas efectivamente ahorrando bajo este esquema. 833 mil se encontraban inscritas (los “vinculados”) sin haberse activado como ahorradores. Más problemático aún, cada año la mitad o más de los ahorradores han elegido la devolución de sus ahorros con el subsidio en lugar de una renta vitalicia. Este sistema tampoco otorga una protección efectiva a los colombianos frente a la longevidad (figura 22).

Las deficiencias del Sistema de Protección Social han sido bien identificadas por los gobiernos consecutivos. El BEPS es, en efecto, un intento bien intencionado de extender el aseguramiento a los más pobres. Es, sin embargo, un paso en la dirección incorrecta, pues contribuye a dar forma a un sistema de seguridad social alterno para la mitad o más de la población, financiado de un modo diferente y que entrega beneficios distintos al Sistema de Seguridad Social Contributivo.

Figura 22: BEPS. Vinculados*, ahorradores, y beneficiarios 2010-2018.



Fuente: Colpensiones. *Vinculados se refiere a los inscritos en el programa, que no necesariamente están ahorrando pero que hicieron el proceso de inscripción y en el momento que puedan o quieran ahorrar en BEPS pueden hacerlo.

Buscando mejorar la efectividad de los BEPS, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022[36] incluye dos artículos (aún en proceso de reglamentación) que van en la misma dirección. El Artículo 193 crea un *Piso de Protección Social* para los trabajadores dependientes de tiempo parcial que reciban menos de un salario mínimo mensual. Establece que estos trabajadores quedarán cubiertos por el Régimen Subsidiado de salud, por los BEPS y por un "seguro inclusivo" que los ampara frente a los riesgos laborales -incapacidad y accidentes en el trabajo-. Para financiar la cobertura de los BEPS y el seguro contra riesgos laborales, su empleador deberá realizar un aporte de 15% sobre el ingreso mensual que les pague. Otros trabajadores podrían afiliarse directamente bajo esta modalidad de seguridad social, si cumplen con los requisitos de acceso. El Artículo 198 establece que los afiliados al Sistema de Pensiones Contributivas que no logren los ahorros suficientes para pensionarse y sean sujetos de una devolución de saldos, deben por obligación trasladar su ahorro pensional al sistema de los BEPS. Con estas dos medidas termina de consolidarse el sistema paralelo de aseguramiento para la vejez, que entrega beneficios de menor calidad a los trabajadores informales y a los más pobres.

3.3. Programa de subsidio al aporte en pensión (PSAP)

El gobierno tiene otro programa a través del cual subsidia el ahorro pensional de algunos grupos de personas que por alguna condición están en incapacidad de pagar la totalidad de los aportes necesarios para obtener una pensión contributiva. El programa está dirigido a personas que han cotizado al menos 250 semanas, se encuentran en un rango específico de edad (entre 35 y 55 en el RPM y 58 años o más en el RAIS) y tienen condición de discapacidad, madres comunitarias del ICBF, o ediles de municipios en categorías 4, 5 y 6. Hasta este año este beneficio cobijaba también a los concejales de estos municipios[37].

Los beneficiarios deben aportar un porcentaje del monto total de cotización que oscila entre el 5% y el 30%, dependiendo del grupo poblacional al que pertenezcan. El porcentaje restante lo subsidia el gobierno nacional, a través del Fondo de Solidaridad Pensional. La temporalidad del subsidio se determina por el grupo poblacional al que pertenezca el afiliado, y/o hasta que cumpla el máximo de edad dentro del programa (65 años).

El subsidio retorna al Fondo de Solidaridad pensional si el beneficiario llega a los 65 años sin haber completado el ahorro mínimo necesario para obtener una pensión igual al salario mínimo. No hay información disponible acerca del porcentaje de beneficiarios que en efecto consigue una pensión contributiva gracias a este programa.

3.4. Programa de Protección Social al Adulto Mayor "Colombia Mayor"

Con los BEPS coexiste un subsidio dirigido a proteger a los adultos mayores pobres que no cuentan con una pensión. Pueden acceder a este los adultos mayores que hayan residido durante los últimos 10 años en el país, y estén clasificados en *los niveles 1 o 2* del SISBÉN. La edad estipulada para acceder a este subsidio es de 54 años en el caso de las mujeres y 59 en de los hombres.

---

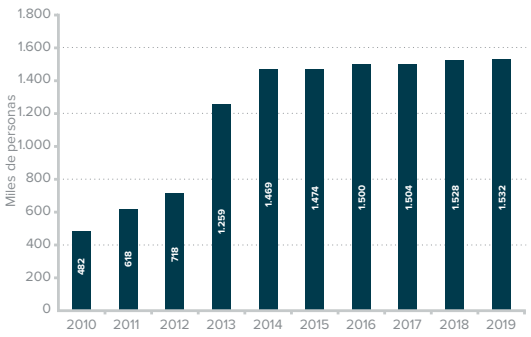
[36] Ley 1955 de 2019.
[37] Ley 1151 de 2007. Decreto 4944 de 2009. Ley 2075 de 2021

El subsidio de *Colombia Mayor* se materializa a través de dos modalidades alternativas: como una transferencia monetaria directa de 80 mil pesos mensuales en 2020 (9% de un salario mínimo), que se gira a los beneficiarios a través de la red bancaria, o como una transferencia en especie, que se otorga en la forma de servicios sociales básicos, a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor y de los Centros Diurnos. La mayoría de los beneficiarios opta por el pago monetario.

Colombia Mayor es un programa más antiguo y con mayor cobertura que los BEPS, que puede asimilarse a una pensión no contributiva para la vejez. En 2019 alcanzó a 1,53 millones de personas (figura 23, panel A) la mayoría de ellas pertenecientes a los hogares más pobres, con alguna filtración a adultos mayores de hogares no pobres con origen en deficiencias en la focalización a través del SISBEN (figura 23, panel B). Como los BEPS, entrega un beneficio insignificante, si se lo compara con la pensión contributiva mínima, igual a un salario mínimo, que obtiene el trabajador formal que consigue pensionarse. El cuadro 10 muestra que mientras que el gasto en las pensiones del Sistema de Seguridad Social Contributivo es del orden de 2,5% del PIB -recuérdese que la mayor parte de este gasto se financia con recursos del presupuesto general de la Nación, que complementan generosamente el ahorro pensional de los trabajadores formales del RPM y los regímenes especiales- entre el BEPS y Colombia Mayor Colombia gasta solamente 0,1% de PIB. Esto contrasta con la mayor cobertura de los dos programas no contributivos frente al RPM.

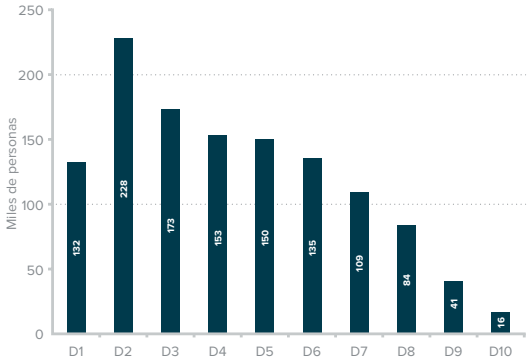
Figura 23: Colombia Mayor, beneficiarios

A. 2010 – 2019



Fuente: Ministerio del Trabajo.

B. Por decil de ingreso, 2019



Fuente: GEIH 2019 y cálculos PNUD.

Cuadro 10: Gasto en pensiones y protección a la vejez, 2010-2019.

Programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sistema General de Pensiones (Régimen de Prima Media)										
Gasto en mesadas pensionales (miles de millones)	19.199	20.964	22.247	22.215	23.756	23.983	26.235	26.323	27.571	26.672
Gasto en mesadas pensionales (% PIB)	2,5	2,5	2,5	2,4	2,5	2,5	2,7	2,7	2,7	2,5
Sistema General de Pensiones (Régimen de Ahorro Individual)										
Pensionados (miles)	43	51	60	69	78	92	111	131	154	180
Beneficios Económicos Periódicos - BEPS										
Gasto BEPS (miles de millones)	-	-	-	-	-	35	42	46	52	64
Gasto BEPS (% del PIB)	-	-	-	-	-	0,004	0,004	0,005	0,005	0,006
Colombia Mayor (transferencias monetarias a adultos mayores)										
Gasto Colombia Mayor (miles de millones)	823	809	684	1.076	1.314	1.450	1.375	1.326	1.294	1.383
Gasto Colombia Mayor (% del PIB)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1

Fuente: Departamento Nacional de Planeación de Colombia. El gasto público en mesadas pensionales corresponde parcialmente a subsidios y parcialmente al ahorro de los trabajadores. Gasto en pesos de 2020.

En suma, los programas no contributivos surgen porque los contributivos no han logrado cubrir a todos, pero tienen efectos contradictorios. Si bien si dan algunos beneficios a los informales, se suman a las causas de la informalidad y agravan el problema de productividad. La suma de incentivos derivados de los programas contributivos y no contributivos es muy mala. Se grava la formalidad y se subsidia la informalidad. Además, el impuesto a la formalidad es mayor como proporción del ingreso para los trabajadores de salarios más bajos salarios, lo que contribuye a reducir su probabilidad de acceder a una pensión contributiva y el subsidio a la informalidad asociado a los programas no contributivos es mayor (porque como proporción de sus ingresos, los beneficios son más altos). Salir del régimen subsidiado implica tener que pagar por servicios de salud que pueden recibir gratis, y aportar para una pensión contributiva que es muy improbable que reciban. Esto condena a los trabajadores de bajos ingresos a empleos de baja productividad.

4. Programas de asistencia social: transferencias monetarias condicionadas

Además de un sistema de seguridad social que proteja a la ciudadanía frente a los riesgos de salud, discapacidad, longevidad y desempleo, los sistemas integrales de protección social incluyen un sistema de asistencia social que tiene por objeto combatir la pobreza. Los dos pilares de la protección social son complementarios y no sustitutos y deben diseñarse de manera que cada uno pueda cumplir a cabalidad con su objetivo sin generar malos incentivos que puedan distorsionar los mercados. Levy y Cruces (2021) desarrollan cuidadosamente estas ideas.

En Colombia, el sistema de asistencia social incluye una multiplicidad de programas para la mitigación de ellos, la mayoría de ellos muy pequeños. La mayor parte del presupuesto de asistencia social se concentra, sin embargo, en el Programa de Transferencias Condicionadas, *Más Familias en Acción*, y en un programa hermano, también de transferencias condicionadas, *Jóvenes en Acción*. No es el objeto de esta sección hacer una revisión completa de la política de asistencia social en Colombia. Se repasan rápidamente solo estos programas, por su potencial interacción con los programas de seguridad social y con el funcionamiento del mercado laboral.

Más Familias en Acción entrega a familias pobres con niños, niñas y adolescentes, una transferencia monetaria condicionada con el fin de complementar sus ingresos e incentivar comportamientos que contribuyan a sacarlas de la pobreza. En el marco de este programa se entregan bimensualmente dos tipos de transferencias por familia, una de salud, condicionada a la asistencia de los menores de 6 años a las citas de valoración integral en salud para la primera infancia y otra de educación, por niño, condicionada a la asistencia escolar. La segunda se entrega a máximo tres menores por hogar.

La elegibilidad para ser beneficiario de Más Familias en Acción está determinada por la calificación SISBEN del hogar (o por su pertenencia a un grupo identificado como vulnerable) y no se ve afectada por la pertenencia de los trabajadores al sistema de seguridad social contributivo. Es decir, puede haber miembros de un hogar beneficiario del programa que sean trabajadores formales. En esta medida, el programa no representa un incentivo a la informalidad en Colombia.

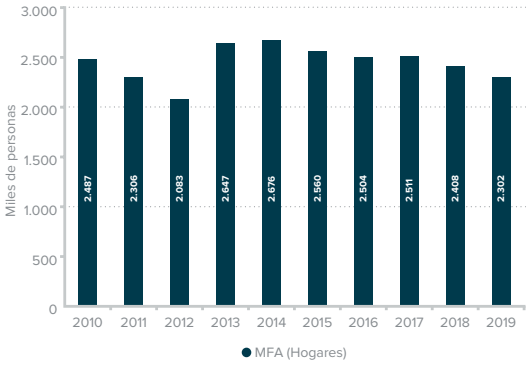
Jóvenes en Acción apoya a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad con una transferencia monetaria condicionada a obtener una educación terciaria. La transferencia es de 200 mil pesos mensuales en 2020 (0,22 salarios mínimos). Son elegibles para este programa los bachilleres entre 16 y 24 años, registrados en alguno de los listados poblacionales del gobierno que identifican a la población pobre y vulnerable[38]. Tampoco se excluye expresamente de los beneficiarios a quienes tengan un trabajo formal, aunque lo más probable es que en los grupos a los que pertenecen estos jóvenes estén sobre representados los inactivos, los desempleados y/o los trabajadores familiares informales.

En 2019, había 2,3 millones de hogares beneficiarios de *Más Familias en Acción*. En total, el programa llegó a cerca de 3,8 millones de niños y adolescentes ese año. Después de un pico en 2013 la cobertura del programa ha caído un poco (figura 24). La reducción en la cobertura tiene que ver con recortes presupuestales que llevaron a priorizar y graduar familias del programa.[39] La cobertura de *Jóvenes en Acción* es mucho menor y, por el contrario, viene en aumento desde 2013 -pasa de 54.000 beneficiarios en 2013 a 275.000 en 2019 (figura 25).

[38] SISBEN, Red Unidos, Registro Único de Victimas, censo de jóvenes indígenas o listados censales para jóvenes con medidas de adoptabilidad o responsabilidad penal del ICBF.

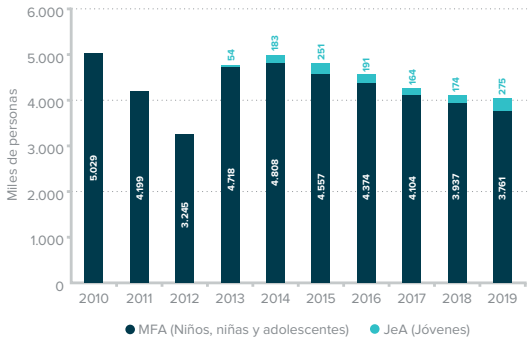
[39] La reducción en la cobertura entre 2010 y 2013 posiblemente responde a limpiezas del SISBEN para evitar filtraciones de los programas de subsidios hacia hogares no pobres.

Figura 24: Más Familias en Acción, hogares beneficiarios. 2010-2019.



Fuente: Departamento para la Prosperidad Social.

Figura 25: Más Familias en Acción y Jóvenes en Acción, beneficiarios. 2010-2019



Fuente: Departamento para la Prosperidad Social.

Los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas están concentrados en la parte baja de la distribución del ingreso, aunque los datos de las encuestas de hogares sugieren que, igual que ocurre con el programa Colombia Mayor, la cobertura de estos programas no alcanza en la proporción esperada a los hogares que se encuentran entre el 10% más pobre. Lamentablemente el número de hogares beneficiarios de estos programas que captura la GEIH se aparta significativamente del número que se conoce con base en los registros administrativos, entonces no es posible utilizar esta encuesta para decir con precisión cómo se ubican los hogares beneficiarios sobre la distribución del ingreso.

