



# Mercados laborales fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia

Documento de antecedentes del Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del PNUD,\* aportado a la Misión de Empleo de Colombia

Francisco Alvarado  
Marcela Meléndez  
Marcela Pantoja

Febrero, 2022

[\\*UNDP LAC Working Paper No. 14.](#)

# Orden del estudio (no de la presentación)

- I. Marco jurídico de la seguridad social contributiva
  - 1) Programas contributivos de seguridad social (PCS)
  - 2) Otros programas financiados con impuestos sobre la nómina
  - 3) Protección frente al despido
  - 4) El salario mínimo
  
- II. Programas no contributivos de seguridad social (PNCS)
  
- III. Programas de transferencias monetarias condicionadas
  
- IV. Mirada hacia adelante

# Informalidad (urbana) y crecimiento, 2007-2019

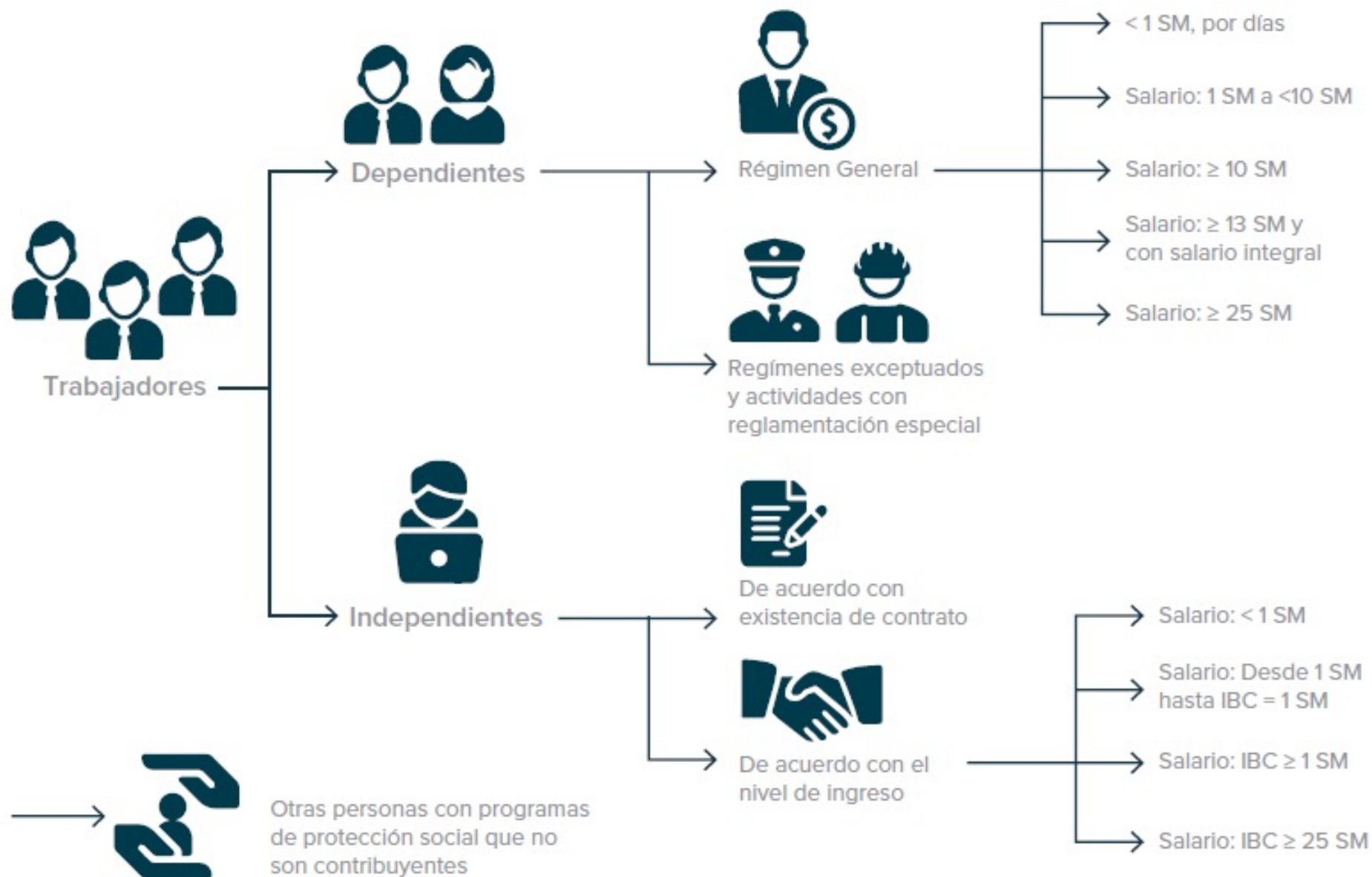


El retorno al crecimiento en términos de reducción de la informalidad es bajo.

# Hallazgos y conclusiones

1. 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.
2. Una proporción de trabajadores informales debería aportar y al no hacerlo está en la ilegalidad.

# Los trabajadores bajo el marco legal



# 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						

# 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%				

# Aportes adicionales de los trabajadores cotizantes



Todos los trabajadores cotizantes cuya base de cotización mensual supere los 4 salarios mínimos, deben hacer un *aporte adicional* obligatorio al **Fondo de Solidaridad Pensional**.

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%

# Población trabajadora por decil de ingreso, 2019

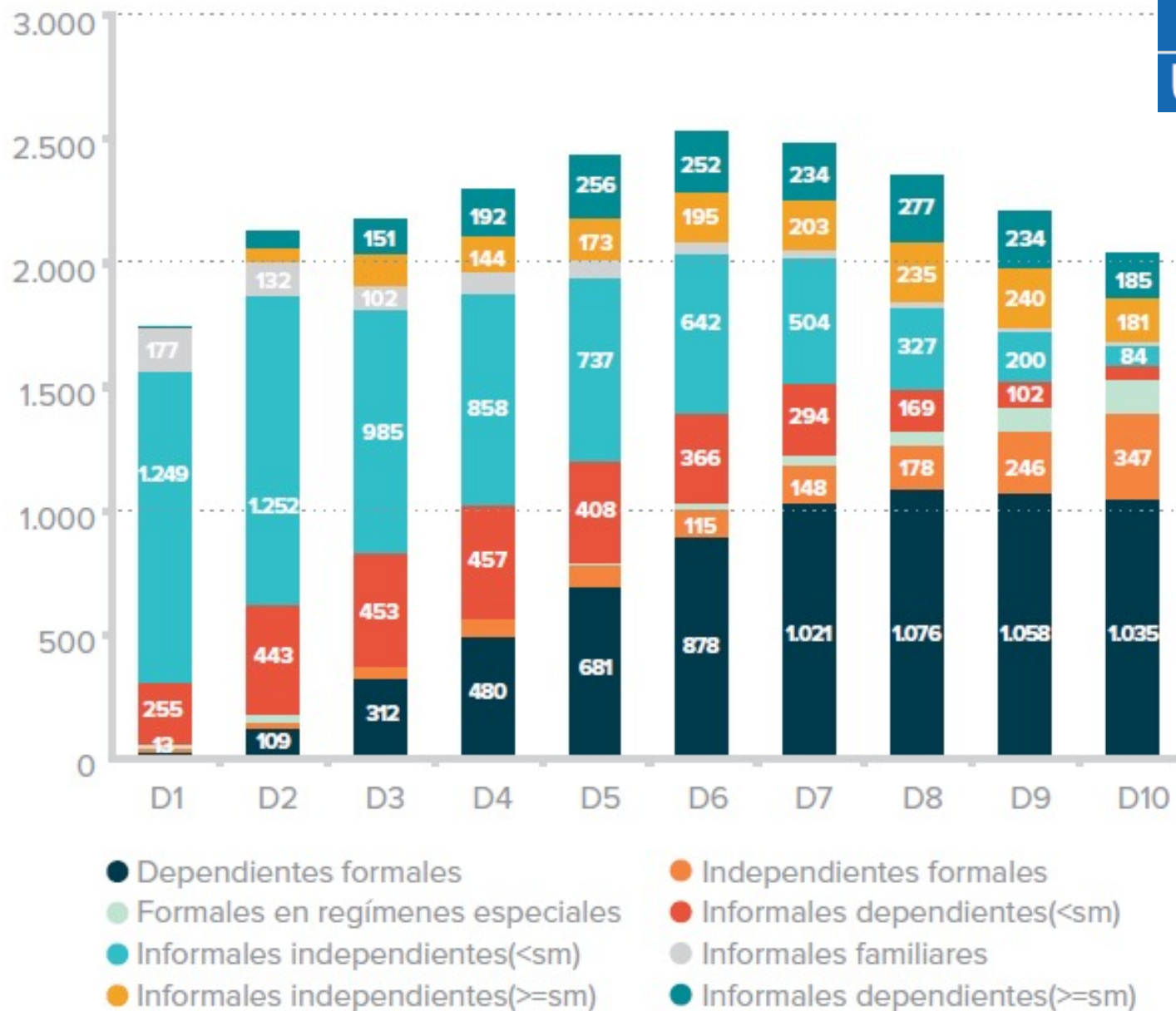


62,7% de los trabajadores en Colombia eran informales en 2019.

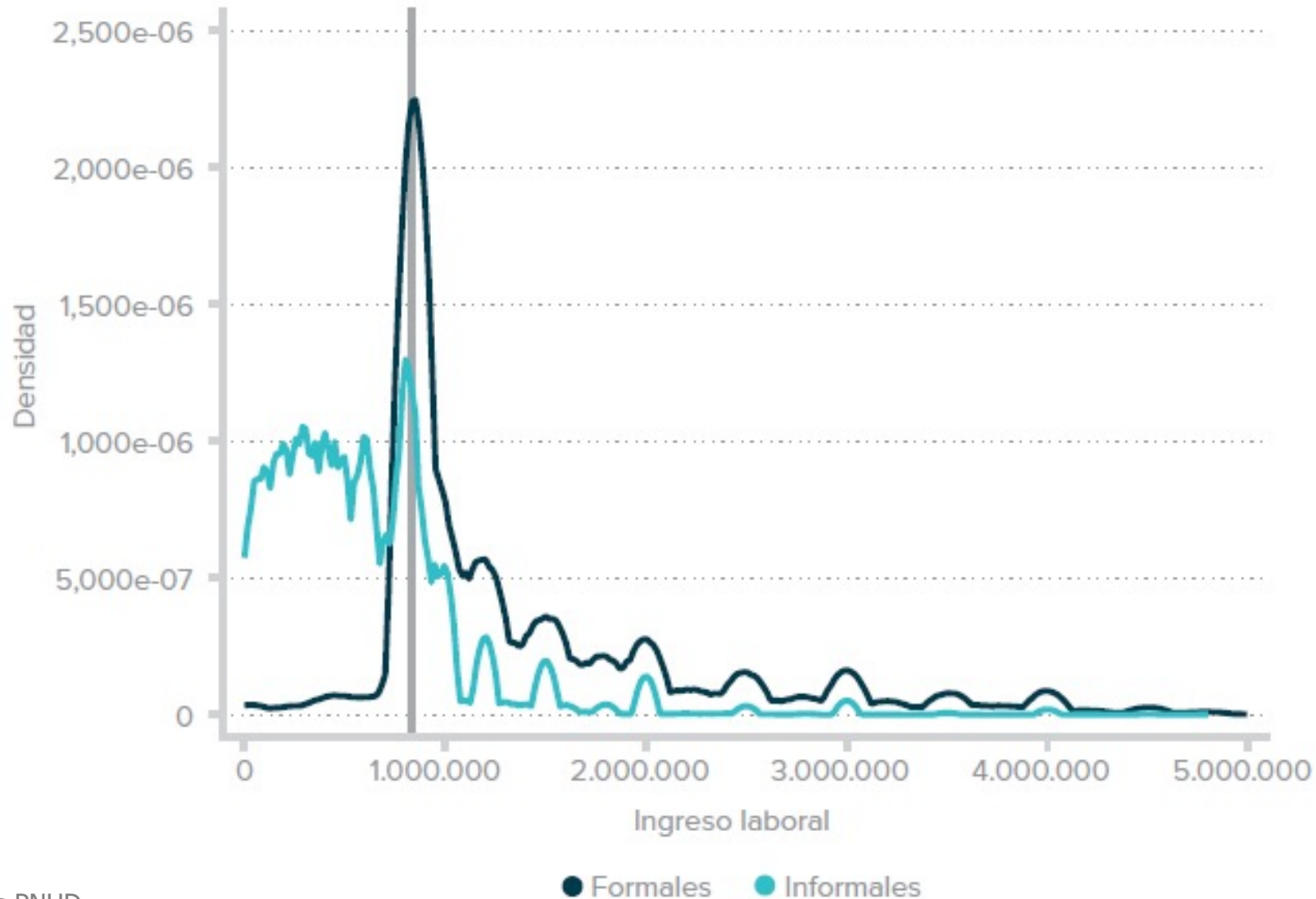
30,7% de los trabajadores ganaban menos de 1 salario mínimo y eran informales.

15,3% eran informales en incumplimiento de la ley.

