

Si desea obtener una versión de este documento con la opción de impresión activada, por favor escriba a segusoci@uexternado.edu.co.

CONTENIDO

1. Presentación

PARTE I: EL MERCADO DE TRABAJO

2. La coyuntura laboral reciente

3. La industria manufacturera formal

PARTE II: LA SEGURIDAD SOCIAL

4. Seguridad social: salud y pensiones

5. Pensiones

5.1 Los afiliados

5.2 Los pensionados

5.3 El Fondo de Solidaridad Pensional

6. Conclusiones

Bibliografía

Presentación

La Universidad Externado de Colombia persevera en su compromiso con el desarrollo del país y continúa dedicando esfuerzos orientados a la reflexión en torno al Empleo y la Seguridad Social. En esta ocasión, los investigadores del Departamento presentan algunas reflexiones en torno a la Competitividad en la Industria y efectúan un seguimiento al Sistema General de Pensiones.

Para la elaboración de este estudio contamos, nuevamente, con el valioso apoyo del Departamento Nacional de Estadística DANE, institución con la que suscribimos un convenio de Cooperación Técnica , quien suministró parte de la información necesaria para la elaboración de este ejemplar.

Así mismo, nos complace anunciar que a partir de la entrega de este Boletín, se presenta una nueva sección permanente, a manera de Anexo Estadístico, gracias a la colaboración de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar COLSUBSIDIO, entidad con la que nuestra Universidad suscribió un convenio de Cooperación Técnica.

Con está novedad esperamos atender la necesidad de contar con información sistemática y periódica sobre los temas que son objeto de estudio por nuestro Observatorio.

EMILIO ALFREDO CARRASCO G.

1. Introducción

Este segundo Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social consta de dos secciones principales.

Como será habitual desde este número en adelante, en la primera de ellas se analiza brevemente la coyuntura laboral reciente, al tiempo que en esta entrega se profundiza, en especial, un tema que ha sido objeto de debate desde comienzos de este año: el crecimiento sostenido de la producción industrial manufacturera sin crecimiento del empleo.

La segunda sección es dedicada al seguimiento del sistema pensional colombiano. Para ello se han utilizado varias fuentes: las encuestas de hogares del Dane, los Boletines de Prensa de la Superintendencia Bancaria, documentos CONPES, estadísticas del Ministerio de Trabajo y del Instituto de Seguros Sociales.

Se constató el nivel de afiliación al sistema de pensiones (y al sistema de salud) de los trabajadores urbanos colombianos, según el sector económico de pertenencia y su posición ocupacional.

Luego, se registró la evolución del número de afiliados y pensionados del Instituto de Seguros Sociales (ISS), las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) y el sector público. Merece especial atención el estudio al Fondo de Solidaridad Pensional.

El documento termina con una sección de conclusiones.

2. La coyuntura laboral reciente

Los primeros seis meses del año se han caracterizados por importantes crecimientos de la ocupación en los siete principales centros urbanos del país: +4.8% en marzo y +4.3% en junio (Cuadro 1). Este crecimiento ha sido superior al de la población en edad de trabajar y tuvo como consecuencia una leve mejora de la tasa de ocupación agregada, es decir del porcentaje de colombianos con más de 12 años de edad que se encuentran trabajando, de 50.4% en junio 1999 a 50.7% en junio 2000 (Gráfico 1). A pesar de ello, la tasa de ocupación sigue muy por debajo de los valores registrados a mediados de los años 90, al tiempo que la tasa de desempleo sigue aumentando. En junio del 2000 el índice de desempleo alcanzó el nuevo récord histórico de 20.4%.

Cuadro 1

TASA DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO TOTAL Y SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL Siete Áreas Metropolitanas. 1991-2000

	Empleo Total	Asalariados			Trabajadores Independientes	Servicio Doméstico	Trabajadores Familiares
		Privados	Públicos	Totales			
Promedio 1991-1999	2.1	1.2	-1.1	0.8	4.7	1.9	6.7
Marzo 1999-2000	4.8	1.0	-8.6	-0.3	12.2	6.3	22.8
Junio 1999-2000	4.3						

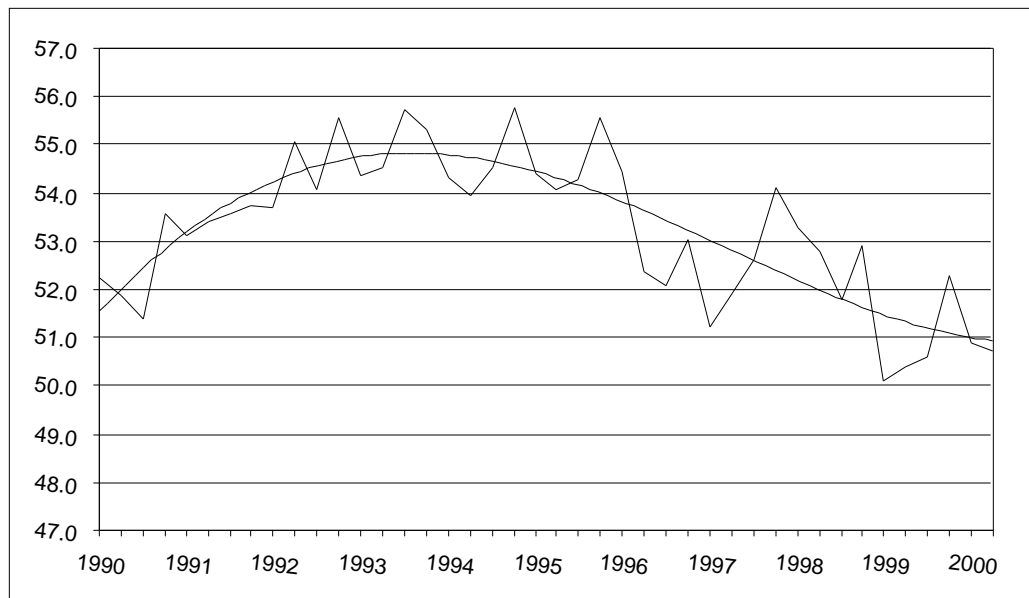
Fuente: Dane, Encuestas de Hogares

Buena parte de esta contradictoria evolución de los indicadores del mercado laboral urbano encuentra explicación en el crecimiento diferenciado del empleo según posición ocupacional. En efecto, el Cuadro 1 muestra un pobre comportamiento del trabajo asalariado. Entre marzo de 1999 y el mismo mes del año 2000 éste ha disminuido en un 0.3%, como resultado de una fuerte contracción del empleo