No es el propósito de esta sección profundizar en el análisis del pilar de asistencia social del Sistema de Protección Social de Colombia ni de los programas de transferencias condicionadas. Para el propósito de este trabajo, se ha visto que por su diseño estos programas no desincentivan la pertenencia de los trabajadores al sistema de seguridad social contributivo y que posiblemente serían un buen complemento de un sistema de seguridad social mejor concebido. De las evaluaciones disponibles, se sabe que no se ha identificado un impacto negativo de estos programas sobre el mercado laboral. Con relación al mercado laboral la única evidencia disponible indica que Más Familias en Acción ha contribuido, si acaso, a reducir el trabajo infantil en Colombia.

Lo único que salta a la vista como algo que debería preocupar de cara a tener un sistema de protección mejor armado en el futuro, es que el esfuerzo de gasto que hace el gobierno a través de estos programas es extremadamente bajo (del orden de 0,2% del PIB) (cuadro 11). Esto contrasta con el gasto que realiza Colombia con otros propósitos (incluido, por ejemplo, el gasto en subsidios a las pensiones de los trabajadores de mayores ingresos) y con el esfuerzo fiscal que hacen otros países de la región con el mismo propósito de mitigación de la pobreza. Mover la aguja del bienestar requiere un mayor esfuerzo fiscal. Nótese que esto no implica que ese esfuerzo deba concentrarse exclusivamente en los programas de asistencia social (por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas). Puede ser que eliminar las distorsiones del sistema contributivo/no-contributivo de seguridad social que empujan a los trabajadores de bajos ingresos a la informalidad sea mejor para los pobres. Conseguirles un trabajo más productivo es esencial, y por lo mismo es necesario evaluar los programas de transferencias condicionadas en el marco más amplio de la protección social, y no como un fin en si mismos.

Desde 2000, el momento en que se introdujo en Colombia “Familias en Acción”, el principal programa de transferencias condicionadas de Colombia, el logro educativo promedio pasó de

6,5 a 8,5 años de escolaridad (en 2019).[40] Esta mejora no se refleja de manera directa sobre la calidad del enganche laboral de los colombianos que vienen de los hogares más pobres. Los programas de transferencias condicionadas se concibieron como programas transitorios de inversión en el capital humano de los pobres, para que puedan conseguir mejores empleos. Pero ese objetivo se ve bloqueado, no solo por deficiencias en la calidad y pertinencia de la educación, sino también por las distorsiones que introduce el sistema dual de seguridad social (contributivo/no contributivo) al mercado laboral. Los pobres tienen más años de educación, pero no mejores empleos. Veintiún años después de la introducción de los programas de transferencias condicionadas para la mitigación de la pobreza, debe quedar claro que estos programas no son sustitutos de arreglar el mercado laboral, y que el retorno a la inversión en transferencias condicionadas es menor porque el mercado laboral no funciona bien.

Cuadro 11: Gasto en programas de Transferencias Condicionadas 2010-2019.

Programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Más Familias en Acción										
Gasto Más Familias en Acción (miles de millones)	2.317	1.821	1.494	2.404	2.565	2.340	2.236	2.041	1.883	1.882
Gasto Más Familias en Acción (% del PIB)	0,30	0,22	0,17	0,26	0,27	0,25	0,23	0,21	0,18	0,18
Hogares beneficiarios (miles)	2.487	2.306	2.083	2.647	2.676	2.560	2.504	2.511	2.408	2.302
Niños y adolescentes beneficiarios (miles)	5.029	4.199	3.245	4.718	4.808	4.557	4.374	4.104	3.937	3.761
Jóvenes en Acción										
Gasto Jóvenes en Acción (miles de millones)				83	274	406	317	200	234	346
Gasto Jóvenes en Acción (% del PIB)				0,01	0,03	0,04	0,03	0,02	0,02	0,03
Beneficiarios (miles)				53,7	183,1	250,8	191,4	164,2	173,8	274,6
Transferencias monetarias condicionadas - TMC										
Gasto total TMC (miles de millones)	2.317	1.821	1.494	2.486	2.838	2.746	2.553	2.241	2.117	2.228
Gasto total TMC (% del PIB)	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Total personas beneficiarias (miles)	5.029	4.199	3.245	4.771	4.991	4.808	4.565	4.268	4.110	4.036

Fuente: Departamento para la Prosperidad Social. Gasto en pesos de 2020.

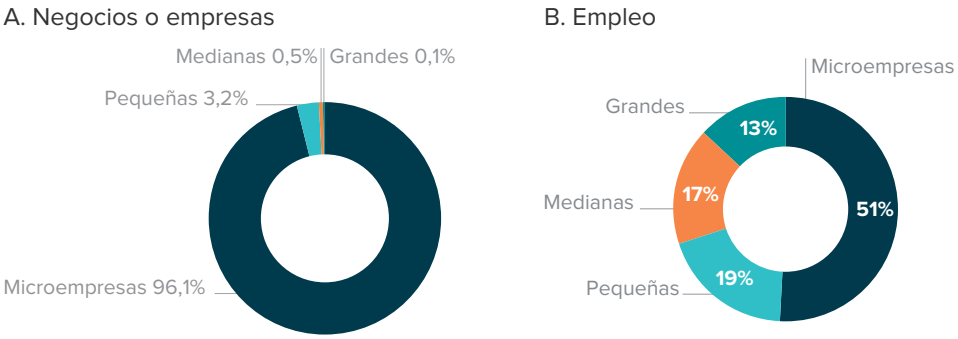
Como dicen Levy y Cruces (2021), los programas de transferencias condicionadas por si solos no sacarán a los países de la región de la pobreza. Es necesario no solo optimizarlos, sino acompañarlos de un sistema de seguridad social bien diseñado que funcione bien.

[40] Años de escolaridad promedio de las personas de 25 o más años según encuestas de hogares. Datos utilizados en la construcción del Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

5. Autoempleo y empleo sobre la distribución de tamaños de los negocios

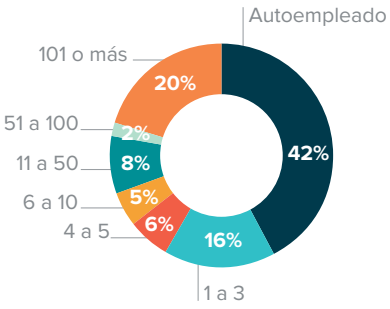
Los trabajadores colombianos están extremadamente concentrados en el autoempleo y en negocios diminutos. No hay una fuente que permita seguir de manera sistemática la evolución de la distribución de tamaños de los negocios o empresas de todos los sectores productivos y del autoempleo, pero todas las fuentes de información disponible coinciden. El censo de 2005 muestra que ese año el 96% de los negocios tenían menos de 10 empleados (figura 26, panel A) y concentraban al 51% de los trabajadores dependientes (figura 26, panel B). La GEIH de 2019 muestra que 14 años después esto no ha cambiado de manera sustancial: en 2019 los negocios de hasta 10 empleados concentraban el 47% de los trabajadores dependientes y 64% del total de los trabajadores estaban ocupados en el autoempleo o en negocios de hasta 5 trabajadores (figura 27). Esta configuración del sector productivo no es gratuita.

Figura 26: Distribución de negocios y empleo por tamaño de las empresas



Fuente: DANE, Censo 2005. Nota: Micro (0 a 10 empleados), Pequeña (11 a 50 empleados), Mediana (51 a 200 empleados), Grande (más de 200 empleados).

Figura 27: Distribución de los trabajadores según tamaño del negocio en el que trabajan (incluyendo autoempleo), %



Fuente: GEIH 2019 y cálculos PNUD.