13,5% eran informales en incumplimiento de la ley solo si tenían contrato por días.



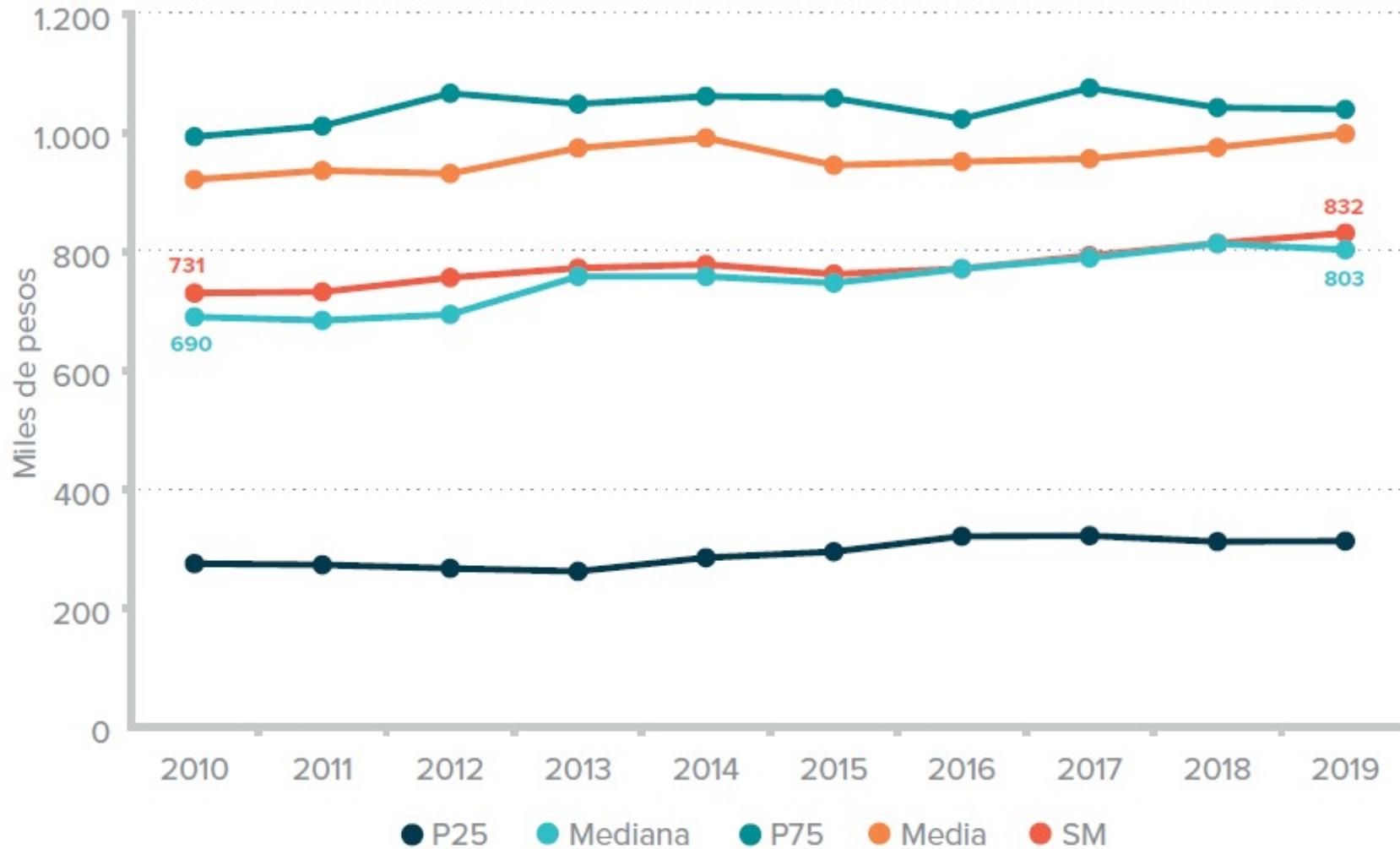
# Distribución del ingreso de la población ocupada, 2019



**Fuente:** GEIH 2019 y cálculos PNUD.

**Nota:** el salario mínimo en 2019 era igual a 828.116 pesos colombianos.

# Salario mínimo\* e ingreso laboral observado, 2010 -2019



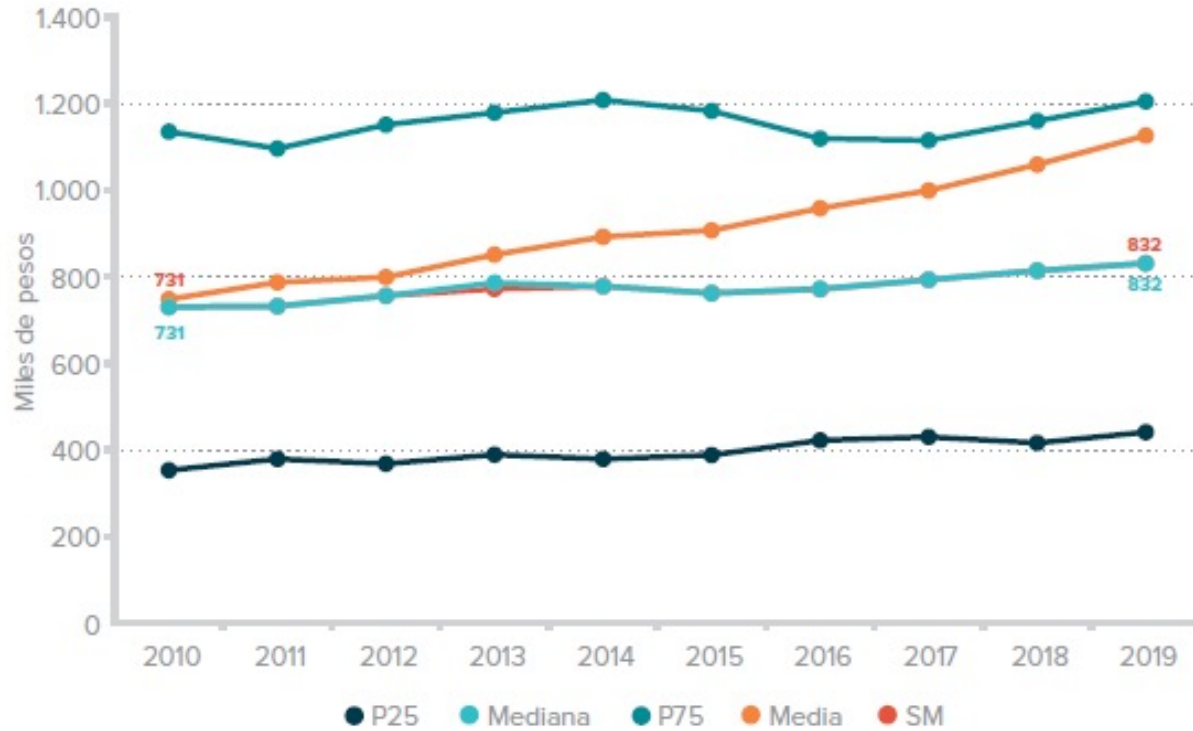
La mediana del ingreso laboral de los colombianos es igual o menor que el salario mínimo. **El 50% de los trabajadores en Colombia gana el salario mínimo o menos.**

El 25% de los trabajadores gana menos de la mitad del salario mínimo.

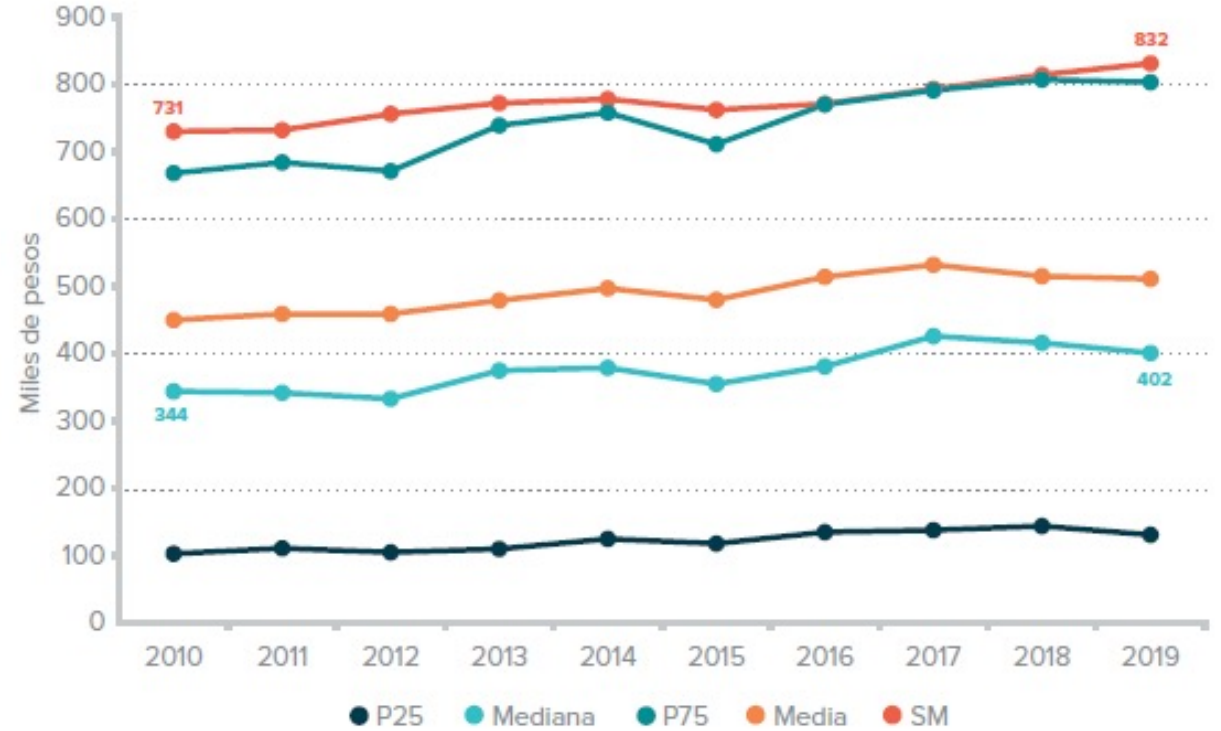
# Salario mínimo e ingreso laboral observado, por zona urbana y rural, 2010-2019



## Zona urbana



## Zona rural



En la zona rural el 75% de los trabajadores rurales gana menos del salario mínimo, el 50% gana aproximadamente la mitad del mínimo y el 25% gana menos de una cuarta parte del mínimo.

# Salario mínimo vs ingreso laboral observado por departamentos, 2019



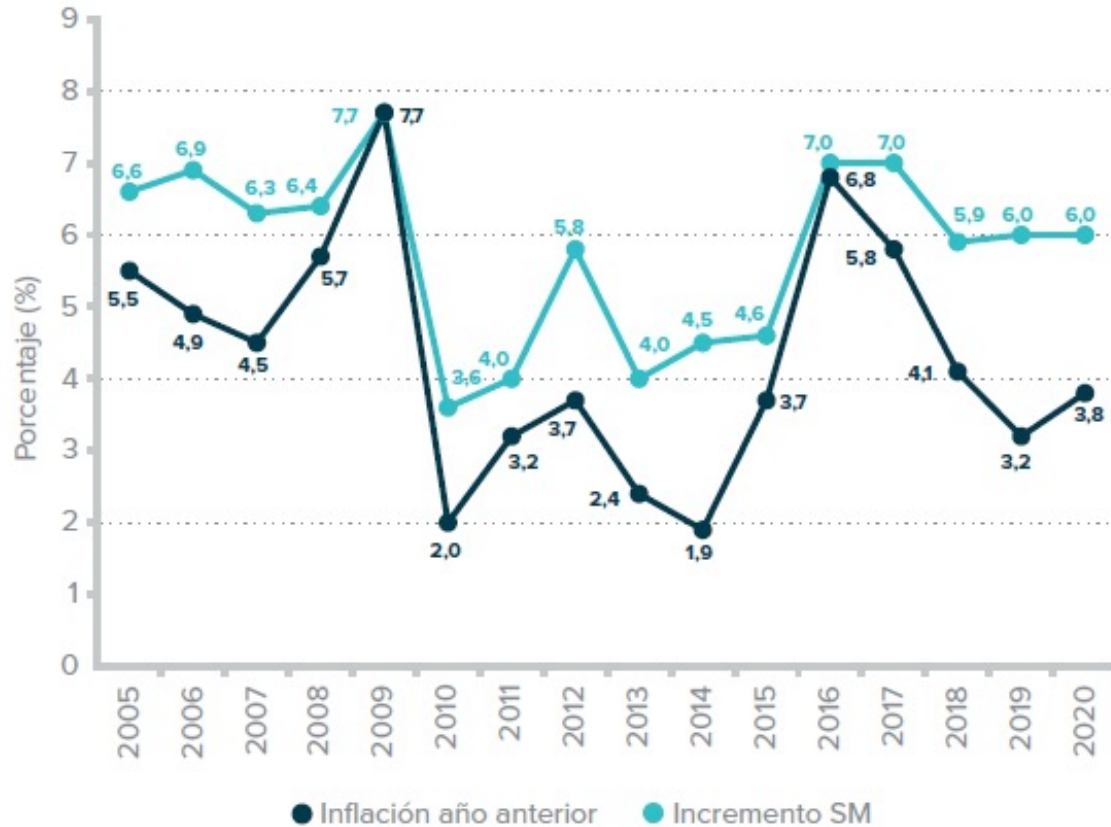
La distribución del ingreso laboral varía a lo largo del territorio nacional en su relación con el salario mínimo.