público (-8.6%) y un exiguo incremento del privado (+1.0%). En cambio, han conquistado terreno tanto los trabajos independientes – cuenta propia y empleadores, que constituyen posiciones ocupacionales en su gran mayoría informales – como los trabajos precarios en pequeños negocios familiares y de servicio doméstico. Este comportamiento a marzo del 2000, además, es una réplica de lo que ha venido pasando a lo largo de los años 90.

Así que, el limitado crecimiento del empleo asalariado durante la última década está sometiendo a una dura prueba la capacidad de absorción del desempleo por parte del sector informal y al mismo tiempo está estimulando una mayor oferta de trabajo.

Gráfico 1
TASA DE OCUPACION Y SU TENDENCIA
Siete Areas Metropolitanas. 1990-2000



Fuente: Dane, Encuestas de Hogares

Por su lado, las estadísticas por rama de actividad evidencian una expansión generalizada de la ocupación en las siete áreas metropolitanas, con excepción del sector financiero.

En particular, las cifras del Cuadro 2 confirman que, efectivamente, a principios del año hubo una recuperación de la actividad industrial, y con ella, del empleo del sector. También en el transporte y las comunicaciones el empleo aumentó entre los meses de marzo de 1999 y 2000. Sin embargo, la mayor parte del crecimiento reciente del empleo se debe al sector de los servicios. En la construcción, terminados los proyectos de alguna importancia, seguramente los trabajadores se han dedicado a pequeñas obras de reestructuración como cuenta propia. Igualmente, en el comercio y las finanzas, parte de los asalariados y empleadores que perdieron sus empleos están utilizando su experiencia y conocimientos en negocios de carácter informal independiente.

Resulta así que, aun en presencia de una expansión del empleo agregado a tasas anuales superiores al 4%, el crecimiento sectorial del mismo y la persistencia de un elevado desempleo son el reflejo de una forma muy precaria de salir de la recesión.

Cuadro 2
TASA DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL Y RAMA DE ACTIVIDAD
Siete Áreas Metropolitanas. Marzo 1999-2000

	Asalariados Sector Privado	Cuenta Propia	Empleadores
Total	1.0	14.7	-7.4
Industria	3.7	17.7	3.1
Construcción	0.8	4.2	-9.0
Comercio	-2.0	13.7	-12.0
Transporte y Comunicaciones	4.2	15.2	67.6
Finanzas	-13.4	14.2	-6.1
Servicios	11.4	18.1	-16.4
Otras (a)	-11.4	4.7	-30.3

(a) Agricultura, Minería y Electricidad, gas y agua.
Fuente: Dane, Encuestas de Hogares

Cuáles son las razones de este pobre comportamiento ocupacional del mercado laboral, a pesar de la devaluación del peso, del aumento de los ingresos por exportación, de la caída de las tasas de interés, de la inflación a la baja y los propósitos del gobierno de reducir el déficit fiscal a toda costa? Algunas de ellas ya fueron expuestas en la anterior entrega de este Boletín. Aquí queremos resaltar la importancia de las expectativas de los agentes económicos.

En una economía abierta a los flujos comerciales y financieros internacionales, donde el estado ha intencionalmente reducido su intervención directa en la economía, el sector privado es él llamado a tomar un rol protagónico en materia de generación de empleo.

En este contexto, los empresarios privados para desarrollar sus actividades, invertir, producir, y en últimas, generar plazas de trabajo, toman decisiones que son orientadas, por su propia naturaleza, hacia el futuro. Hacia las perspectivas que dejan entrever los mercados ya consolidados, hacia las posibilidades de conquistar nuevos mercados, de satisfacer nuevas preferencias de los consumidores, de introducir nuevas tecnologías, etc., y por consiguiente, son decisiones que vienen influenciadas en gran medida por las expectativas empresariales y las de los demás agentes económicos.

Desafortunadamente, hoy en día los empresarios tienen razones de peso para ser cuando menos escépticos acerca del futuro próximo de Colombia.

Las perspectivas políticas no son claras, aun luego del retiro del proyecto de referéndum y la recomposición del gabinete. Y la estabilidad política es indispensable para poder introducir la batería de reformas estructurales que se consideran necesarias para el buen funcionamiento de una economía de mercado.

Específicamente en materia fiscal, los inversionistas no son para nada indiferentes a como se controla el déficit. Para que se produzcan los efectos expansivos esperados por el modelo económico de oferta el ajuste debe efectuarse a través de un recorte del gasto público y no de una subida de impuestos (Alessina y Perotti (1997)). Sobra recordar que en Colombia estamos acostumbrados a que toda reforma tributaria lleva a un aumento de la presión fiscal.

Pero, aun así, el más grave problema de expectativas tiene que ver con el proceso de paz. La guerra sigue sin parar y con ella vemos disminuir cada día la infraestructura física del país y aumentar la inseguridad. Así las cosas, las empresas dejan de operar en el país y las que se quedan no invierten o si lo hacen se ven forzadas a cargar mayores costos, es decir a trabajar ineficientemente.

Según la última encuesta de opinión industrial conjunta, el 78.4% de los empresarios entrevistados considera indispensable mejorar la seguridad y el proceso de paz para invertir. El 8.3% piensan que es importante la estabilidad política¹.

En conclusión, en la actual coyuntura la falta de un claro escenario político, sobre todo en tema de paz, está minando las expectativas de mediano plazo de empresarios e inversionistas. Ello, a su turno, compromete el crecimiento potencial del empleo, en especial del empleo formal, y hace que el desempleo siga elevado.