El marco regulatorio del mercado laboral y del sistema de protección social es uno de los determinantes de la manera en la que se organiza la producción: las empresas deciden cuántos trabajadores contratar y cómo contratarlos y esas decisiones, al igual que las decisiones de inversión para innovar y crecer, son resultado de cómo se internalizan, entre

otras, esas regulaciones. La coexistencia de dos sistemas de seguridad social paralelos, uno contributivo (asociado además con costos no relacionados directamente con el bienestar de los trabajadores, como los impuestos parafiscales, y altos costos de despido) y otro no contributivo donde las empresas no enfrentan estos costos, es un incentivo para operar con mano de obra informal. La posibilidad de sanción por incumplimiento de la obligación legal, un incentivo para no crecer. El resultado es lo que se tiene: una asignación del empleo por tamaños de negocios (incluido el autoempleo) que perpetúa la baja productividad y con ella los ingresos bajos, la desigualdad y la dificultad de entrar en una senda de crecimiento económico sostenible.

El cuadro 12 muestra los trabajadores, formales e informales, sobre la distribución de tamaños de los negocios, incluyendo el autoempleo. Los trabajadores informales son mucho más frecuentes entre los autoempleados y entre aquellos que trabajan en negocios de hasta 5 trabajadores que los trabajadores formales. Estos últimos, en contraste, son mucho más frecuentes entre los que trabajan en negocios de más de entre 11 y 50 empleados (75% formales) y en negocios de 51 empleados o más (95% son formales). Esta es otra cara de la misma moneda, que sirve para reforzar el punto de que la regulación vigente da lugar a una configuración indeseable de la actividad productiva, con costos en términos de bienestar y de dinamismo de la economía[41].

Cuadro 12: Autoempleo y empleo según tamaño de la empresa, por quintil de ingreso y estatus formal-informal

	% Formal	% Informal	Total
Autoempleo	11,5	88,5	9.244.643
1 a 3	15,7	84,3	2.833.786
4 a 5	26,4	73,6	1.257.774
6 a 10	45,0	55,0	1.129.332
11 a 50	75,2	24,8	1.727.522
51 o más	95,2	4,8	4.893.264

Fuente: GEIH 2019 y cálculos PNUD.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1. Hallazgos y conclusiones

En Colombia, el retorno al crecimiento económico en términos de reducción de la informalidad es muy bajo. Esto sugiere deficiencias en el diseño del sistema contributivo de seguridad social y/o en la manera en la que se ha regulado el mercado laboral para proteger a los trabajadores.

[41] Sobre la mala dinámica de la productividad en Colombia, ver Eslava, Haltiwanger, y Pinzón (2019), Fernández-Arias y Fernández-Arias (2021) y Fedesarrollo (2007). Sobre la relación directa entre productividad y tamaño de las empresas o negocios en Colombia ver Camacho y Conover (2010) y Eslava, Meléndez, y Urdaneta (2021).

La ley excluye de la formalidad a un alto porcentaje de los trabajadores. El mecanismo de exclusión es el salario mínimo, porque se usa para determinar quien debe hacer aportes al sistema de seguridad social desconociendo que el ingreso laboral de la mitad de los trabajadores colombianos es menor. Para los trabajadores independientes o por cuenta propia, el uso del salario mínimo como métrica resulta en unos aportes desproporcionadamente altos como proporción del ingreso y en unas tasas de contribución que caen a medida que el ingreso aumenta, hasta estabilizarse para los trabajadores que devengan entre 2,5 y 10 salarios mínimos. Esto es regresivo y exactamente lo contrario de lo deseable. Para este tipo de trabajadores, el diseño del sistema subsidia la pertenencia al sistema no contributivo y grava la pertenencia al contributivo, incentivando con esto la informalidad laboral. Para los trabajadores dependientes hay una normatividad reciente, de aplicación aún poco extendida, que busca facilitar la afiliación de los trabajadores de tiempo parcial al sistema de seguridad social contributivo. Su aplicación generalizada reduciría el impuesto a la formalidad que también aplica a los trabajadores dependientes y a las empresas. Se trata, no obstante, de una norma que deja un terreno gris al obligar a la definición de un contrato laboral en días y que no soluciona el costo que representan los aportes a la seguridad social para los negocios de menor tamaño, que son la mayoría. Tampoco es claro cómo sobre la base de los aportes reducidos estos trabajadores podrán acceder al final de sus vidas laborales a una pensión contributiva (a menos que el sistema prevea desde ya la entrega de grandes subsidios para ellos).

Por supuesto, también hay una proporción de trabajadores informales que, de acuerdo con su nivel de ingresos y la normatividad vigente, debería estar realizando aportes al sistema de seguridad social contributivo y al no hacerlo incumple con la obligación que le impone la ley. Pero este segundo grupo es una minoría (el 24%) de los trabajadores informales.

Para solucionar las exclusiones de la formalidad con origen en la ley, la respuesta del Estado ha sido la creación de un sistema de aseguramiento no contributivo para proteger a los trabajadores de menores ingresos. El resultado es un sistema de seguridad social que es casi equivalente a dos sistemas de seguridad social que coexisten, uno contributivo y uno no contributivo, que extiende a los más pobres un aseguramiento de calidad inferior que a los más ricos.

El sistema de salud funciona mejor, en términos de la cobertura y de los servicios que entrega, que el sistema de pensiones. El 50% de la población es atendida por un sistema de aseguramiento en salud que se financia con impuestos generales. El otro 50% por uno que se financia en su mayor parte con aportes de los trabajadores formales. El paquete de servicios de salud, al menos en el papel, es igual bajo los dos sistemas. En términos de la calidad de la cobertura la única diferencia, que no es menor, es que bajo el sistema no contributivo no se reconocen pagos por incapacidad ni por licencias de maternidad (o paternidad). Al interior del sistema de salud contributivo hay redistribución desde los trabajadores formales más ricos (aquellos con ingresos más altos entre los trabajadores formales) y los empleadores con empleados que ganan más de 10 salarios mínimos (los empleadores no realizan aportes para cubrir el aseguramiento en salud de sus demás empleados), hacia los trabajadores formales de menores ingresos. La coexistencia de los dos sistemas y la posibilidad para los trabajadores cuyos hogares son elegibles de acceder al sistema de salud no contributivo, desincentiva su pertenencia al sistema de salud contributivo.

Los problemas del sistema de pensiones son aún más complejos, porque ni el sistema contributivo ni el no contributivo funcionan bien.

El sistema de pensiones contributivo no reconoce la dinámica del mercado laboral colombiano, caracterizada por altos tránsitos entre la formalidad y la informalidad. En la práctica, pensiona

a un porcentaje bajo de los trabajadores que realizan aportes a lo largo de su vida laboral porque una alta proporción no alcanza a completar las semanas mínimas de aportes o el ahorro mínimo requerido. Esto ocurre por igual en el RAIS y en el RPM, aun cuando los tiempos requeridos son menores en el RAIS. Por diseño del sistema, los trabajadores que logran pensionarse en el RPM reciben enormes subsidios del Presupuesto Nacional. En magnitud, estos subsidios son mucho más altos para los trabajadores de mayores ingresos (aproximadamente 8 veces más altos para quienes acceden a una mesada pensional de más de 10 salarios mínimos que para quienes se pensionan con un salario mínimo). Los que no logran pensionarse, pagan un impuesto equivalente al 22% sobre sus ahorros. En el RAIS los trabajadores pierden en promedio 2,74 de cada 16 puntos porcentuales de aporte (si se cuentan como no perdido los puntos que financian el seguro previsional). A una tasa de interés anual de largo plazo de 5%, para recuperar el aporte original en términos nominales, se requiere que el ahorro que entra en la cuenta individual rente durante 4,4 años. Los aportes realizados al final de la vida laboral -que renten durante menos de 4,4 años- nunca lo recuperan. La mayoría de quienes ahorran en el RAIS retira sus ahorros apenas el sistema lo permite. Ninguno de los dos regímenes de pensiones contributivas funciona bien.