**En ningún caso, el salario mínimo opera como un piso al ingreso mensual que reciben los trabajadores.**

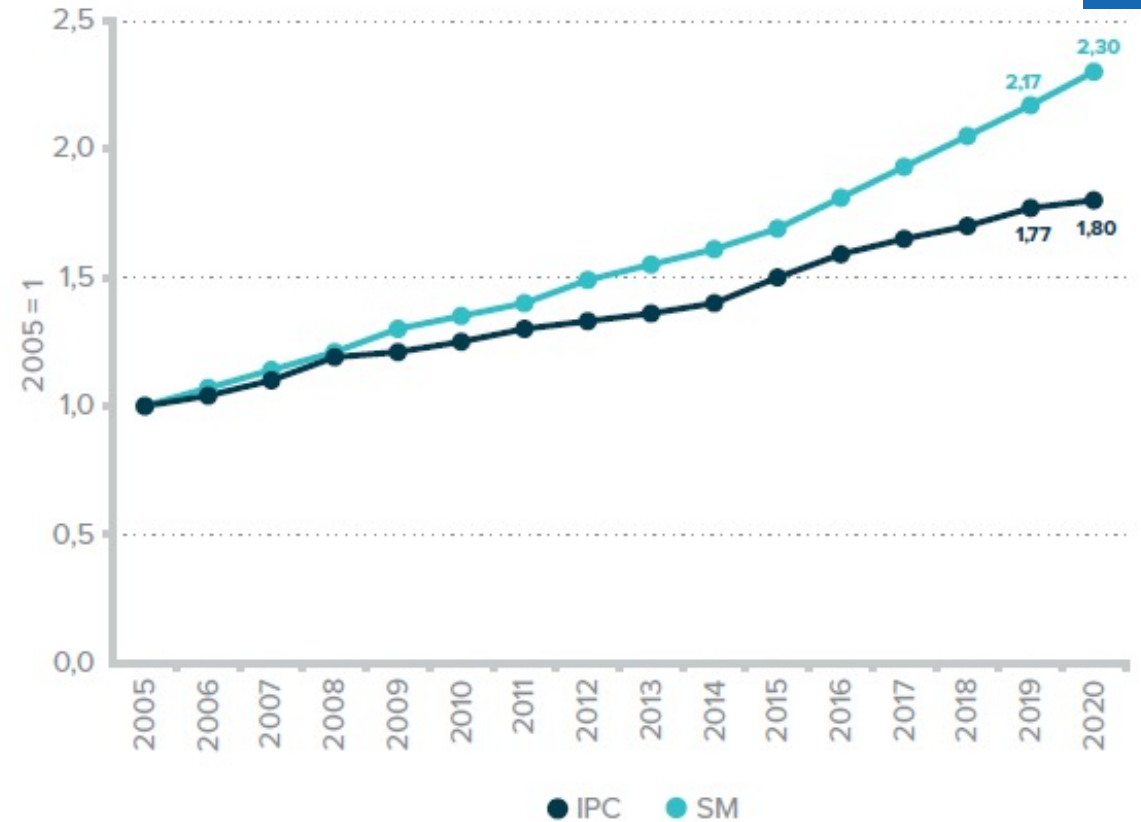
# Crecimiento del salario mínimo e inflación (%), 2015-2020



### Incremento anual (%)



### Incremento acumulado (%)



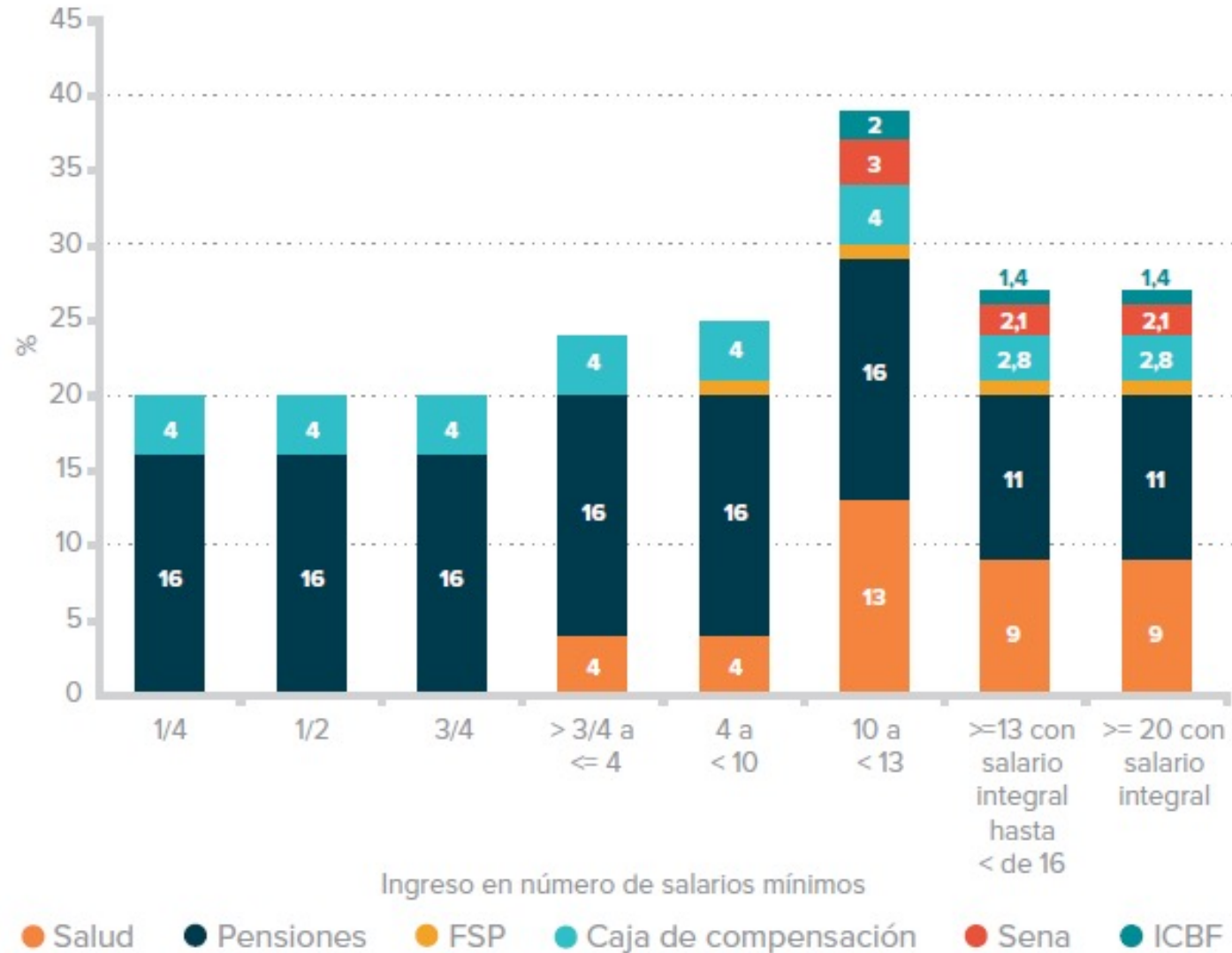
En los últimos 15 años el incremento nominal total del salario mínimo ha sido de 130%, lo que equivale a un aumento anual promedio de 5,7% (equivalente a un aumento anual real promedio de 1,4%).

# Hallazgos y conclusiones



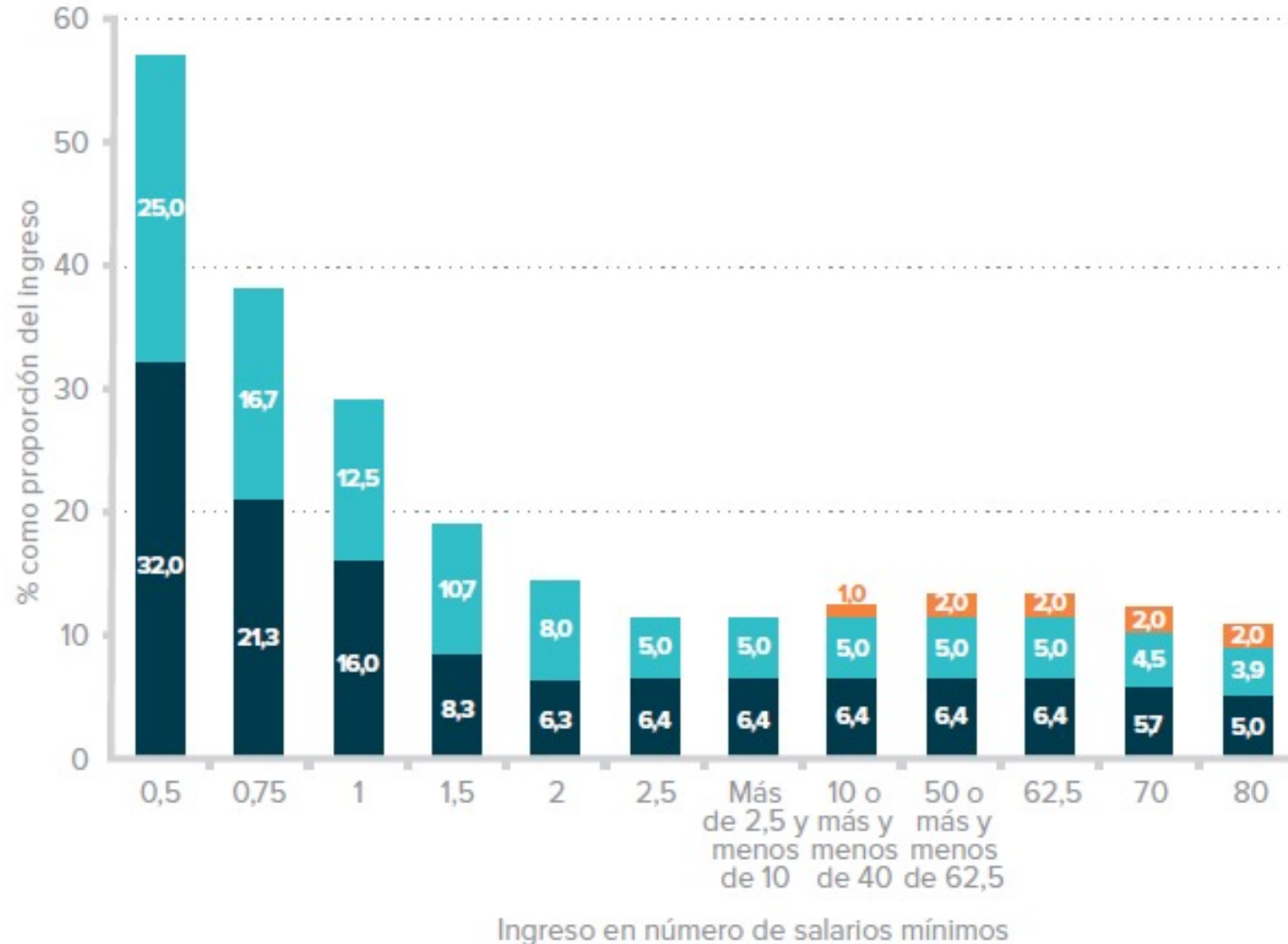
3. El diseño del sistema subsidia la pertenencia al sistema no contributivo y grava la pertenencia al contributivo. Con esto se incentiva la informalidad.

# Aportes de los trabajadores dependientes a la seguridad social como % del salario



Fuente: PNUD con base en la normatividad vigente.

# Aportes de los trabajadores dependientes a la seguridad social como % del ingreso laboral



Fuente: PNUD con base en la normatividad vigente.

● Pensión ● Salud ● FSP



# Hallazgos y conclusiones

- 4. El sistema de protección social es casi equivalente a 2 sistemas de protección social que coexisten, uno contributivo y uno no contributivo.**
5. El sistema de salud funciona mejor, en términos 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 con aportes de los trabajadores formales. En el segundo se redistribuye de los empleados más ricos y sus empleadores, hacia los más pobres. El primero desincentiva la pertenencia al segundo.
6. 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.