3. La industria manufacturera formal

En la industria manufacturera formal los problemas de expectativas se mezclan con problemas de competitividad internacional con el resultado de hacer más difícil el incremento de las plantas de personal.

Un indicador muy utilizado para analizar la competitividad industrial es el costo del trabajo por unidad de producto, o costo laboral unitario (CLU). El CLU es una medida que considera, no sólo el costo incurrido en la adquisición del factor trabajo, sino también su rendimiento productivo, elementos estos que, según la teoría microeconómica, constituyen un factor fundamental en la decisión de las empresas de contratar mano de obra.

Tenemos así que el CLU es una expresión del costo laboral real por unidad de trabajo (CLR) corregido por la productividad media del mismo:

$$CLU = CLR / (Q / E)$$

y

$$CLR = REM / IPP \quad \text{o también} \quad CLR = (REM / IPC) * (IPC / IPP)$$

Donde:

REM es el costo laboral total por trabajador, es decir, el salario adicionado de las cargas prestacionales legales y extralegales

IPP es el índice de precios al productor industrial

IPC es el índice de precios al consumidor

¹ Ver, ANDI (2000).

Q es la producción real

E es el empleo total

Adicionalmente, para permitir comparaciones internacionales el CLU se deflacta por un tipo de cambio en valor constante:

$$\text{CLU} = (\text{CLR} / (\text{Q} / \text{E})) / \text{TCR}$$

siendo TCR una tasa real de cambio multilateral.

En fin, tenemos que el costo laboral unitario aumenta cuando las remuneraciones reales crecen más rápidamente que la productividad laboral, cuando la rentabilidad relativa del sector económico considerado disminuye (los precios industriales crecen más lentamente que el nivel general de precios) y cuando se presenta una revaluación de la moneda nacional.

Los datos sobre el CLU y sus componentes son presentados en el Cuadro 3 para los años que van desde 1990 hasta junio del 2000.

Durante toda la década pasada las remuneraciones reales recibidas por los trabajadores industriales han aumentado al 1.8% promedio anual, muy por debajo del crecimiento de su productividad media (3%). El efecto precios relativos, sin embargo, fue negativo y muy fuerte (4% promedio anual). Como consecuencia, los costos laborales, real y unitario, crecieron al 5.8% y al 2.7% anual, respectivamente.

El peso, frente a las monedas de 18 países con los cuales Colombia tiene mayor volumen de comercio, se ha revaluado hasta 1997, para luego perder parte de su valor. En promedio, durante los 90 se verificó una revaluación del orden del 0.6%, lo cual contribuyó a presionar hacia arriba el CLU expresado en moneda extranjera, que creció al 3.7% promedio anual.

En síntesis, el costo laboral para las empresas colombianas, en términos reales y descontado por productividad, subió en un 27% en moneda nacional y en un 36.3% con respecto a la canasta de monedas de los principales socios comerciales del país en tan sólo nueve años (Cuadro 3, sección A).

Al margen de estos resultados promedios hay que resaltar que el año 1998 conllevó cambios en la tendencia de algunas variables. Desde entonces el efecto precios relativos ha perdido importancia y la tasa de cambio, al devaluarse, ha contribuido a reducir el valor del CLU expresado en moneda extranjera, con respecto a su valor máximo alcanzado en 1997 (+52.9%). La productividad laboral prácticamente no ha crecido entre 1997 y 1999.

El 2000 empieza con cambios radicales en los valores de las variables que conforman el CLU. Durante los primeros seis meses del año las remuneraciones reales siguieron creciendo, pero la productividad laboral se disparó (+16%) y la tasa de cambio se devaluó en 5.3%. La industria formal avanzó notablemente en términos de competitividad: el CLU bajó 7.1% en moneda nacional y 11.7% frente a la canasta de monedas extranjeras.

Cuadro 3

COSTO LABORAL UNITARIO Y SUS COMPONENTES EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA COLOMBIANA SIN TRILLA DE CAFÉ

Promedios anuales 1990-1999

A. Índices: Base Promedio 1990 = 100	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Remuneración Real (REM/IPC)	100.0	98.2	100.1	104.1	106.0	109.5	110.7	114.3	113.6	116.9
Efecto Precios Relativos (IPC/IPP)	100.0	102.5	110.0	116.2	124.9	129.7	134.7	141.2	143.4	141.5
Costo Laboral Real (REM/IPP)	100.0	100.6	110.1	121.0	132.4	142.0	149.1	161.4	162.9	165.4
Productividad Laboral (Q / E)	100.0	99.3	102.8	106.1	113.8	121.1	121.3	131.3	133.4	130.2
Efecto Mercado de Trabajo (REM/IPC)/(Q/E)	100.0	98.9	97.4	98.1	93.2	90.4	91.3	87.0	85.1	89.8
Costo Laboral Unitario (REM/IPP)/(Q/E)	100.0	101.3	107.1	114.1	116.4	117.3	123.0	122.9	122.1	127.0
Índice Tasa de Cambio Real (TCR)	100.0	97.9	93.2	93.4	87.0	88.7	86.0	80.4	84.5	93.2
Costo Laboral Unitario / TCR	100.0	103.5	114.9	122.2	133.8	132.2	142.9	152.9	144.6	136.3

B. Variación Anual	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	Enero-Junio 2000
Remuneración Real (REM/IPC)	-1.8	1.9	4.1	1.8	3.3	1.1	3.2	-0.6	2.9	8.5
Efecto Precios Relativos (IPC/IPP)	2.5	7.3	5.7	7.5	3.9	3.8	4.8	1.6	-1.4	-0.5
Costo Laboral Real (REM/IPP)	0.6	9.4	10.0	9.4	7.3	5.0	8.2	1.0	1.5	8.2
Productividad Laboral (Q / E)	-0.7	3.5	3.3	7.2	6.4	0.1	8.3	1.6	-2.4	16.4
Efecto Mercado de Trabajo (REM/IPC)/(Q/E)	-1.1	-1.5	0.8	-5.1	-2.9	1.0	-4.7	-2.2	5.5	-6.8
Costo Laboral Unitario (REM/IPP)/(Q/E)	1.3	5.7	6.5	2.0	0.8	4.8	-0.1	-0.6	4.0	-7.1
Índice Tasa de Cambio Real (TCR)	-2.1	-4.8	0.1	-6.8	2.0	-3.0	-6.6	5.1	10.4	5.3
Costo Laboral Unitario / TCR	3.5	11.0	6.4	9.5	-1.1	8.1	7.0	-5.4	-5.8	-11.7

REM: Índice Remuneración Nominal Empleo Total.