Para el aseguramiento en la vejez de los informales, en Colombia se han diseñado mecanismos que dan acceso a una protección de menor calidad y no incentivan la formalidad. Son, además, mecanismos en los que el Estado invierte muy poco (y a los que no se ha aplicado la interpretación del mandato constitucional según el cual una pensión para la vejez en Colombia no puede ser inferior al salario mínimo - nótese la paradoja de hacer cumplir este mandato solo para el 50% de los trabajadores con mayores ingresos, pero no para los más pobres). El esfuerzo fiscal que históricamente ha hecho el gobierno colombiano para garantizar la protección en la vejez a los más pobres y vulnerables es extremadamente bajo.

La concepción de la seguridad social y la regulación del mercado laboral en Colombia ha estado mediada por la ficción de un salario mínimo protector de los más pobres y, por lo mismo, utilizado indiscriminadamente como métrica en diferentes frentes de la política pública. El resultado es que los recursos públicos se han volcado a proteger a los trabajadores que ganan un salario mínimo (o más) en detrimento del 50% de los trabajadores más pobres, que ganan menos de un salario mínimo cada mes, y que tienen deficiencias en la protección frente a los riesgos que requieren aseguramiento, un sistema de protección social que en varias dimensiones contribuye a perpetuar la desigualdad y un mercado laboral fragmentado.

Adicionalmente, las reglas de juego con origen en el diseño del sistema de protección social y otras regulaciones concebidas para dar estructura al mercado laboral han contribuido a una organización atípica del trabajo, con un porcentaje extremadamente alto de trabajadores en el autoempleo o empleados en micronegocios de baja productividad. Con esto, un gran número trabajadores colombianos queda sentenciado a recibir ingresos muy bajos a lo largo de su vida laboral por no tener oportunidades para mejorar su productividad a través del entrenamiento en el trabajo. El bienestar individual se ve comprometido y también se comprometen la dinámica de la productividad y el crecimiento económico y con ellos las posibilidades de desarrollo y bienestar futuro de los colombianos.

El sistema de protección social limita el retorno a las inversiones en educación que hace Colombia. Vía esas inversiones, se busca que los trabajadores consigan empleos más productivos y mejor remunerados, pero el sistema de protección social segmenta el mercado laboral, haciéndolo disfuncional y dificultando la creación de ese tipo de empleos.

6.2. Mirada hacia adelante

La alta informalidad tiene origen en un diseño deficiente del sistema contributivo de la seguridad social y en la manera en la que se ha regulado el mercado laboral para proteger a los trabajadores. Mientras este problema no se aborde, se desperdiciarán recursos en programas ineficaces de formalización, que no contribuyen a disminuir la desigualdad ni a mejorar la productividad.

La ruta de rediseño debe como mínimo: (i) eliminar discontinuidades en el tratamiento a personas (y empresas) tanto en costos como en beneficios para reducir los impuestos implícitos a la formalidad y los subsidios a la informalidad, y (ii) abordar asuntos fiscales, de financiamiento y priorización para trazar la ruta hacia una cobertura universal del aseguramiento, financiada con recursos del Presupuesto General de la Nación.

¿Cuánto puede costar la cobertura universal? Con el propósito de aportar a esa conversación, en el resto de esta sección se presentan algunos números y algunas ideas.

Universalización del aseguramiento ante la vejez

El cuadro 14 utiliza los datos de la GEIH 2019[42] y valores del salario mínimo y del PIB también de 2019 para calcular el costo de una pensión ciudadana universal. La primera reflexión que es necesario hacer para pensar en el tránsito a una pensión ciudadana es la edad a partir de la cual esta se entregaría. La segunda reflexión necesaria es con respecto al valor de esa pensión ciudadana que sería posible financiar. La tercera tiene que ver con el tratamiento que se daría durante el período de transición a quienes ya tienen una pensión igual o superior a 1 salario mínimo bajo el sistema contributivo de pensiones. Finalmente, por supuesto, habría que pensar en la fuente para financiar el gasto adicional necesario.

La primera sugerencia es unificar la edad de pensión de hombres y mujeres -como se ha discutido, la edad más temprana de pensión realmente no beneficia a las mujeres- y considerar elevarla de manera que guarde una mejor correspondencia con la esperanza de vida del colombiano promedio. El cuadro 14 cuantifica el gasto para tres umbrales posibles de edad: el que aplica en la actualidad a las mujeres, el que aplica en la actualidad a los hombres y un umbral más alto, de 65 años (que es el más acorde con la esperanza de vida actual de los colombianos y el referente internacional más frecuente). Por supuesto mientras más alto sea el umbral de edad a partir del cual se entrega una pensión universal, más viable es su financiación.

Para dar un orden de magnitud del costo, en el cuadro 14 se concede la posibilidad de que esa pensión universal ciudadana (PUC) sea inferior al salario mínimo. Se muestran los cálculos para una pensión igual a 100%, 75%, 50%, y 25% de un salario mínimo.

Finalmente se calcula el gasto adicional necesario (suponiendo que esta pensión entraría a sustituir los BEPS y el programa Colombia Mayor) para extender la cobertura de esta pensión (I) solo a la población que se encuentra en cada grupo etario y no tiene una pensión contributiva y (II) al 100% de la población que se encuentra en cada grupo etario, incluyendo

[42] El número de pensionados que sale de la GEIH no necesariamente es idéntico al de los datos de registros administrativos de los sistemas de pensiones contributivos, pero es una aproximación bastante precisa que permite dar unos órdenes de magnitud.

la que ya tiene una pensión contributiva. En el futuro, la segunda opción es la que aplicaría, para que la universalidad del beneficio sea completa. En el período de transición puede tener más sentido la primera opción por restricciones fiscales.

El esfuerzo fiscal anual adicional necesario sería como máximo de 7% del PIB, si se elige cubrir con una pensión igual al salario mínimo a todos los adultos de 57 y más años, y podría ser tan bajo como 0,6% del PIB si se elige cubrir con una pensión igual al 25% de un salario mínimo a todos los adultos de 65 y más años que en la actualidad no tienen una pensión contributiva. Estos parecen números viables, y permitirían trazar una ruta de mediano o largo plazo. Por ejemplo, el tamaño de la pensión ciudadana podría incrementarse a lo largo de un período de 5 o 10 años gradualmente hasta alcanzar un valor objetivo dado, que asegure la subsistencia básica de las personas al final de su vida. Con el umbral de 65 años, si ese umbral se fijara en el nivel de un salario mínimo, esto significaría un esfuerzo adicional objetivo de un orden de magnitud similar al que hoy hace el fisco nacional para pagar las pensiones contributivas con enormes subsidios de una minoría de los ciudadanos que la ley considera adultos mayores (mujeres de 57 años y más y hombres de 62 años y más) a través del RPM y los regímenes especiales.