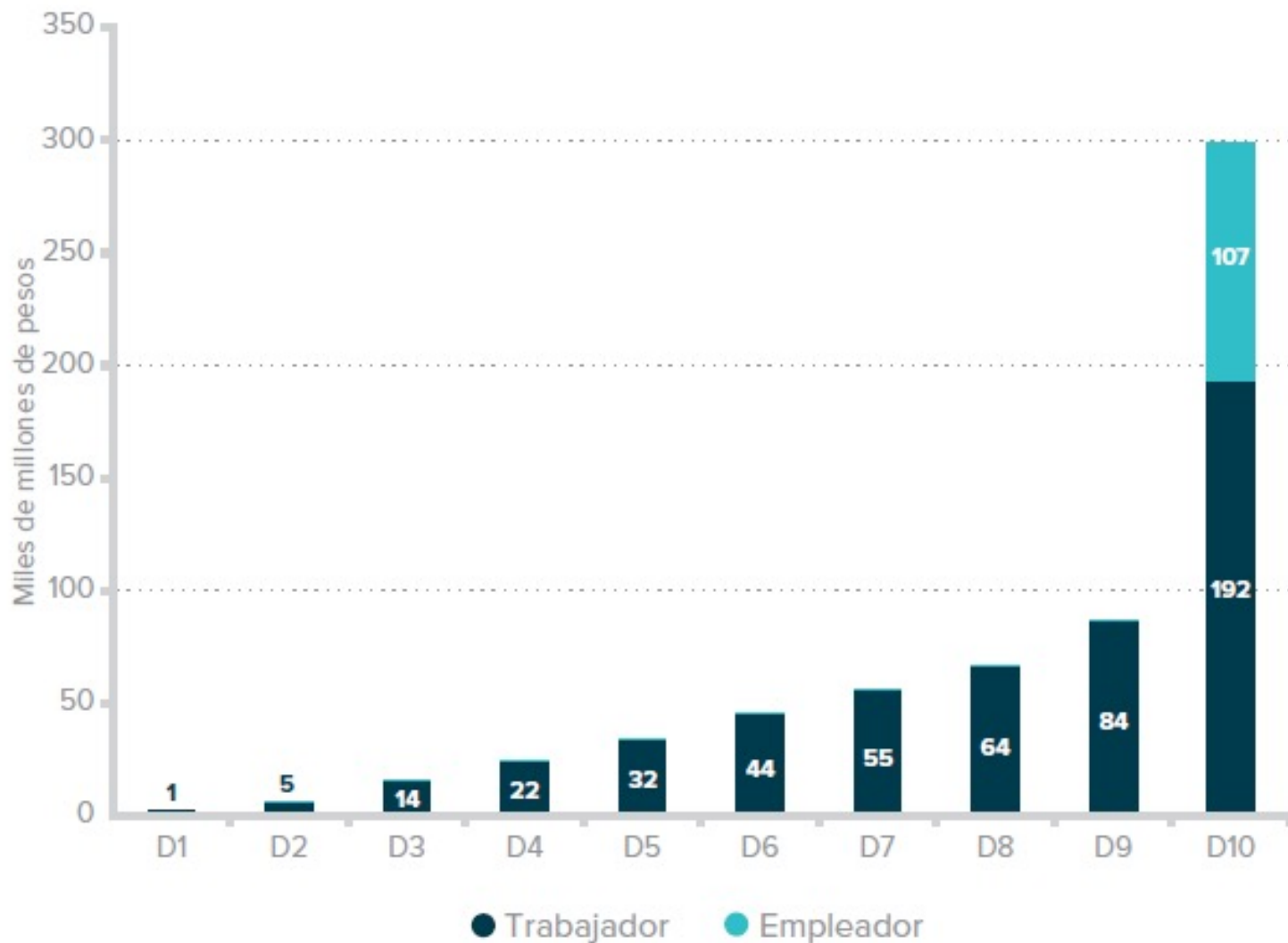
# Gasto en salud y beneficiarios, 2010-2018. En miles de millones de pesos de 2020 y miles de personas



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 subsidiado	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

1,5 puntos porcentuales de la contribución a salud se destinan al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA). 0,5pp van a la Subcuenta de la Promoción de la Salud y 1pp a la Subcuenta de Solidaridad.

# Contribuciones al aseguramiento en salud por decil de ingreso, 2019



Los aportes de los empleadores complementan los aportes de los empleados del decil 10. Estos empleados reciben del sistema lo mismo que cualquier otro empleado formal.

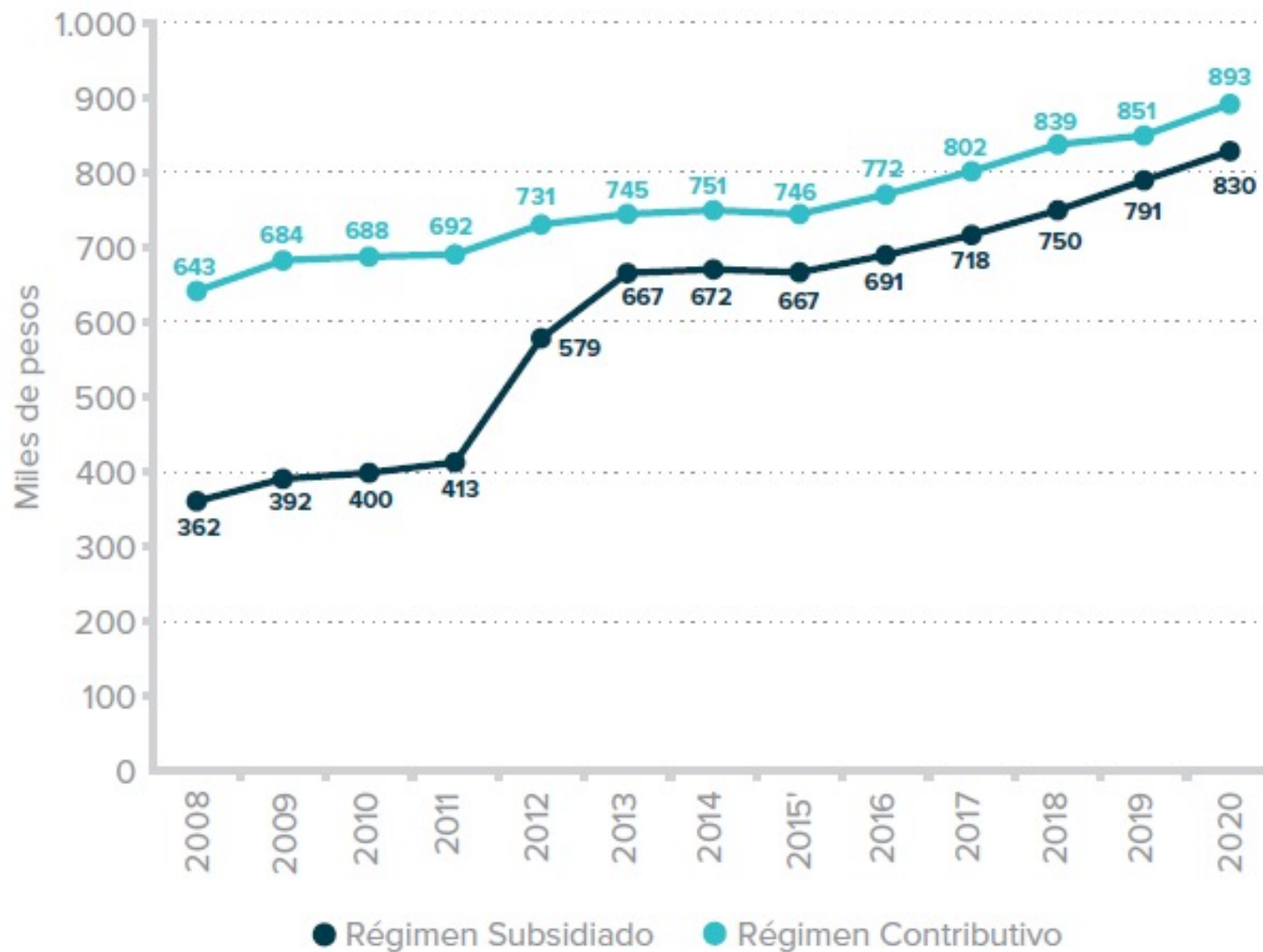
**Hay redistribución desde los empleados formales (y los pensionados) de mayores ingresos hacia los empleados formales de menores ingresos, en el sistema de salud.**



# Aseguramiento en salud bajo el régimen subsidiado

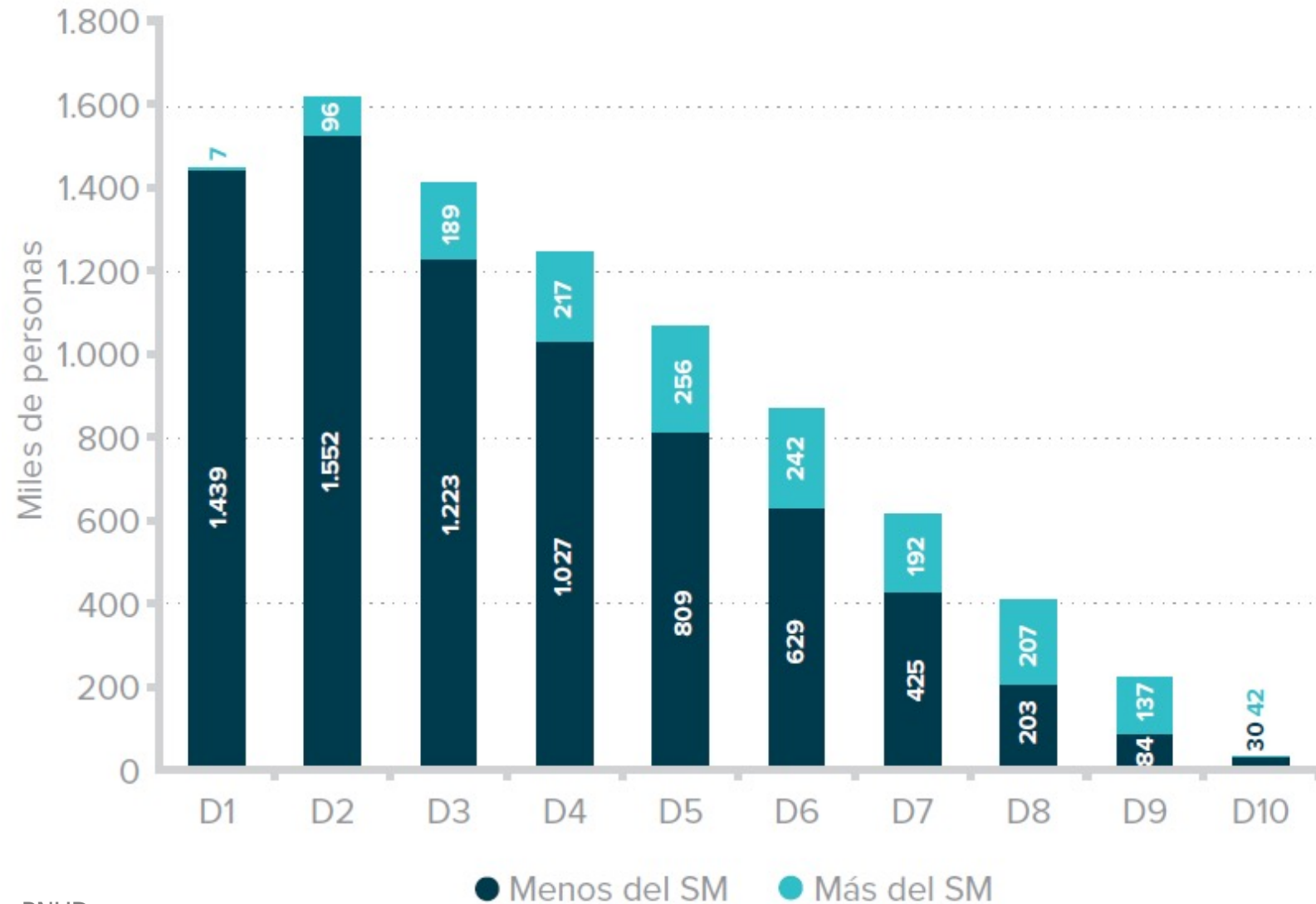
- Pertenece al régimen subsidiado de salud, la población identificada como la más pobre y vulnerable del país a través de la encuesta de medios de vida, SISBÉN.
- El régimen subsidiado contempla entre sus servicios el *mismo* Plan de beneficios en salud que el régimen contributivo. Los planes de beneficios 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.
- Bajo el régimen subsidiado en salud no se reconocen el subsidio en dinero en caso de incapacidad, ni la licencia de maternidad.

# Unidad por capitación (UPC) por régimen de salud, 2010-2020



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social.

# Ocupados afiliados al régimen subsidiado, por decil y nivel de ingreso, 2019





# Hallazgos y conclusiones

6. El sistema de pensiones no reconoce la dinámica del mercado laboral colombiano, caracterizada por altos tránsitos entre la formalidad y la informalidad. En consecuencia, el sistema contributivo pensiona a un porcentaje bajo de los trabajadores. Esto ocurre por igual en el RAIS y en el RPM.

# En los dos regímenes, RPM y RAIS, las densidades de cotización de los trabajadores (y la probabilidad de pensionarse) son bajas



PILA: 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 independientes
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
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>42</b>	<b>55</b>	<b>48</b>	<b>48</b>	<b>25</b>

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 independientes
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
<b>Total</b>	<b>17,935,638</b>	<b>13,924,561</b>	<b>2,156,357</b>	<b>791,175</b>	<b>473,605</b>	<b>589,940</b>

El trabajador “formal” promedio cotiza menos del 43% del tiempo desde que lo hace por primera vez.