Fuente: Dane, Muestra Mensual Manufacturera

E: Índice Empleo Total (permanentes y temporales; empleados y obreros). Fuente: Dane, Muestra Mensual Manufacturera

IPC: Índice de Precios al Consumidor. Fuente: Dane

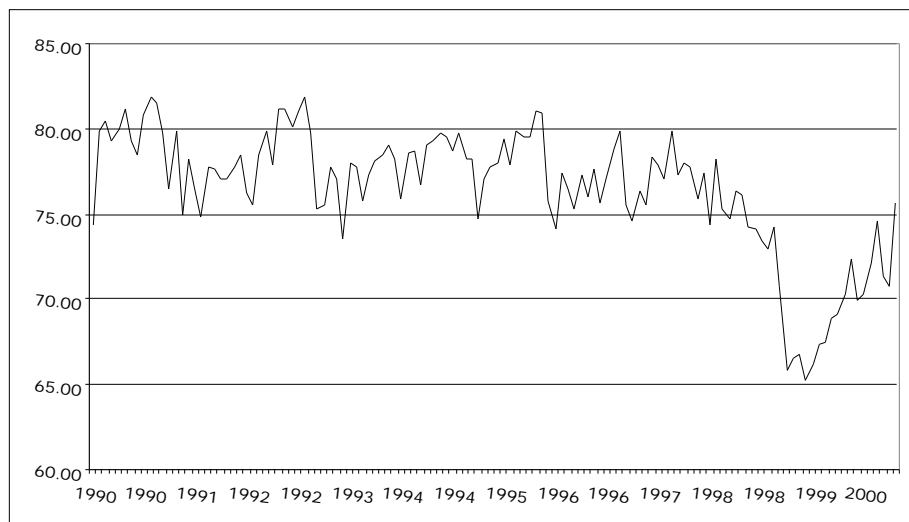
IPP: Índice de Precios al Productor Industrial. Fuente: Banco de la República

Q: Índice Producción Real. Fuente: Dane, Muestra Mensual Manufacturera

TCR: Índice Tasa de Cambio Real Multilateral Comercio Total deflactada por IPP. Fuente: Banco de la República

La producción real durante el semestre creció al 10%. Y a partir del segundo trimestre del año la utilización de la capacidad instalada industrial se recuperó rápidamente. Además del comportamiento apenas comentado, sin embargo, el Gráfico 2 evidencia como históricamente el porcentaje de utilización de la capacidad instalada ha fluctuado entre 75% y poco más de 80% y como sólo en junio del 2000 la industria colombiana ha entrado nuevamente en la parte inferior de esta banda. Las empresas, entonces, sobretodo las que invirtieron y ensancharon sus plantas en años anteriores, todavía no operan a costos medios de producción óptimos.

Gráfico 2 UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTALADA EN LA INDUSTRIA 1990-2000



Fuente: Andí, Encuesta de Opinión Empresarial

En resumen, los (primeros) años 90 han sido testigos de una fuerte pérdida de competitividad de la industria colombiana. Los salarios y las prestaciones de los trabajadores han crecido constantemente. El aumento de la productividad laboral, aun significativo, no fue suficiente y más bien puede clasificarse bajo comparado con otros países de la región². La brusca desaceleración de los precios al productor industrial y la evolución de la tasa de cambio han ejercido una fuerte presión alcista sobre el CLU. Y al mismo tiempo, aprovechando un dólar barato y una demanda interna en expansión, los industriales invirtieron en la compra de equipo y tecnología dura y blanda.

En estas condiciones, las empresas fueron “sorprendidas” en la segunda mitad de los años 90 por la más profunda crisis económica que la historia de Colombia recuerde y que fue recrudesciéndose hasta 1999. Simultáneamente, la crisis golpeó a Venezuela y Ecuador, nuestros principales socios comerciales latinoamericanos, y obligó a las empresas a redireccionar sus exportaciones hacia nuevos, y más exigentes, mercados. Las dificultades para adaptar de forma instantánea las plantas de personal han hecho que inicialmente la producción cayera más rápidamente que el empleo, que la productividad laboral no creciera y que hasta disminuyera en 2.4% en 1999 frente a 1998 (ver Cuadro 3). Adicionalmente, la escalada de la violencia en los últimos años ha aumentado significativamente los costos de operación en la industria colombiana y ha afectado gravemente su competitividad³.

La recuperación de inicios del año se inserta, entonces, en un período en el cual las empresas se ven enfrentadas a la necesidad de reducir costos y aumentar la productividad. Y siguiendo un patrón ya

² Por ejemplo, la productividad laboral del sector industrial aumentó 47% en Argentina en cinco años (1991-1996) y 48% en Brasil en siete años (1989-1996), (Camargo (1999), Cuadro 3, p. 18). Entre 1990 y 1996 en Colombia aumentó “sólo” 21% (ver Cuadro 3).

³ Según el New York Times, en 1998, con niveles de violencia e inseguridad inferiores a los actuales, las empresas americanas en Colombia dedicaban el 10% de sus costos operacionales a gastos de seguridad, más del doble de lo que se hacía en los demás países en desarrollo. Evidentemente, en una economía abierta estos sobre costos deben ser compensados con mayor productividad.

experimentado en otros países latinoamericanos⁴, en primera instancia ellas están acudiendo a estrategias de recortes de empleo y de reducciones de los costos de la nómina, principalmente a través de la contratación temporal.