Cuadro 13: Para proteger en la vejez a quienes no tienen una pensión contributiva y ya han cumplido la edad para tenerla

Umbral de edad	**57 o más**	**62 o más**	**65 o más**	**57 o más**	**62 o más**	**65 o más**	**57 o más**	**62 o más**	**65 o más**	**57 o más**	**62 o más**	**65 o más**
PUC (en SM)	**1**	**1**	**1**	**0,75**	**0,75**	**0,75**	**0,50**	**0,50**	**0,50**	**0,25**	**0,25**	**0,25**
Numero de personas en grupo de edad que recibe pension	1.675.500	1.479.389	1.257.219	1.675.500	1.479.389	1.257.219	1.675.500	1.479.389	1.257.219	1.675.500	1.479.389	1.257.219
Numero de personas en grupo de edad	7.574.135	5.414.845	4.306.323	7.574.135	5.414.845	4.306.323	7.574.135	5.414.845	4.306.323	7.574.135	5.414.845	4.306.323
Número de beneficiarios (I)	**5.898.635**	**3.935.456**	**3.049.104**	**5.898.635**	**3.935.456**	**3.049.104**	**5.898.635**	**3.935.456**	**3.049.104**	**5.898.635**	**3.935.456**	**3.049.104**
Costo mensual* (en millones)	4.884.754	3.259.014	2.525.012	3.663.566	2.444.261	1.893.759	2.442.377	1.629.507	1.262.506	1.221.189	814.754	631.253
Costo anual adicional (en COP millones)	57.170.048	37.661.169	28.853.142	42.515.786	27.884.127	21.278.106	27.861.524	18.107.084	13.703.071	13.207.262	8.330.042	6.128.035
Como % del PIB	5,4	3,5	2,7	4,0	2,6	2,0	2,6	1,7	1,3	1,2	0,8	0,6
Número de beneficiarios (II)	**7.574.135**	**5.414.845**	**4.306.323**	**7.574.135**	**5.414.845**	**4.306.323**	**7.574.135**	**5.414.845**	**4.306.323**	**7.574.135**	**5.414.845**	**4.306.323**
Costo mensual* (en millones)	6.272.262	4.484.120	3.566.135	4.704.197	3.363.090	2.674.601	3.136.131	2.242.060	1.783.067	1.568.066	1.121.030	891.534
Costo anual adicional (en COP millones)	73.820.149	52.362.437	41.346.620	55.003.361	38.910.078	30.648.215	36.186.574	25.457.719	19.949.810	17.369.787	12.005.359	9.251.405
Como % del PIB	7,0	4,9	3,9	5,2	3,7	2,9	3,4	2,4	1,9	1,6	1,1	0,9

Fuente: GEIH 2019 y cálculos PNUD.

Pensiones contributivas voluntarias

En el mundo ideal las contribuciones obligatorias sobre la nómina y los impuestos parafiscales serían sustituidos por un impuesto mejor diseñado sobre los ingresos de las personas y empresas, que ojalá tomara la forma generalizada de una retención en la fuente plana para los ingresos de las empresas y progresiva para los de las personas. Colombia se beneficiaría de explorar una manera mucho más simple de recaudar impuestos. La discusión sobre el detalle de cómo financiar el tránsito a un marco regulatorio de la protección social y el mercado laboral que elimine las distorsiones actuales y permita al país simultáneamente reducir la desigualdad y mejorar la productividad para crecer más, no hace parte de este documento. Basta con recordar que cualquier reforma al sistema de protección social requiere inevitablemente ir acompañada de una reforma tributaria y por lo mismo es necesario vincular a esta conversación con carácter urgente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este documento habrá cumplido con su propósito si deja claro a sus lectores los costos implícitos del sistema en su diseño actual, con todas sus deficiencias y distorsiones, y contribuye a generar un consenso alrededor de la necesidad de abordar seriamente una reforma profunda que pueda implementarse gradualmente, evitando a toda costa más remedios a parches, recurrentes y desarticulados.[43]

¿Significaría esto el final del sistema contributivo de pensiones? No necesariamente. Para muchos colombianos una pensión ciudadana universal al final de la vida laboral, incluso por debajo de 1 salario mínimo, es más de lo que nunca pensaron obtener. Para muchos, sin embargo, esa misma pensión universal no es suficiente para mantener su misma calidad de vida al llegar a la vejez. Estos últimos deben tener la posibilidad de realizar un ahorro sistemático voluntario que se traduzca en una renta vitalicia para protegerse durante la vejez (tal como propone Fedesarrollo, 2021). El tránsito a un sistema contributivo de pensiones en el cual no haya contribuciones obligatorias requerirá, por supuesto, un esfuerzo de pedagogía inmenso, de manera que las personas sepan decidir cuánto ahorrar teniendo en cuenta el tamaño de la renta vitalicia deseada y la rentabilidad que es razonable esperar de ese ahorro. Es el tránsito a un mundo en el cual las pensiones contributivas no irían acompañadas de enormes subsidios para nadie. Los subsidios a las pensiones serían transparentes, iguales para todos, y se entregarían a través de la pensión universal ciudadana.

Universalización del aseguramiento en salud

En el futuro los sistemas de salud contributivo y no contributivo tendrían que fundirse en uno solo, financiado con impuestos generales a través del presupuesto nacional y con los mismos beneficios para todos. En este frente Colombia tiene ya avanzada una parte del camino con la igualación de la calidad de la cobertura de los servicios de salud. La unificación de los sistemas de salud contributivo y no contributivo tendría un costo adicional para el fisco del orden de 2% del PIB. Este número resulta de trasladar al gobierno la responsabilidad de pagar la Unidad de Pago por Capitación (UPC) de todos aquellos cubiertos en 2019 por el Régimen Contributivo (neto de lo que ya en la actualidad pone el gobierno) y de completar la igualación de la UPC entre los dos regímenes para los distintos grupos de la población.

---

[43] Alvarez y Villaveces (2021) ofrecen un recuento de la historia de las reformas que ha dado lugar al sistema complejo e inoperante de protección social actual.

Como en el caso anterior, el gobierno podría trazar una ruta para completar el tránsito a un sistema unificado dentro de 5 o más años.

El salario mínimo

Mientras el salario mínimo no sea un mecanismo de protección para el 100% de los trabajadores y sobre todo para los más pobres, toda discusión de política pública que lo involucre debe darse en Colombia con extrema cautela. En este documento se ha mostrado que el uso del salario mínimo como métrica o como indexador no solo no ayuda a los más pobres, sino que con frecuencia obra en su contra. Por lo mismo, mirando hacia adelante es necesario revisar y arreglar todas las piezas del marco legal y regulatorio que han hecho uso de este, bajo el supuesto erróneo de estar con ello teniendo en cuenta el bienestar de los más desfavorecidos. Esto es lo primero.

Lo segundo es la necesidad de propiciar una conversación amplia y pausada sobre el nivel del salario mínimo, con la participación de todos los grupos que se ven afectados por él. Colombia se beneficiaría inmensamente de adoptar un mecanismo no discrecional -una fórmula matemática, por ejemplo- para la determinación del salario mínimo, que reconozca, además del costo de vida, la distribución real del ingreso laboral de los trabajadores colombianos. El país debe considerar, adicionalmente, transitar a la fijación de un salario mínimo por hora. Bien determinado, luego ese salario mínimo podría indexarse anualmente con el IPC para mantener su valor real en el tiempo.

Referencias

Álvarez, A., y Villaveces, MJ. (2021). Las Instituciones del Mercado Laboral y la Seguridad Social: Evolución, Reformas desde 1990 y Aprendizajes. Disponible en www.misionempleo.gov.co.

Botello, H. (2014). Eficiencia en la cobertura del régimen subsidiado de salud: una perspectiva departamental en Colombia.

Bottia, M., Cardona-Sosa, L. y Medina, C. (2012). El SISBEN como mecanismo de focalización individual del Régimen Subsidiado en salud en Colombia: ventajas y limitaciones. Revista de Economía del Rosario. Vol. 15. No. 2.