Las densidades de cotización son más altas para los cotizantes de las cohortes más antiguas.

# El trabajo dependiente está positivamente correlacionado con la densidad de cotización



**PILA: 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 independientes
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
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>41</b>	<b>55</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>24</b>

- Las densidades promedio de cotización aumentan con el ingreso.
- Los trabajadores de 1 SM o menos, que son la mayoría, tienen las densidades de cotización más bajas.

**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.

# Las densidades de cotización más altas son las de los trabajadores que transitan entre regímenes



## PILA: enero 2009 a marzo 2020

Cohortes de edad	Siempre en el RPM	Siempre en el RAIS	Con cambio entre regímenes	Rangos de ingreso base de cotización	Siempre en el RPM	Siempre en el RAIS	Con cambio entre regímenes
20 a menos de 30	34	40	50	1 SM o menos*	18	36	57
30 a menos de 40	13	40	57	Más de 1 SM y hasta 2 SM	22	40	61
40 a menos de 50	12	41	66	Más de 2 SM y hasta 3 SM	22	52	78
50 a menos de 60	12	37	67	Más de 3 SM y hasta 5 SM	19	56	80
<b>Total</b>	21	40	63	Más de 5 SM y hasta 10 SM	17	59	83
				Más de 10 SM y menos de 25 SM	15	57	84
				<b>Total</b>	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.

# Los trabajadores colombianos transitan entre la formalidad y la informalidad y entre la dependencia y la independencia



- Entre enero de 2009 y marzo de 2020, en promedio cada mes el 11,0% de los trabajadores formales cae en la informalidad. 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.
- El tránsito entre dependencia e independencia permite mayores frecuencias de cotización.
- **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.**

# Hallazgos y conclusiones

7. Por diseño del sistema, los trabajadores que logran pensionarse en el RPM reciben enormes subsidios del Presupuesto Nacional. En volumen, estos subsidios son mayoritariamente capturados por los trabajadores más ricos. Los que no logran pensionarse, pagan un impuesto equivalente a 23% sobre sus ahorros.

En el RAIS, solo 11,5 de cada 16 puntos porcentuales del aporte entran a la cuentas de ahorro individual. A una tasa de interés anual de largo plazo de 5%, para recuperar el 14,24% del Ingreso Base de Cotización originalmente aportado en términos nominales, se requiere que el ahorro que entra en la cuenta individual rente durante 4.4 años. Una fracción de la rentabilidad se va en recuperar el valor nominal de los aportes. 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.

# Aseguramiento para la vejez en el sistema de pensiones



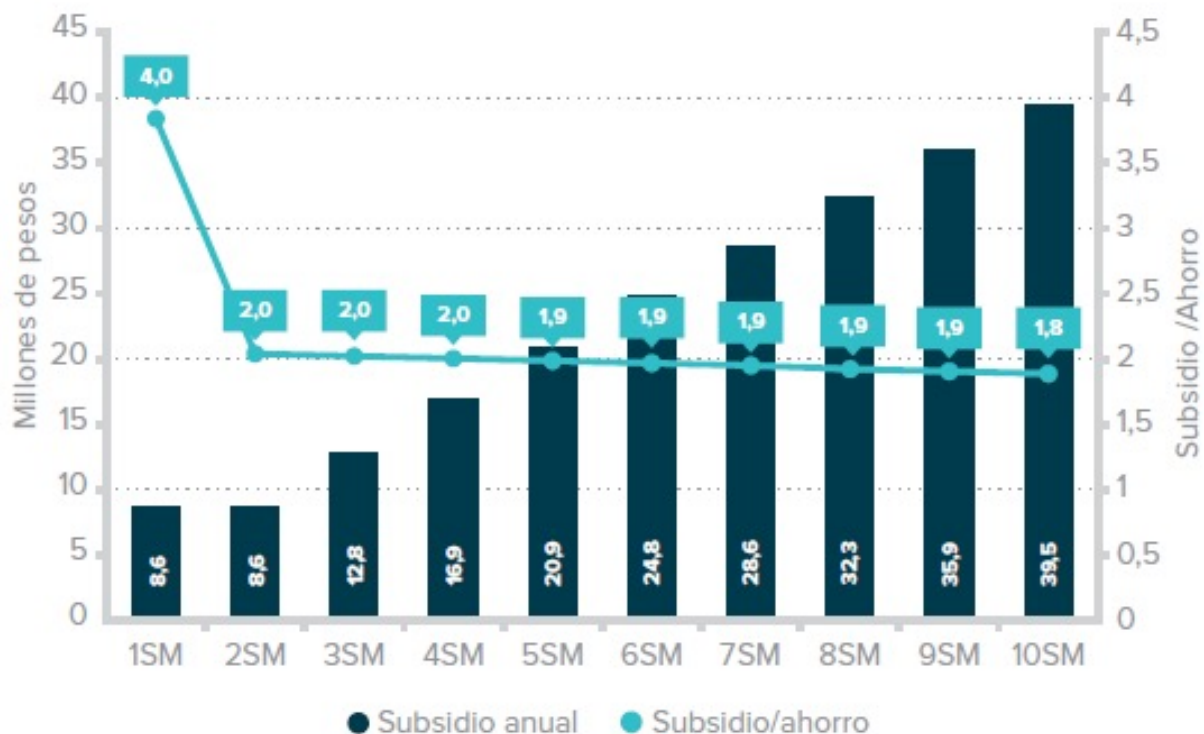
## En el **Régimen de Prima Media (RPM)**:

- Las mujeres pueden pensionarse a partir de 57 y los hombres a partir de 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.
- 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.

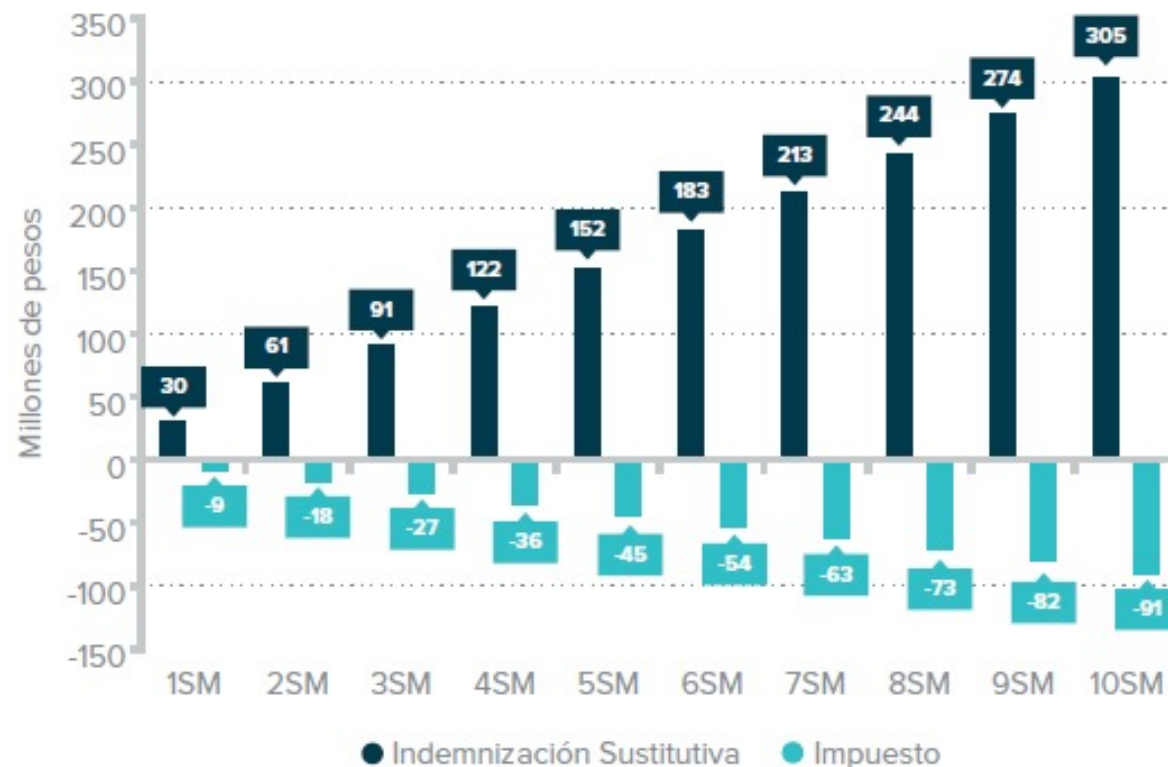
# Subsidios e "impuestos" en el RPM



**Subsidio anual a pensionados, según IBC en número de SM**



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



El "impuesto" que paga el trabajador al sistema equivale al 22,9% del ahorro realizado a lo largo de su vida laboral.

# Aseguramiento para la vejez en el sistema de pensiones

## En el **Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS):**

- **Del aporte de 16% solo 11,5pp van a la cuenta de ahorro individual.** 1,24pp corresponden a costos de administración de los Fondos de Pensiones, 1,76pp cubren el seguro previsional, y 1,5pp van al Fondo de Garantía de Pensión Mínima.
- 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. **Cada vez que aumenta el salario mínimo es más difícil alcanzar el capital mínimo requerido para pensionarse en el RAIS.**

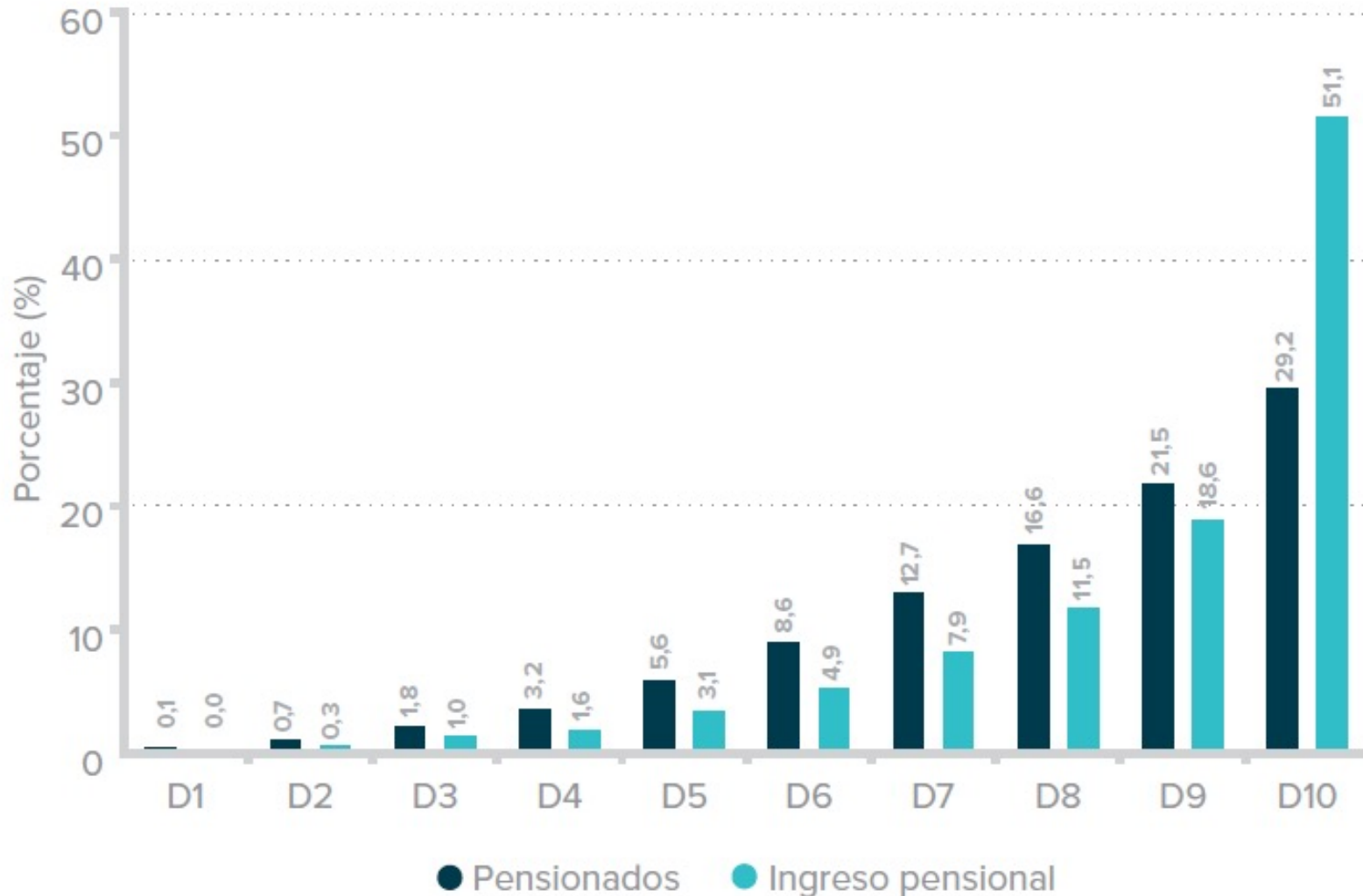
# Aseguramiento para la vejez en el sistema de pensiones