Así que, mientras en el primer semestre del año la producción aumentó sustancialmente, el empleo total disminuyó (Cuadro 4). Más aun, el fuerte crecimiento del empleo temporal no fue suficiente para compensar la dramática pérdida de plazas de trabajo permanente. Aun en presencia de un repunte de la producción, las empresas parecen empeñadas en reducir costos, entre otros los laborales, vía una mayor utilización del tiempo de los ocupados y la sustitución de personal permanente con el menos costoso personal temporal. Esta búsqueda de mayores niveles de productividad y el comentado problema de expectativas no dejan entrever en el corto plazo un futuro muy promisorio del empleo industrial formal.

Cuadro 4
INDICES DE HORAS TOTALES TRABAJADAS, PRODUCCION Y EMPLEO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA FORMAL
Enero-Junio 1999 y 2000
 Base: Promedio 1990=100

	Horas	Producción	Empleo		
			Total	Permanente	Temporal
Promedio Enero-Junio 1999	96.6	95.6	78.2	75.4	91.8
Promedio Enero-Junio 2000	99.4	105.6	75.2	70.0	100.4

Fuente: Dane, Muestra Mensual Manufacturera. Industria sin trilla de café.

Parte de este discordante comportamiento del empleo y la producción puede ser explicado por el fenómeno del outsourcing y la subcontratación. Dado que los asalariados son clasificados no por la actividad que desarrollan, sino por la del empleador que los contrata, al prestar el mismo servicio, pero como trabajadores no vinculados directamente a la empresa, resultan clasificados en otras actividades (especialmente, en Servicios) o no entran en la muestra del Dane por constituir actividades económicas de menor tamaño. En efecto, la subcontratación de trabajos industriales y el trabajo a domicilio han acrecentado su peso en la producción total de la industria. Según datos de la encuesta anual manufacturera, su incidencia, aunque todavía de proporciones reducidas, ha aumentado en un 60% entre 1992 y 1998. Gran parte de este incremento se dio en los últimos tiempos, en los años 1997 y 1998 (Cuadro 5).

Cuadro 5

⁴ Ver, por ejemplo, Tokman y Martínez (1999).

INCIDENCIA DE LA SUBCONTRATACION EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA 1992-1998

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Porcentaje de Subcontratación (a)	0.71	0.89	0.83	0.86	0.89	1.03	1.13

(a) [gasto por subcontratación de trabajos industriales y pagos por trabajos a domicilio] / valor de la producción industrial
Fuente: Dane, Encuesta Anual Manufacturera

4. Seguridad social: salud y pensiones

La seguridad social en Colombia incluye una serie de prestaciones, de las cuales, las relacionadas con salud y pensiones son las más importantes. Desafortunadamente, en estos campos la información disponible es fragmentaria, insuficiente, difícil de conseguir – aun cuando existe y a pesar de ser de carácter público – y, en algunos casos, estadísticamente poco confiable.

Sin duda, una de las mejores fuentes de estadísticas sobre seguridad social es la proporcionada periódicamente por el Dane a través de las encuestas de hogares. Estas, sin embargo, hacen referencia sólo a la población ocupada a la fecha de la entrevista. De entrada, entonces, excluyen todos los eventuales beneficiarios.

El Cuadro 6 reporta el porcentaje de trabajadores afiliados a salud y pensiones a nivel nacional urbano en 1999, clasificados por ramas de actividad. Es suficiente una rápida mirada para darse cuenta de dos fenómenos principales:

1. Hay sectores donde la cobertura de la seguridad social es muy precaria;
2. La afiliación a pensiones es muy inferior a la afiliación a salud. En términos absolutos se trata de alrededor de 1.100.000 individuos menos.

Cuadro 6

PORCENTAJE DE OCUPADOS SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA AFILIADOS AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES

Total área urbana nacional.

Septiembre 1999

	Ocupados Afiliados a			Ocupados Afiliados a	
	Salud	Pensiones		Salud	Pensiones
Agricultura y caza	25.7	16.8	Construcción	24.0	14.7
Silvicultura y extracción de madera	42.6	38.6	Comercio al por mayor	66.1	54.9
Pesca	17.3	4.1	Comercio al por menor	31.3	19.9
Agricultura	25.2	16.0	Restaurantes y hoteles	33.3	21.6
Minas de carbón	88.0	80.2	Comercio y Hotelería	33.1	21.6
Petróleo crudo y gas natural	82.0	72.5	Transporte y almacenamiento	43.8	26.2
Minerales metálicos	88.5	88.5	Comunicaciones	75.5	61.9
Otros minerales	25.2	25.2	Transporte y Comunicaciones	46.9	29.8
Minería	71.7	65.2	Establecimientos financieros	91.7	84.8
Alimentos, bebidas y tabaco	54.8	43.2	Seguros	82.3	68.7
Textiles, prendas de vestir y	41.2	29.9	Bienes inmuebles y	67.1	50.5

cueros			servicios a empresas		
Madera y muebles de madera	23.9	16.1	Finanzas	72.8	58.3
Papel, editoriales e imprentas	70.4	54.9	Administración pública y defensa	95.3	85.2
Sustancias químicas	77.6	60.1	Saneamiento y similares	79.1	66.9
Barro, loza y porcelana	51.3	38.7	Servicios sociales y comunales	81.9	70.2
Metalizas básicas	56.2	49.5	Diversión y esparcimiento	43.1	29.7
Metálicos, maquinaria y equipo	62.2	46.3	Servicios personales y de hogares	23.8	13.4
Otras industrias manufactureras	36.8	23.1	Organizaciones internacionales	77.6	77.6
Industria	50.0	37.7	Servicios	51.4	40.4
Electricidad, gas y vapor	83.9	72.6	Actividades no bien especificadas	49.4	42.4
Obras hidráulicas y suministro de agua	87.2	73.9			
Electricidad, gas y agua	84.9	72.9	T O T A L	45.3	33.5

Fuente: Dane, Encuestas de Hogares

En cuanto al primer punto, el sector agrícola en general, pero la pesca en particular, el sector minero diferente a carbón, petróleo y minerales metálicos, el sector industrial de la madera y de las demás industrias manufactureras, la construcción, el comercio al por menor, los restaurantes, la hotelería y los servicios personales y del hogar presentan una cobertura en salud muy baja, que no supera la tercera parte de los trabajadores ocupados.