Calderón-Mejía, V. y Marinescu, I. (2012). The Impact of Colombia's Pension and Health Insurance Systems on Informality. IZA.

Camacho, A., y Conover, E. (2010). Misallocation and Productivity in Colombia's Manufacturing Industries, Research Department Publications 4654, Inter-American Development Bank, Research Department.

Camacho, A., Conover, E. and Hoyos, A. (2013). Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment. The World Bank Economic Review.

ECONESTUDIO (2016). Caracterización, tipificación y cuantificación de los subsidios de la política social y política de pensiones del gobierno colombiano. Informe de consultoría elaborado por Marcela Meléndez para el Departamento Nacional de Planeación.

Eslava, M., Haltiwanger, J. C., and Pinzón, A. (2019). Job creation in Colombia vs the US: "up or out dynamics" meets "the life cycle of plants". Working Paper 25550, National Bureau of Economic Research.

Eslava, M., Revolo, M. y Ortiz, R. (2021). Diseño y Formulación de Subsidios a la Demanda de Energía Eléctrica en Colombia. Documento CEDE No. 15, Disponible en SSRN: https://ssrn.com/abstract=3813541

Eslava, M., y Meléndez, M., y Urdaneta, N. (2021). "Poder de mercado, desigualdad y productividad en Latinoamérica". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 11, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD ALC, Nueva York.

Fedesarrollo. (2007). Coyuntura Económica. Vol. XXXVII, No. 1, primer semestre de 2007, pp. 91-120. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia

Fedesarrollo. (2021). Reformas para una Colombia post-COVID-19. Hacia un nuevo contrato social. Bogotá: Fedesarrollo, marzo, 33 p.

Fernández-Arias, E., y Fernández-Arias, N. (2021). "The Latin American Growth Shortfall: Productivity and Inequality". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD ALC, Nueva York.

González-Velosa, C. (2021). Se Buscan Empleos de Calidad: Políticas Activas y Pasivas de Empleo en Colombia. Disponible en www.misionempleo.gov.co.

Levy, S. y Cruces, G. (2021). Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America. Documento de Trabajo de PNUD ALC, 24, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 9, 2021, Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD ALC, Nueva York.

Meléndez, M. (2008). Subsidios al consumo de los servicios públicos: reflexiones a partir del caso colombiano. CAF Documento de trabajo, 2008/02, Caracas: CAF.

Meléndez, M. y Peña-Tenjo, N. (2017). Brechas de género en los mercados laborales de Colombia: a poner el problema del "techo de cristal" en su justa proporción.

Ramírez, N. (2021). Cumplimiento de la Regulación y Conflictividad Laboral en Colombia. Disponible en www.misionempleo.gov.co.

Santamaría, M., F. García, and A.V. Mujica. 2008. "Los Costos No Laborales y el Mercado Laboral: Impacto de la Reforma de Salud en Colombia." Working Paper 43. Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

Anexo 1: Marco normativo del sistema de protección social en Colombia

- Constitución Política de 1991 – consagra los derechos: seguridad social, salud, trabajo y pensión.
- Ley 50 de 1990 por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1072 de 2015 por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo
- Decreto 1833 de 2016 por el cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones
- Decreto 780 de 2016 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social
- Ley 100 de 1993 por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 692 de 1994 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993.
- Decreto 1530 1996 por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 100 de 1993 y el Decreto Ley 1295 de 1994
- Ley 278 de 1996 Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política.
- Decreto 1252 de 2000 por el cual se establecen normas sobre el régimen prestacional de los empleados públicos, los trabajadores oficiales y los miembros de la fuerza pública.
- Decreto 2090 de 2003 por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.
- Ley 797 de 2003 por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales Exceptuados y Especiales.
- Ley 1429 de 2010 por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.
- Decreto 1273 de 2018 por el cual se modifica el artículo 2.2.1.1.1.7, se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación al pago y retención de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes y modifica los artículos 2.2.4.2.2.13 y 2.2.4.2.2.15 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo
- Decreto-ley 1295 de 1994 por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales
- Decreto 1772 1994 por medio del cual se reglamenta la afiliación y las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Profesionales

- Decreto 1443 2014 Por el cual se expiden normas para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST).
- Ley 1607 de 2012 por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.
- Ley 789 de 2002 por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.
- Ley 1636 de 2013 por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.
- Decreto 1072 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo
- Ley 1955 de 2019 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Anexo 2: Densidades de cotización por sexo

Cuadro A2.1: PILA por cohortes de edad, estatus del trabajador y sexo, enero 2009 a marzo 2020*

Cohortes de edad	Mujeres	Hombres	Siempre dependientes		Dependientes más de 2/3 del tiempo		Dependientes más de 1/3 y menos de 2/3 del tiempo		Dependientes menos de 2/3 del tiempo		Siempre independientres	
			M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
20 a menos de 30	40	40	39	40	50	50	40	41	34	33	17	16
30 a menos de 40	41	42	39	41	54	54	46	48	42	43	17	17
40 a menos de 50	47	47	45	46	59	60	51	53	50	51	26	26
50 a menos de 60	49	47	48	46	60	62	52	55	53	55	33	33
Total	43	44	42	42	55	56	48	49	48	48	25	24

Cohortes de edad	Mujeres	Hombres	Siempre dependientes		Dependientes más de 2/3 del tiempo		Dependientes más de 1/3 y menos de 2/3 del tiempo		Dependientes menos de 2/3 del tiempo		Siempre independientres	
			M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
20 a menos de 30	2.304.195	2.976.349	1.962.378	2.677.468	388.640	200.127	124.863	70.274	49.814	27.657	77.398	43.759
30 a menos de 40	2.540.299	3.129.787	1.821.928	2.420.361	849.872	400.313	298.267	162.534	146.902	80.214	132.828	75.310
40 a menos de 50	1.841.416	2.369.204	1.311.534	1.756.203	581.532	246.301	223.299	108.157	152.713	75.296	185.416	100.128
50 a menos de 60	960.901	1.807.055	674.712	1.295.074	336.129	107.200	144.670	51.629	123.631	45.121	193.806	82.239
Total	7.646.811	10.282.395	5.770.552	8.149.106	2.156.173	953.941	791.099	392.594	423.246	200.631	589.448	301.436

Fuente: PILA y cálculos PNUD. *Para las mujeres la cohorte de edad más antigua es de 50 a menos de 57 años.

Cuadro A2.2: PILA por rangos de IBC, estatus del trabajador y sexo, enero 2009 a marzo 2020

Rangos de ingreso base de cotización	Mujeres	Hombres	Siempre dependientes		Dependientes más de 2/3 del tiempo		Dependientes más de 1/3 y menos de 2/3 del tiempo		Dependientes menos de 2/3 del tiempo		Siempre independientres	
			M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
1 SM o menos*	41	40	38	37	54	55	48	50	49	49	33	33
Más de 1 SM y hasta 2 SM	42	45	42	47	51	51	43	44	39	39	18	18
Más de 2 SM y hasta 3 SM	60	61	60	61	66	66	60	61	60	61	23	25
Más de 3 SM y hasta 5 SM	66	66	65	65	70	71	65	65	62	62	20	23
Más de 5 SM y hasta 10 SM	70	71	69	71	75	75	70	69	65	65	17	20
Más de 10 SM y menos de 25 SM	73	70	73	68	78	78	71	72	66	64	17	20
Total	43	44	42	42	55	56	48	49	47	47	24	24

Fuente: PILA y cálculos PNUD. *En la PILA se registran aportes de trabajadores dependientes con IBC por debajo de 1 salario mínimo. Estos casos deben corresponder a los empleados del servicio doméstico y otros con tratamientos regulatorios especiales.