## En el **Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS)**:

- 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.
- **En 2019, 62% de los cotizantes en el RAIS solicitaron la devolución de sus ahorros en lugar de una pensión. La proporción de pensionados no aumenta en el tiempo.**

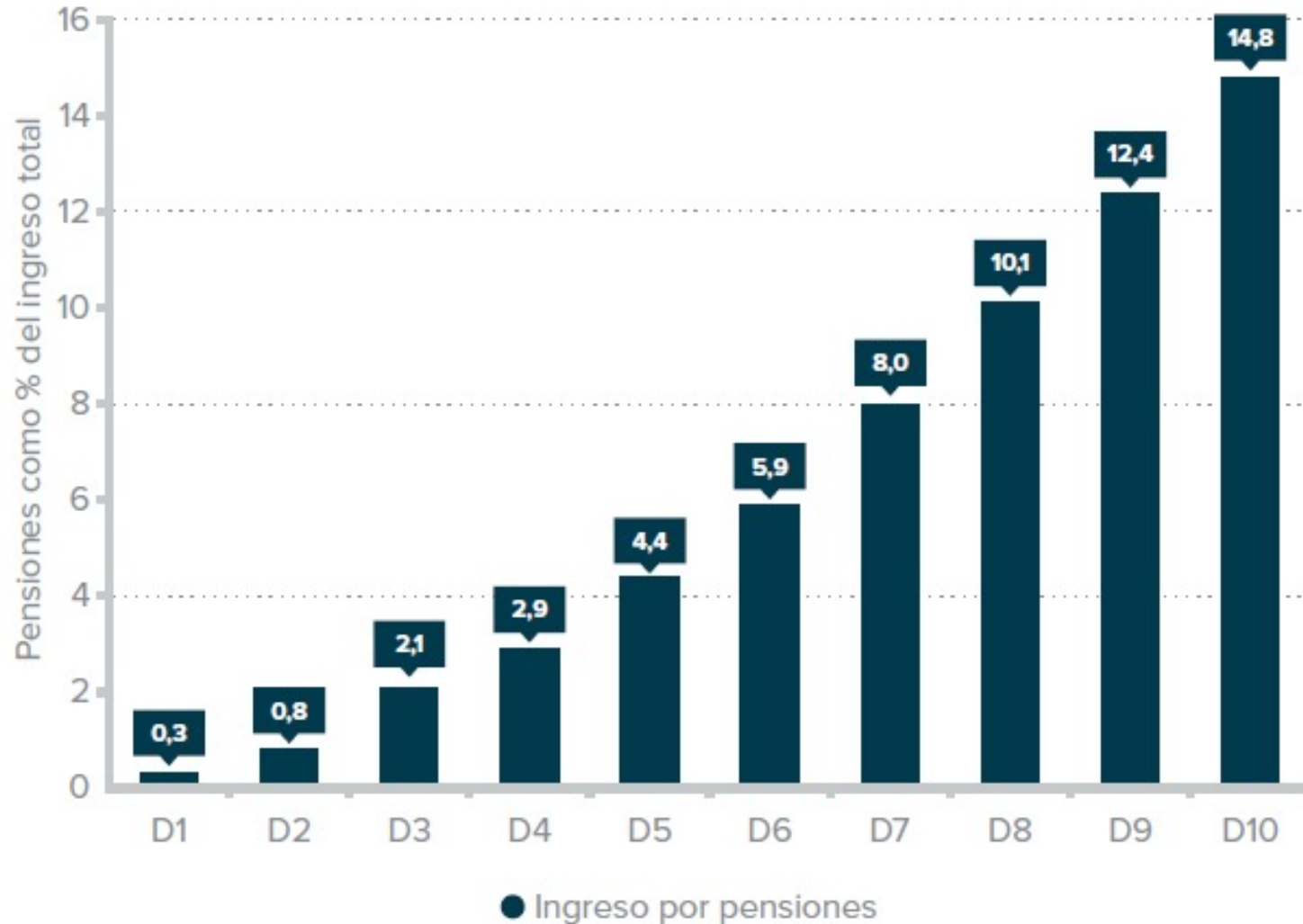
# Pensionados e ingreso pensional sobre la distribución de ingreso, 2019



El 50,7% de esos pensionados pertenece al 20% más rico de la población y captura 69,7% del ingreso pensional.

El ingreso pensional en el RPM tiene un subsidio equivalente a **dos veces** el ahorro, o más alto, que se paga contra el Presupuesto Nacional.

# Ingreso de una pensión contributiva como % del ingreso total del hogar, 2019



Para el 30% más rico de los pensionados ingreso pensional representa más del 10% del ingreso del hogar.

Para el 10% más rico, representa el 15%.

**En el RAIS están más concentrados los aportantes de menores ingresos y los más ricos en el RPM.**

# Sistema de pensiones, aportantes y pensionados 2010-2019



## Aportantes



## Pensionados



En 2019, había 1.562 millones de pensionados, que corresponde al 23,7% de la población en edad de pensión.

# Hallazgos y conclusiones



- 4. El sistema de protección social es casi equivalente a 2 sistemas de protección social que coexisten, uno contributivo y uno no contributivo.**
  
8. 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.

# El Sistema Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)

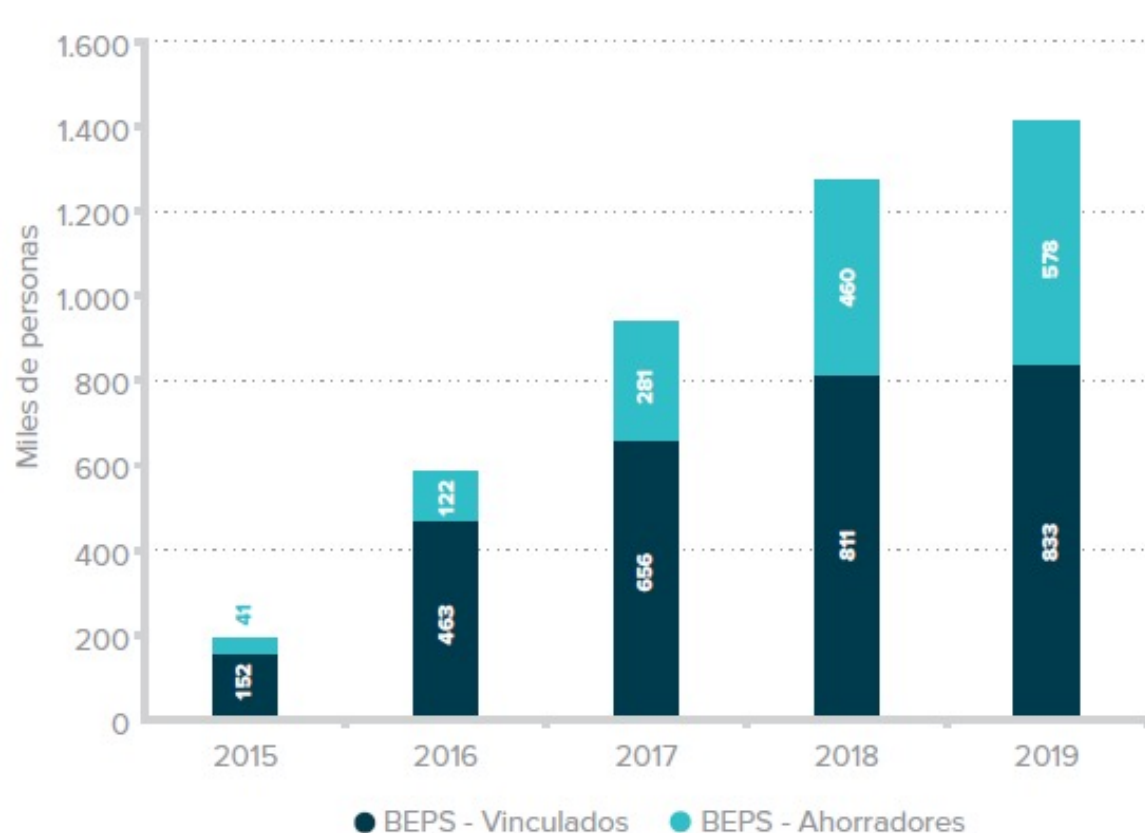


- Es un sistema a través del cual el ahorro periódico o esporádico que hagan las personas de escasos recursos para su protección en la vejez, se complementa con un subsidio del Gobierno.
- Este subsidio lo pueden obtener quienes hayan cumplido la edad de pensión prevista por el régimen de prima media, no tengan el ahorro suficiente para obtener una pensión mínima, y hayan ahorrado anualmente menos del mínimo requerido por el sistema de pensiones. No se exige puntaje del SISBEN.
- El subsidio otorgado por el Estado se calcula anualmente de manera individual, sobre los aportes realizados en el año y es igual a 20% del aporte. Por cada 100 pesos aportados el Gobierno pone 20 pesos.
- Bajo el BEPS la mesada para el adulto mayor es inferior al salario mínimo, en promedio de 103 mil pesos en 2019 (0,12 salarios mínimos).

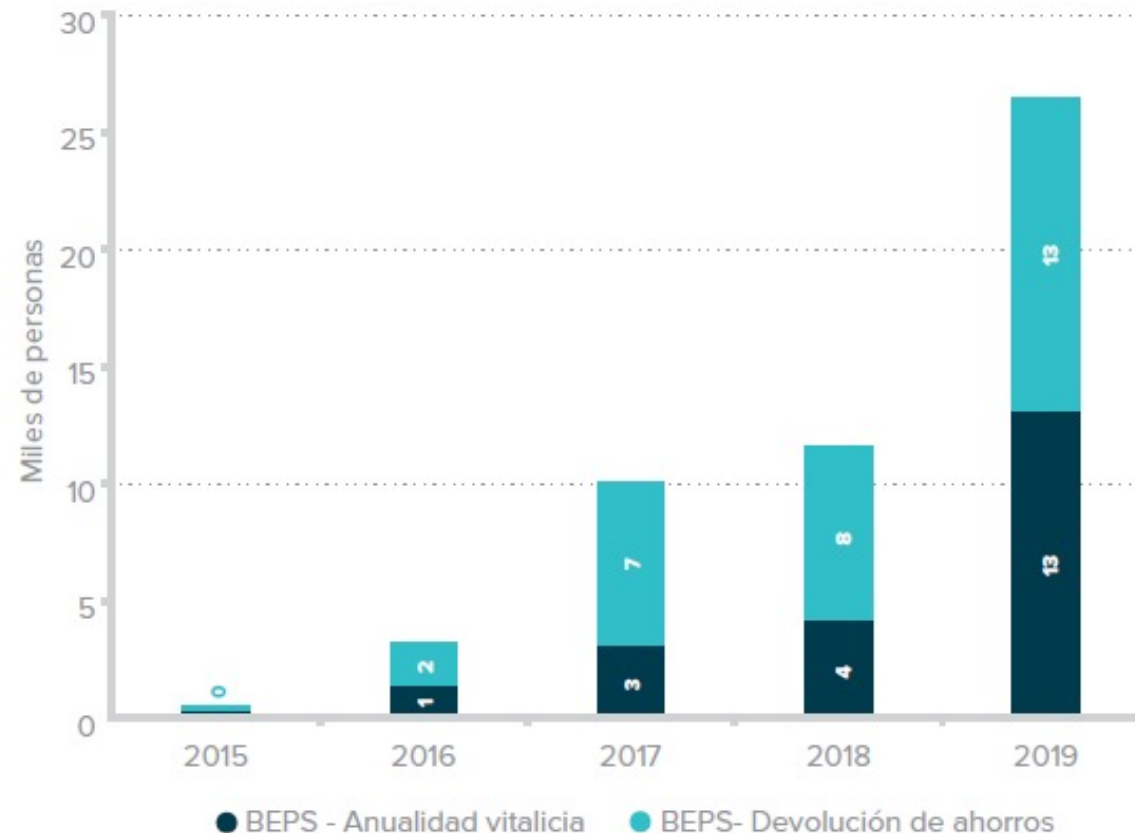
# BEPS. Vinculados\*, ahorradores, y beneficiarios, 2010-2019



## Vinculados y ahorradores



## Beneficiarios



**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.

# Otros intentos recientes desde el marco normativo...



El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019) incluyó además estos dos artículos (reglamentación por desarrollar):

- **Artículo 193:** crea un Piso de Protección Social para los trabajadores de tiempo parcial que reciban menos de un salario mínimo mensual, estableciendo que quedarán cubiertos bajo el régimen subsidiado de salud, bajo los BEPS y por un “seguro inclusivo” que los ampara de los riesgos laborales. Establece un aporte de 15% del ingreso mensual a ser pagado por el empleador, para financiar los últimos dos tipos de cobertura. Otros trabajadores pueden afiliarse directamente bajo esta modalidad de protección social, si cumplen con los requisitos de acceso.
- **Artículo 198:** establece que para los afiliados al Sistema de Pensiones, que no logren los ahorros suficientes para pensionarse y sean sujetos de una devolución de saldos, el ahorro pensional se traslade a los BEPS.