En el otro extremo, hay sectores tales como el minero, de electricidad, gas y agua, de bancos y seguros, de la administración pública y de servicios sociales y comunales donde la afiliación es prácticamente universal. En estos sectores el porcentaje de trabajadores amparados por el servicio de salud no alcanza el 100% por la presencia de unos pocos trabajadores precarios y por los inevitables errores asociados a las respuestas de los entrevistados⁵.

Ya se ha resaltado que en el caso de las pensiones la cobertura es mucho menor. En promedio, un 26% de los afiliados a salud no lo son a pensiones.

Este resultado se debe, en parte, a que los trabajadores independientes no son obligados (y tampoco interesados) a cotizar a pensiones y, en parte, al hecho de que el error asociado a la respuesta de los entrevistados es mayor en el caso de pensiones que de salud⁶. En parte, sin embargo, ello se debe a que los aportes a pensiones tienen la característica de una cotización sin contraprestación inmediata, lo cual hace más fácil la evasión. Como sea, es preocupante que apenas un 33.5% de los ocupados urbanos colombianos estén ahorrando para su jubilación.

El Cuadro 7 clasifica los trabajadores por posición ocupacional y sexo. Otra vez, se confirma la cobertura total de la cual gozan los asalariados públicos. En cambio, sólo el 63% de los asalariados del sector privado cotizan para salud. Y los porcentajes de afiliación disminuyen aún más al considerar otras

⁵ El Dane, además, pregunta solamente si el trabajador está afiliado a una entidad de seguridad social en salud. No investiga si, a pesar de no ser afiliado, es en todo caso beneficiario del servicio médico.

condiciones ocupacionales: 48% los empleadores, 28% el servicio doméstico, apenas el 16% de los casi 3 millones y medio de cuenta propia está afiliado y prácticamente ninguno de los 200.000 trabajadores familiares aporta.

Para todas estas categorías de ocupados la cobertura en pensiones es aún menor. A este respecto resalta la posición de los trabajadores familiares, ninguno de los cuales cotiza, y de los trabajadores por cuenta propia, de los cuales sólo el 7.8% aporta a un fondo de pensiones o al Instituto de Seguros Sociales.

Ahora, mientras que en el primer caso es posible que los trabajadores sean beneficiarios de la seguridad social por ser familiares de un jefe de hogar que aporta, para los trabajadores por cuenta propia el análisis de los Cuadros 6 y 7 plantea una situación particularmente precaria tanto en el campo de la salud como en el de las pensiones.

Cuadro 7
PORCENTAJE DE OCUPADOS SEGÚN POSICION OCUPACIONAL AFILIADOS
AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES
Total Area Urbana Nacional. Septiembre 1999

	Ocupados Afiliados a:	
	Salud	Pensiones
Total	45.3	33.5
Trabajadores Familiares	0.5	0.0
Asalariados Privados	63.4	48.5
Asalariados Públicos	95.6	85.5
Servicio Doméstico	28.2	14.6
Cuenta Propia	16.2	7.8
Empleadores	48.2	30.3
Hombres	44.6	32.3
Trabajadores Familiares	1.5	0.0
Asalariados Privados	59.7	44.7
Asalariados Públicos	95.3	85.3
Servicio Doméstico	47.6	25.9
Cuenta Propia	17.3	8.2
Empleadores	48.8	31.0
Mujeres	46.3	35.0
Trabajadores Familiares	0.0	0.0
Asalariados Privados	68.9	54.2
Asalariados Públicos	95.8	85.8
Servicio Doméstico	27.2	14.0
Cuenta Propia	14.5	7.1
Empleadores	46.5	28.5

Fuente: Dane, Encuestas de Hogares

⁶ Al ser, este último, un servicio que los derecho habientes utilizan con frecuencia, a diferencia de lo que pasa con

Según género, la afiliación a seguridad social es mayor en el caso de las mujeres. Esto se debe, probablemente, al riesgo de maternidad que induce a los empleadores a afiliarse proporcionalmente más mujeres que hombres a salud y consecuentemente también a pensiones (ver Cuadro 7). En efecto, en todas las demás posiciones ocupacionales las mujeres son socialmente menos protegidas que los hombres.

5. Pensiones

A continuación concentraremos nuestra atención en el sistema pensional. El fue objeto de una reforma en 1993 (Ley 100) que intentó racionalizarlo y darle viabilidad financiera.

En cuanto a pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia de origen común quedaron vigentes dos sistemas antagónicos: el de Prima Media con Prestación Definida administrado por entidades estatales, siendo la principal de ellas el ISS, y el de Ahorro Individual con Solidaridad en el cual actualmente compiten siete Administradoras de Fondos de Pensiones de carácter privado. La afiliación es obligatoria a uno de los dos sistemas, pero es excluyente, eligiendo el trabajador el régimen al que quiere estar afiliado y pudiéndose trasladar libremente entre ellos sujeto a una restricción temporal de permanencia mínima de tres años. Los dos sistemas se diferencian básicamente en la forma como se constituyen los capitales para financiar la pensión y en los requisitos para acceder a la misma. En resumen, podemos decir que mientras las AFPs entraron a gestionar un régimen de pensiones totalmente nuevo para el país basado en el ahorro individual, el ISS, junto con aquellas Cajas Previsionales del sector público económicamente solventes, se quedó administrando el tradicional sistema de reparto reformado y basado en el principio de solidaridad intergeneracional⁷.

Por último, hay que recordar que, por disposición de la misma Ley 100, operan por fuera del anterior esquema los regímenes excluidos de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, del Magisterio y de los empleados de Ecopetrol.