Cuadro A2.3: PILA por cohortes de edad, rango de Ingreso Base de Cotización PILA por régimen y sexo, enero 2009 a marzo 2020

Cohortes de edad	Siempre en el RPM		Siempre en el RAIS		Con cambio entre regímenes	
	M	H	M	H	M	H
20 a menos de 30	32	35	40	40	50	50
30 a menos de 40	13	12	39	41	59	55
40 a menos de 50	13	11	40	42	68	64
50 a menos de 60	13	10	40	36	69	66
Total	21	21	40	40	64	62

Rangos de ingreso base de cotización	Siempre en el RPM		Siempre en el RAIS		Con cambio entre regímenes	
	M	H	M	H	M	H
1 SM o menos*	20	18	38	37	61	55
Más de 1 SM y hasta 2 SM	22	23	39	43	60	63
Más de 2 SM y hasta 3 SM	25	22	54	54	78	78
Más de 3 SM y hasta 5 SM	22	19	59	59	81	80
Más de 5 SM y hasta 10 SM	21	18	62	64	84	83
Más de 10 SM y menos de 25 SM	21	16	65	61	85	84
Total	21	21	40	40	64	62

Fuente: PILA y cálculos PNUD. *Para las mujeres la cohorte de edad más antigua es de 50 a menos de 57 años.

Anexo 3: Medidas extraordinarias en el marco del COVID-19

Medidas a la seguridad social en el marco del COVID-19

Programas contributivos de seguridad social

Decretos derogados por la Corte Constitucional, con implicaciones de mediano plazo.

- Reducción de aporte a pensiones al 3% a cargo del empleador. Aplica también a independientes (Decreto 558/2020).
- Las AFP deben trasladar a Colpensiones los recursos y la información de los pensionados que reciben un salario mínimo (Decreto 558/2020 modificado por el Decreto 802/2020).
- Impuesto solidario por el COVID-19 para servidores públicos, trabajadores independientes y pensionados con ingresos superiores a 10 millones de pesos. Tarifa progresiva entre 15% y 20% (Decreto 568/2020).

Salarios y prestaciones sociales

Decretos aceptados condicionalmente por la Corte Constitucional, hasta la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

- Autorización de retiro de cesantías sin desempleo (Decreto 488/2020).
- Flexibilización de disfrute de vacaciones (Decreto 488/2020).
- Autorización de acuerdos para el pago de prima de servicios. Hasta tres pagos con fecha limite 20 de diciembre de 2020. (Decreto 488/2020).
- Programa de subsidio de hasta 40% de la prima de servicios por trabajador formal con IBC de hasta un millón de pesos. (Decreto 488/2020).
- Subsidio del 40% de un salario mínimo por trabajador formal a las empresas que hayan visto reducida su facturación *en un 20%* (Decreto 677/2020).

Protección frente al despido y la suspensión de la relación contractual

- Los trabajadores dependientes o independientes afiliados a una Caja de Compensación Familiar durante un año, continuo o discontinuo, que pierdan su empleo, recibirán una transferencia de 1 salario mínimo (Decretos 488/2020 y 770/2020).
- Los trabajadores dependientes de categorías A y B que hayan aportado a las Cajas de Compensación Familiar por lo menos 6 meses continuos o discontinuos en los últimos 5 años y que hayan perdido su empleo a partir del 12 de marzo de 2020 recibirán una transferencia de 160 mil pesos (18% de un salario mínimo) hasta por 3 meses (Decreto 801/2020).

- Entrega de transferencias monetarias no condicionadas a trabajadores en "suspensión contractual" que devenguen hasta 4 salarios mínimos (Decreto 770/2020).

Programas no contributivos de seguridad social

- Medidas de seguridad para el pago de mesadas de pensionados, beneficiarios del programa BEPS y del Programa de Subsidio al Aporte a Pensión (PSAP) (Decreto 582/2020).
- Compensación económica para el afiliado al régimen subsidiado de salud con diagnóstico confirmado de COVID-19, correspondiente a 7 días de un salario mínimo diario (Decreto 538/2020).

Programas de transferencias monetarias no condicionadas

- Entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria a hogares beneficiarios de los programas Familias en Acción ($145.000), Colombia Mayor ($160.000) y Jóvenes en Acción ($356.000) (Decretos 659/2020 y Decreto 814/2020).

LISTA COMPLETA DE DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES DEL INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2021 DE PNUD ALC

Working paper 01
The Changing Picture of Inequality in Latin America: Evidence for Three Decades
Leonardo Gasparini / Guillermo Cruces

Working paper 02
Intergenerational Mobility in Latin America in Comparative Perspective
Florencia Torche

Working paper 03
Longer-run Perspectives on Intergenerational Mobility in Latin America: 1933-1992
Guido Neidhöfer

Working paper 04
The Latin American Growth Shortfall: Productivity and Inequality
Eduardo Fernández-Arias / Nicolás Fernández-Arias

Working paper 05
Big Business and the Inequality Trap in Latin America: Taxes, Collusion, and Undue Influence
Ben Ross Schneider

Working paper 06
Lobbying for Inequality? How Business Elites Shape Differently Policy in El Salvador, Honduras, and Guatemala
Mónica Pachón / Javier Brolo

Working paper 07
How do Labor Unions Affect Inequality and Efficiency in Latin America and the Caribbean?
Lucas Ronconi

Working paper 08
The Political Economy of the Telecommunications Reform in Mexico
Alejandro Castañeda / Daniel Ruiz

Working paper 09
The Impact of Labor Market Institutions on Markups and Markdowns: Evidence from Manufacturing and Service Sectors in Uruguay
Carlos Casacuberta / Néstor Gandelman

Working paper 10
Labor Market Concentration and Earnings: Evidence from Chile
Álvaro García-Marín

Working paper 11
Market Concentration, Market Fragmentation, and Inequality in Latin America
Marcela Eslava / Marcela Meléndez / Nicolás Urdaneta

Working paper 12
The Effects of Violence on Inequality in Latin America and the Caribbean: A Research Agenda
Ana Arjona

Working paper 13
Inequality and Crime in Latin America and the Caribbean: New Data for an Old Question
Ernesto Schargrodsky / Lucía Freira

Working paper 14
Mercados laborales fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia
Francisco Alvarado / Marcela Meléndez / Marcela Pantoja

LISTA COMPLETA DE DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES DEL INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2021 DE PNUD ALC

Working paper 15
¿Cuán eficaz es la protección social en Chile?
Matías Morales / Camila Olate

Working paper 16
Proteccion social, formalidad y subsidios cruzados: evidencia para la Argentina
María Laura Alzua / Ana Pacheco

Working paper 17
Políticas de protección social y laboral en el Perú. Una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas
Hugo Ñopo

Working paper 18
Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana
Sócrates Barinas / Hugo Ñopo

Working paper 19
Políticas de protección social y laboral en Ecuador
Hugo Ñopo / Alejandra Peña

Working paper 20
Social Protection in Jamaica: Strenghts and Limitations of its Redistributive Mechanisms
Manuel Mera

Working paper 21
¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?
Andrés Ham / Sergio Membreño-Cedillo

Working paper 22
Informal and Small: How Labor Market Institutions Affect Inequality, Income Volatility and Labor Productivity in Brazil
Sergio Firpo / Alysson Portella

Working paper 23
El sistema de protección social y laboral en México: contribución paradójica a la lucha contra la desigualdad
Alejandra Correa / Maite García de Alba / Alejandra Martínez / Cynthia Martínez / Annabelle Sulmont

Working paper 24
Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America
Santiago Levy / Guillermo Cruces

Working paper 25
Implications of Minimum Wage Policies for Labour Markets with High Informality and Frictions
Luca Flabbi