# Programa de Protección Social al Adulto Mayor

## “Colombia Mayor”



- Es un subsidio dirigido a proteger a los adultos mayores pobres que no cuentan con una pensión.
- Pueden acceder los adultos mayores que hayan residido durante los últimos 10 años en el país, que tengan más de 54 años en el caso de mujeres y 59 en el caso de hombres y que estén clasificados en los niveles 1 ó 2 del SISBÉN.
- Se materializa a través de dos modalidades:
  - Transferencia monetaria directa que se gira a los beneficiarios a través de la red bancaria. La transferencia es de 80 mil pesos mensuales en 2020 (9% de un salario mínimo).
  - Transferencia en especie, que se otorga en Servicios Sociales Básicos, a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor y Centros Diurnos.

# Gasto en pensiones y protección a la vejez, 2010-2019



En miles de millones de pesos de 2020 y miles de personas

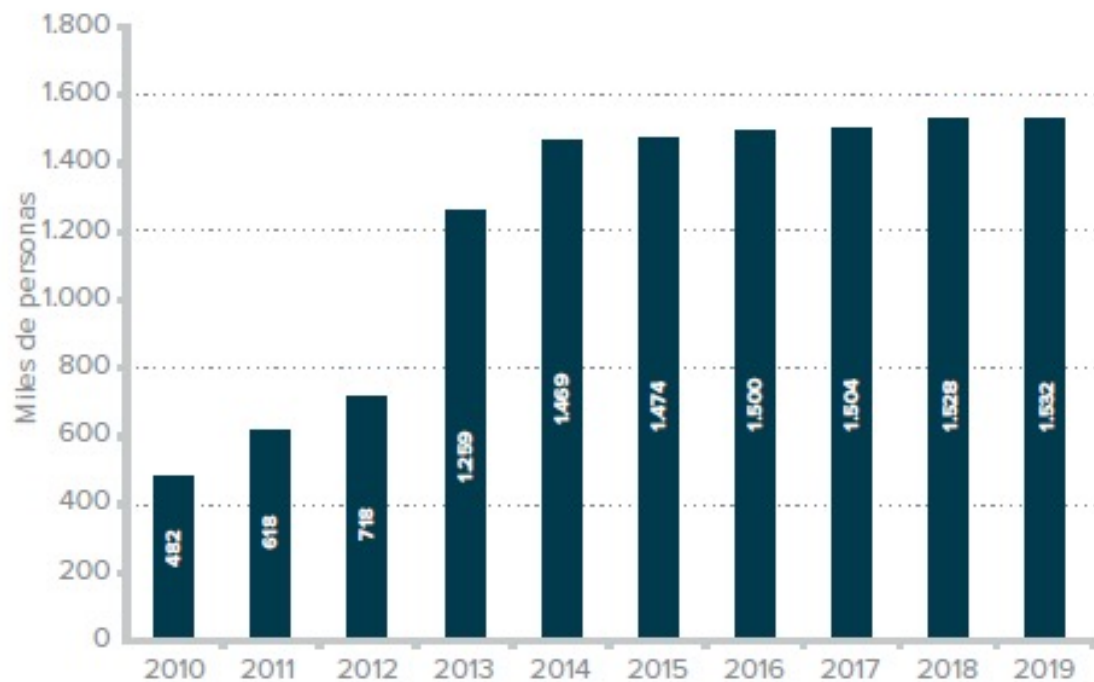
Programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Sistema General de Pensiones (Régimen de Prima Media)</b>										
Gasto en mesadas pensionales (miles de millones)	19.199	20.964	22.247	22.215	23.756	23.983	26.235	26.323	27.571	26.672
Gasto en mesadas pensionales (% PIB)	2,5	2,5	2,5	2,4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

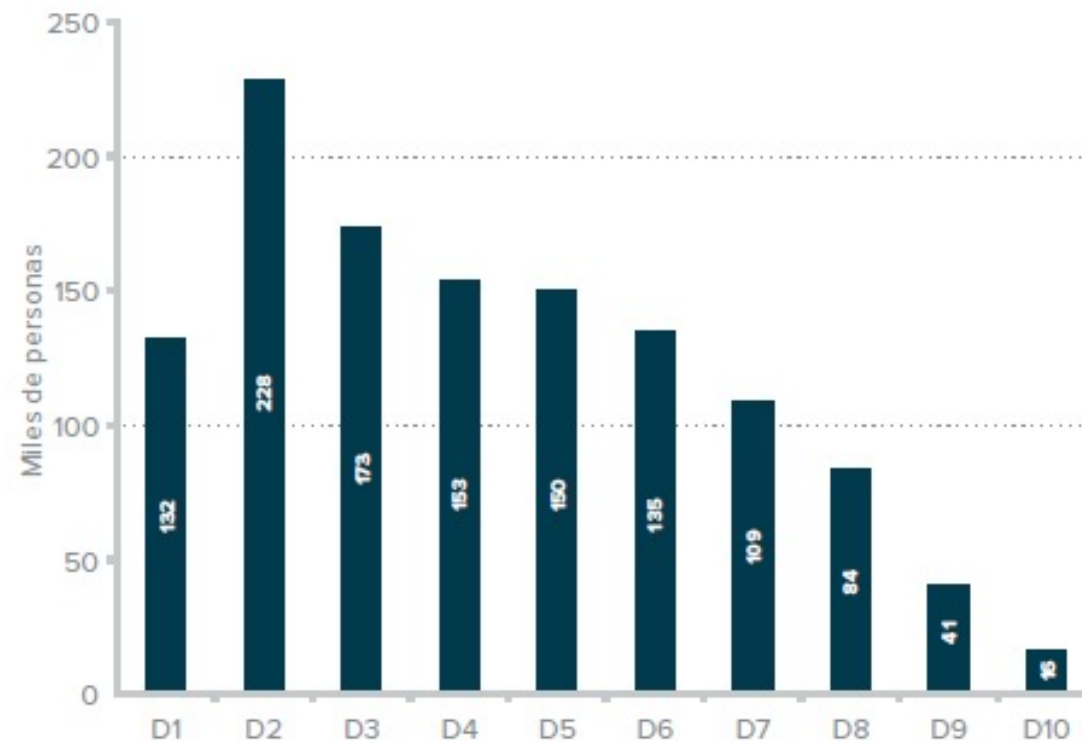
# “Colombia Mayor”, beneficiarios



2010 – 2019



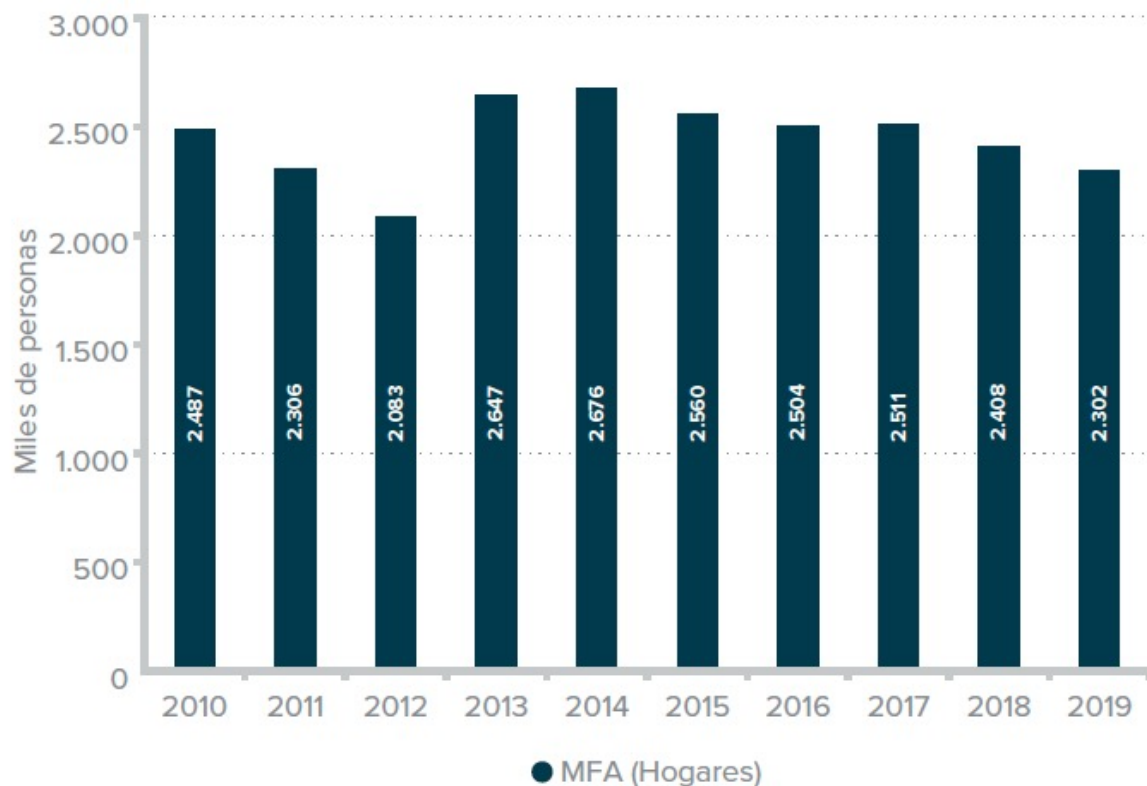
Por decil de ingreso, 2019



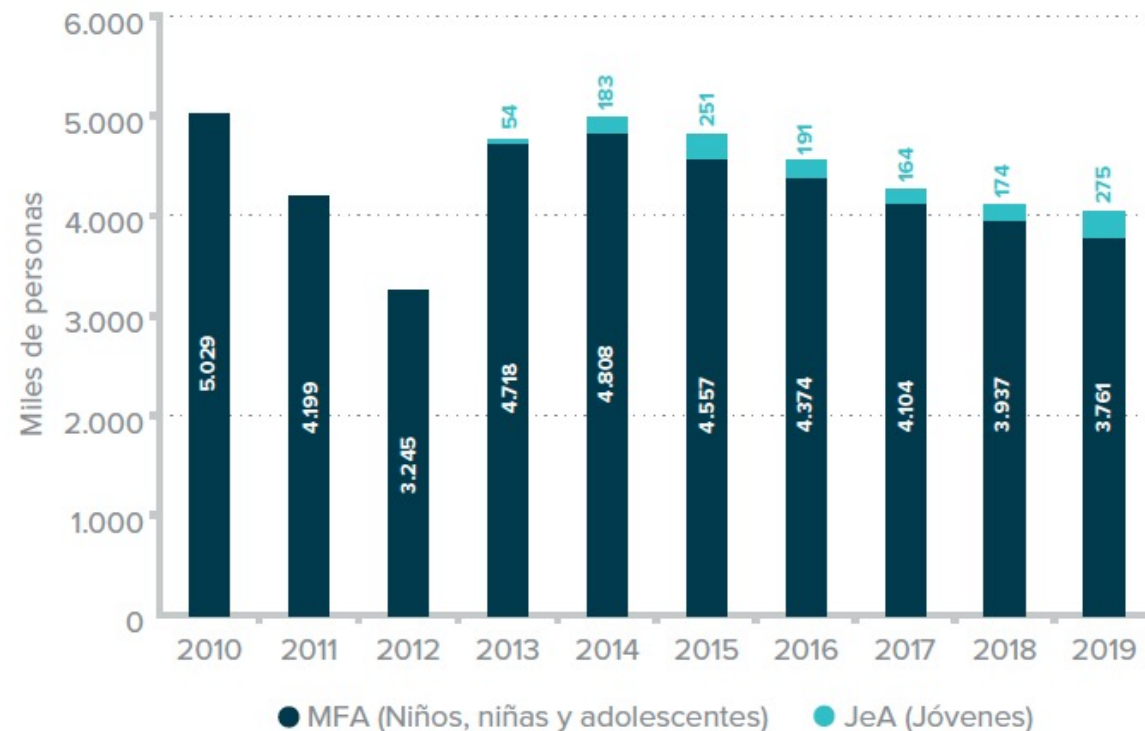
# Beneficiarios de programas de transferencias condicionadas, 2010-2019



## Hogares beneficiarios



## Beneficiarios



# Gasto en programas de Transferencias Condicionadas, 2010-2019



En miles de millones de pesos de 2020 y miles de personas

Programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Más Familias en Acción</b>										
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
<b>Jóvenes en Acción</b>										
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
<b>Transferencias monetarias condicionadas - TMC</b>										
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