5.1 Los afiliados

Anterior a la Ley 100 el ISS afiliaba a los empleados del sector privado y a una minoría de los asalariados públicos. La mayor parte de éstos pertenecía a una miríada de Cajas y Fondos Previsionales de carácter nacional y territorial. Con la reforma pensional muchos de ellos se han trasladado al ISS o a las AFPs. No obstante, han quedado numerosas Cajas y Fondos que reciben afiliados y reconocen pensiones y que se suman a las de los regímenes expresamente excluidos por la Ley 100. Dada la imposibilidad de hacer un seguimiento a todas y cada una de ellas, en esta sección serán objeto de análisis solamente los afiliados al ISS y a las AFPs. A lo largo del texto, sin embargo, se harán referencias puntuales a los demás trabajadores afiliados al sistema de pensiones.

El Cuadro 8 presenta las cifras trimestrales de afiliados al ISS y las AFPs a partir de 1998. Adicionalmente, reporta el número de personas que reciben el subsidio del Fondo de Solidaridad

las pensiones.

Pensional - PROSPERAR. A este fondo es dedicada una de las secciones siguientes; aquí nos interesa anotar que los inscritos en él son todos afiliados al Seguro Social. El rubro "Otros" incluye la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (Caxdac), el Fondo de Pensiones de Antioquía, la Caja de Previsión de la Universidad del Cauca y Caprecom que, a su vez, administra las pensiones de los trabajadores del sector de las telecomunicaciones⁸.

Cuadro 8
AFILIADOS AL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO. REGIMEN LEY 100
MARZO 1998-JUNIO 2000

		PROSPERAR	ISS		AFPs		ISS y AFPs		OTROS		ENH
		Afiliados	Afiliados	Afiliados	Afiliados	Afiliados	Afiliados	Afiliados	Afiliados	Afiliados	Afiliados
		Totales	Activos	Totales	Activos	Totales	Activos	Totales	Activos	Totales	Urbanos
1998	Marzo	289,908		4,645,126	1,334,823	2,603,377		7,248,503			
	Junio	341,960		4,648,250	1,395,867	2,702,257		7,350,507			
	Septiembre	384,434	2,448,047	4,622,547	1,428,341	2,801,517	3,876,388	7,424,064			
	Diciembre	445,440	2,348,859	4,633,491	1,516,624	2,908,633	3,865,483	7,542,124			
1999	Marzo	463,308	2,062,535	4,621,844	1,595,344	3,050,172	3,657,879	7,672,016			
	Junio	474,529	1,927,638	4,597,672	1,662,268	3,181,758	3,589,906	7,779,430	13,260	15,508	
	Septiembre	486,743	1,841,161	4,566,468	1,738,985	3,318,356	3,580,146	7,884,824	13,296	15,283	3,165,181
	Diciembre	389,634	1,824,682	4,539,668	1,776,095	3,443,323	3,600,777	7,982,991	13,122	15,163	
2000	Marzo	395,899	1,590,657	4,519,364	1,864,419	3,584,341	3,455,076	8,103,705	12,500	14,616	
	Junio	404,212		4,507,665	1,859,825	3,713,349					

Otros incluye: Caprecom, Pensiones de Antioquia, Caxdac y Unicauca
Fuente: Superintendencia Bancaria, Dane y Ministerio de Trabajo

En cuanto a afiliaciones el ISS y las AFPs muestran un comportamiento diametralmente opuesto: el primero está perdiendo paulatinamente participación en el mercado, mientras que las segundas crecen a pasos agigantados. A principios de 1998 el Seguro tenía 4.600.000 afiliados; en el 2000, 4.500.000,

⁷ Una clara presentación de los principales aspectos de los dos regímenes y de sus diferencias está contenida en FASECOLDA (1999).

⁸ Quedan así excluidos los afiliados a los regímenes especiales del Magisterio, la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y Ecopetrol, a Cajanal, Capresub (Superintendencia Bancaria), Fonprecom (Parlamentarios y trabajadores

incluidos los 400.000 inscritos en las listas de PROSPERAR, la gran mayoría de los cuales, con toda seguridad, no aparecerían en las estadísticas del Seguro a falta del subsidio pensional. Por su lado, las AFPs contaban con 2.600.000 afiliados en 1998 que pasaron a 3.700.000 en junio del 2000.

La incidencia de los afiliados que efectivamente aportan ha disminuido en ambos regímenes. Este común descenso, sin embargo, tiene intensidad, características y causas diferentes. El Gráfico 3 dibuja la evolución mensual de la relación cotizantes/afiliados⁹ para el conjunto de las AFPs. Dicha relación sigue de cerca las variaciones del ciclo económico: muestra recuperarse desde mediados de 1998, pero a partir del segundo semestre de 1999 nuevamente baja hasta alcanzar el 50% en junio y julio del 2000. En el caso del ISS la misma relación, más que un carácter cíclico, presenta una dramática caída tendencial: 61% en diciembre 1997¹⁰, 51% en diciembre de 1998, 40% en diciembre 1999 y, finalmente, apenas 35% en marzo del 2000¹¹.

Las agresivas campañas publicitarias de las AFPs, el miedo a que el desequilibrio financiero del ISS ponga en riesgo (los beneficios de) las pensiones futuras y los rendimientos por encima de la rentabilidad mínima que han ofrecido hasta ahora los fondos privados han impulsado el éxodo hacia estos últimos: un porcentaje estable, del orden del 45% del creciente número de afiliados a las AFPs proviene del Seguro Social.

Se perfila así un serio problema de selección adversa en contra del Seguro Social: no sólo concentra a un mayor porcentaje de trabajadores de más bajos salarios y a los que el sistema subsidia por falta de recursos, sino también a los laboralmente menos estables, es decir, concentra a poblaciones con más alto riesgo de no poder autofinanciar sus pensiones, a las cuales, sin embargo, debe reconocer una pensión mínima en condiciones más ventajosas que las exigidas en el régimen de ahorro individual. Además, debe responder por los generosos beneficios de los trabajadores en régimen de transición.

Al igual que el número de contribuyentes, el aporte mensual promedio ha disminuido entre 1998 y el 2000. Dado que al mismo tiempo los salarios del sector formal se han mantenido en términos reales, lo anterior puede ser el reflejo de la más baja relación cotizantes del último mes/afiliados activos o de una mayor elusión de aportes. El Gráfico 4 describe este fenómeno en el caso de las AFPs.