# Hallazgos y conclusiones

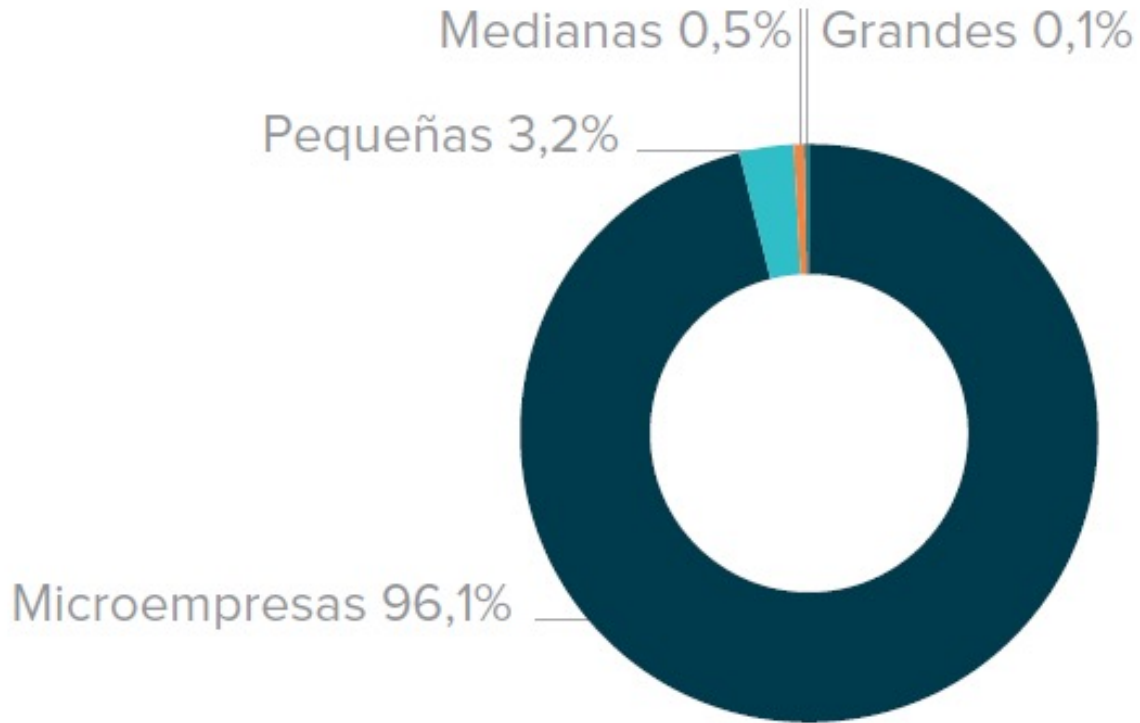
9. La prevalencia del auto-empleo y los micro-negocios es producto del mal diseño de la regulación del mercado laboral y del sistema de protección social y es también causa del mal desempeño de la productividad y el crecimiento económico.

Los resultados de la protección social dependen de lo que hacen las empresas, pero lo que hacen las empresas depende de las políticas de protección social

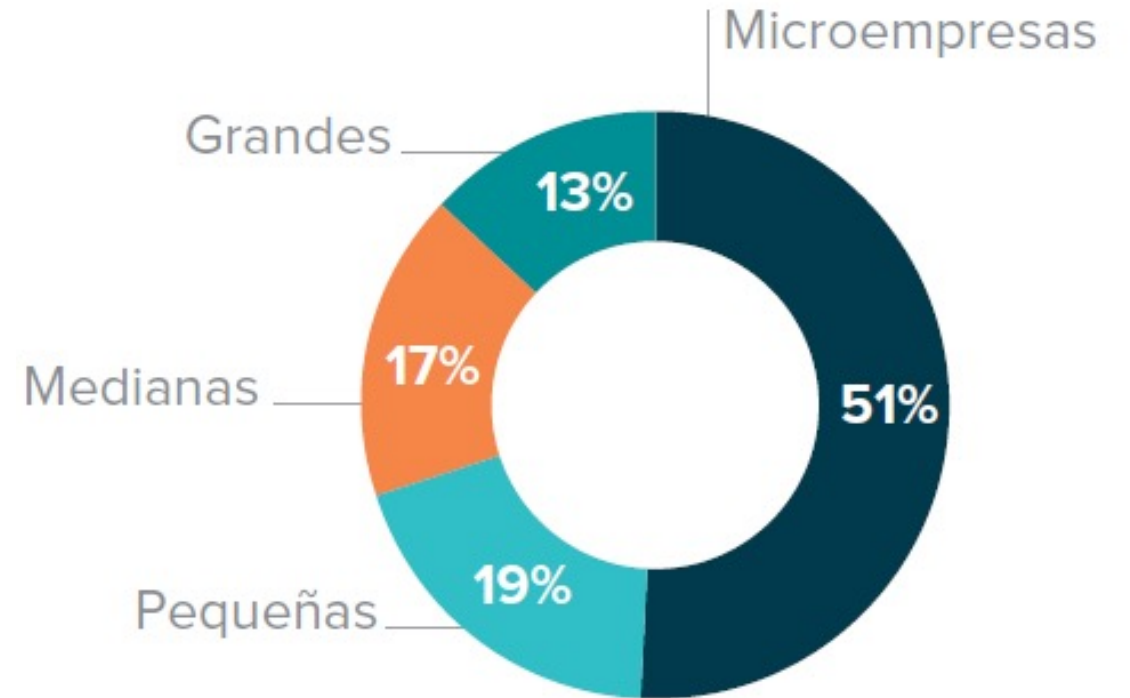


- ¿Existen muchas empresas sin trabajadores dependientes?
- ¿Las empresas cumplen con las leyes sobre SSC y las regulaciones sobre seguridad laboral y salario mínimo?
- ¿Existen muchas empresas pequeñas o microempresas en las cuales la relación de dependencia es ambigua?
- ¿Cuál es la composición de habilidades de la demanda laboral de las empresas?
- ¿Las empresas ofrecen contratos de corto o largo plazo a los trabajadores? ¿Cuántas empresas invierten en la capacitación laboral?
- ¿Los patrones de entrada, salida y crecimiento de las empresas incrementan la productividad de los trabajadores?
- ¿Qué tan costosas son las cotizaciones a la SSC? ¿Cuál es la calidad de las prestaciones y cuáles son las reglas para acceder a estas?
- ¿Las regulaciones de estabilidad laboral permiten que las empresas se ajusten a choques negativos? ¿Los salarios mínimos son altos o bajos?
- ¿El cumplimiento de la SSC y las leyes sobre salario mínimo dependen del tamaño de las empresas? ¿Las empresas pequeñas pueden reemplazar estas leyes por normas sociales tácitamente aceptadas?
- ¿Existen regímenes impositivos especiales para empresarios de bajos ingresos? ¿Varían estos en función del tamaño de la empresa?
- ¿Las empresas evaden más si los programas de SSNC están presentes o se expanden?
- ¿Los trabajadores por cuenta propia tienen que participar en los programas de SSC?

## Distribución de negocios por tamaño (según empleo)

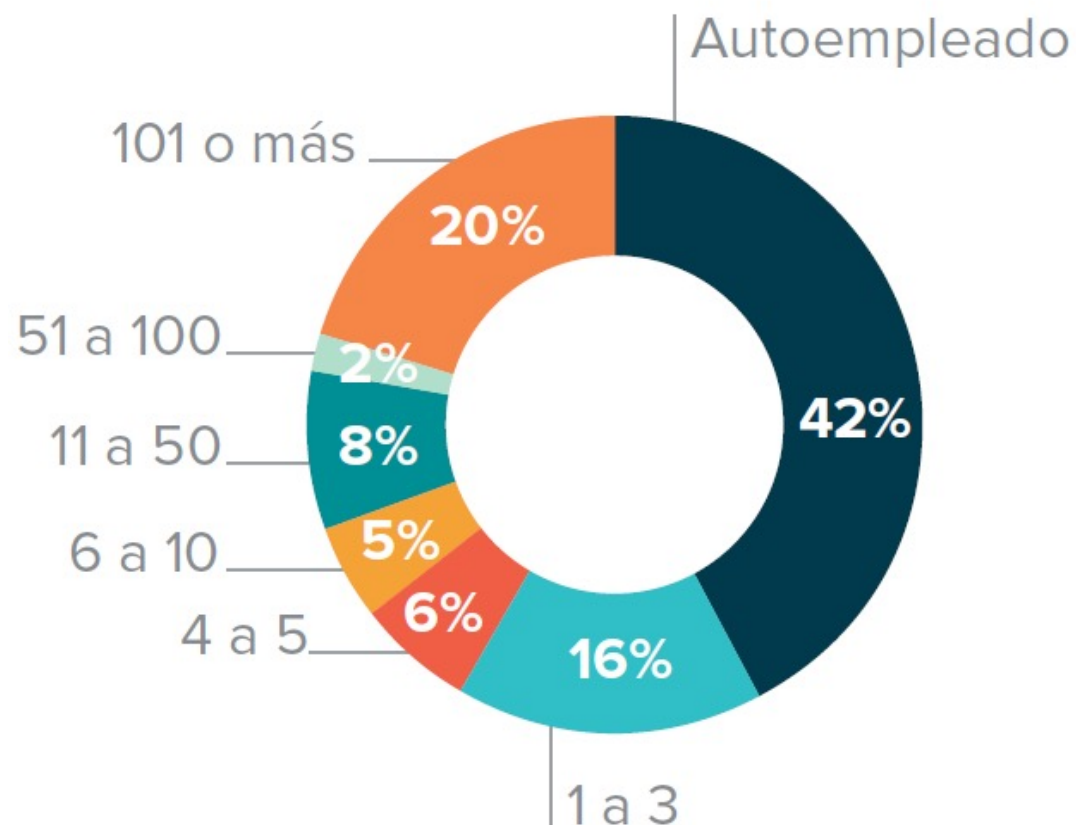


## Distribución de empleo por tamaño (según empleo)



El censo de 2005 muestra que ese año el 96% de los negocios tenían menos de 10 empleados y concentraban al 51% de los trabajadores dependientes.

# Distribución de los trabajadores según tamaño del negocio, 2019



Al cierre de 2019, los negocios de hasta 10 empleados concentraban el **47%** de los trabajadores dependientes.

**64%** del total de los trabajadores estaban ocupados en el autoempleo o en negocios de hasta 5 trabajadores.

# Autoempleo y empleo sobre la distribución de tamaños de los negocios



	<b>% Formal</b>	<b>% Informal</b>	<b>Total</b>
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

Los trabajadores informales son mucho más frecuentes entre los autoempleados y los que trabajan en negocios de hasta 5 trabajadores.

Los trabajadores formales, son mucho más frecuentes entre los que trabajan en negocios de entre 11 y 50 empleados (75%) y en negocios de 51 empleados o más (95%).

# Mirada hacia adelante

10. 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.
  
11. La ruta de rediseño debe como mínimo: (i) eliminar discontinuidades en el tratamiento a personas (y empresas) tanto en costos como en beneficios y (ii) abordar asuntos fiscales, de financiamiento y priorización para trazar la ruta hacia una cobertura universal, financiada con recursos del Presupuesto General de la Nación.



# Universalización del aseguramiento ante la vejez

**Para pensar en el tránsito a una pensión ciudadana, es necesario pensar:**

- Cuál es la edad a partir de la cual se entregaría.
- Cuál es el valor de esa pensión ciudadana que sería posible financiar.
- Qué tratamiento 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.
- Cuál sería la fuente para financiar el gasto adicional necesario.

# Universalización del aseguramiento ante la vejez

**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
<b>PUC (en SM)</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0,75</b>	<b>0,75</b>	<b>0,75</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>
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
<b>Número de beneficiarios (I)</b>	<b>5.898.635</b>	<b>3.935.456</b>	<b>3.049.104</b>	<b>5.898.635</b>	<b>3.935.456</b>	<b>3.049.104</b>	<b>5.898.635</b>	<b>3.935.456</b>	<b>3.049.104</b>	<b>5.898.635</b>	<b>3.935.456</b>	<b>3.049.104</b>
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
<b>Número de beneficiarios (II)</b>	<b>7.574.135</b>	<b>5.414.845</b>	<b>4.306.323</b>	<b>7.574.135</b>	<b>5.414.845</b>	<b>4.306.323</b>	<b>7.574.135</b>	<b>5.414.845</b>	<b>4.306.323</b>	<b>7.574.135</b>	<b>5.414.845</b>	<b>4.306.323</b>
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:** PNUD. Con base en los datos de la GEIH 2019 y valores del salario mínimo y del PIB también de 2019.



# Pensiones contributivas voluntarias

- Significaría la pensión ciudadana el final del sistema contributivo de pensiones? No necesariamente.
- Debe existir 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). Es el tránsito a un mundo en el cual las pensiones contributivas no irían acompañadas de enormes subsidios para nadie.



# 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.
- Colombia tiene ya avanzada una parte del camino. La unificación de los sistemas de salud contributivo y no contributivo tendría un costo adicional para el fisco del orden de 2% del PIB. (El número resulta de trasladar al gobierno la responsabilidad de pagar la Unidad de Pago por Capitación (UPC) de los cubiertos en 2019 por el Régimen Contributivo y de completar la igualación de la UPC entre los dos regímenes para los distintos grupos de la población.
- 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 cautela.
- 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. Es necesario revisar y arreglar todas las piezas del marco legal y regulatorio que han hecho uso de él, bajo el supuesto erróneo de estar con ello teniendo en cuenta el bienestar de los más desfavorecidos. Esto es lo primero.

# El salario mínimo

- 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.



GRACIAS  
*#RomposLaTrampa*