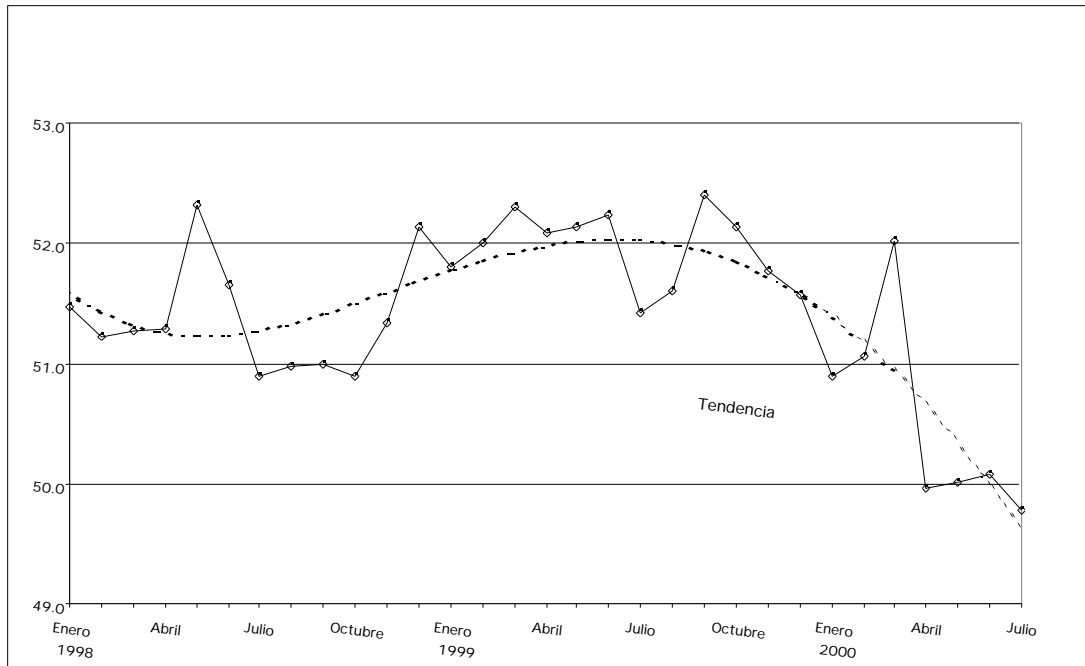
del Congreso), a las Cajas de Previsión de una serie de universidades públicas y a otras entidades menores, por lo general, de nivel territorial.

⁹ Más precisamente se trata de la relación afiliados activos/afiliados totales. Los afiliados activos son aquellos trabajadores que han efectuado algún aporte durante los últimos seis meses.

¹⁰ Fedesarrollo (1998), Cuadro 1, p.56.

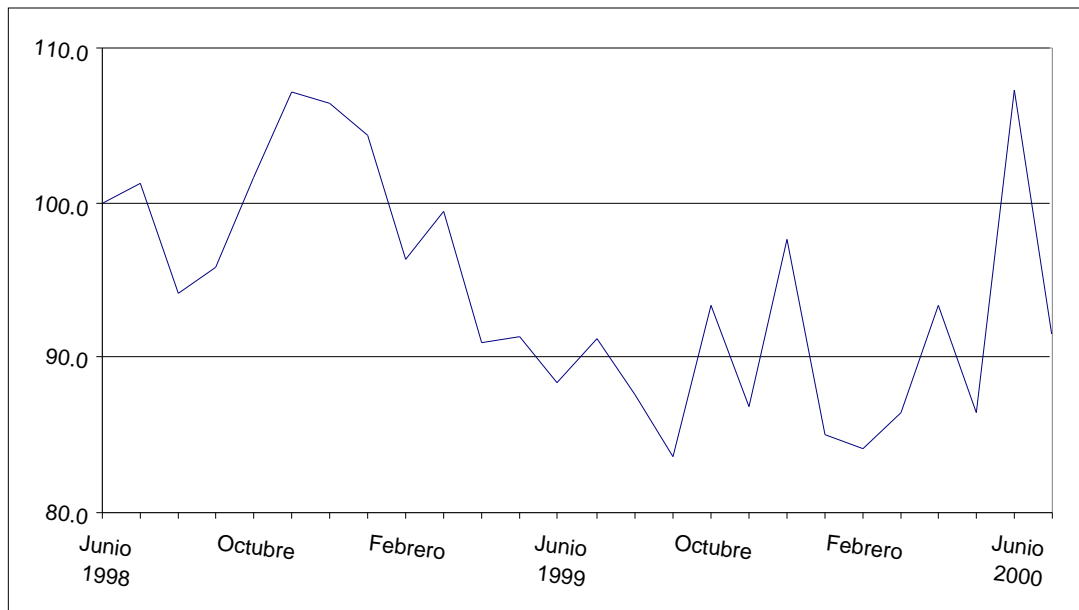
¹¹ Según información que el ISS proporciona a la Superintendencia Bancaria, y que ésta publica en sus informes periódicos, la relación cotizante/afiliado habría mejorado sustancialmente en los tres meses siguientes: 53.6% en abril, 58.8% en mayo y 64.8% en junio 2000. El ISS ha justificado estos cambios aduciendo que hasta marzo del 2000 reportaba exclusivamente a los cotizantes, mientras que, a partir de abril, informa acerca de los afiliados activos. Aun así, el comportamiento registrado en los últimos tres meses, bien sea por los cotizantes o por la más amplia categoría de los afiliados activos, es altamente improbable y requiere de una revisión de las cifras proporcionadas por el Seguro Social.

GRAFICO 3
AFILIADOS ACTIVOS DE LAS AFPs COMO PROPORCION DE LOS AFILIADOS TOTALES
Enero 1998 – Julio 2000



Fuente: nuestras elaboraciones con base en datos SuperBancaria

Gráfico 4
AFILIADOS AFPs: INDICE DEL APORTE PROMEDIO EN TERMINOS REALES
Junio 1998 – Junio 2000.
 Base Junio 1998=100



Fuente: nuestras elaboraciones con base en datos SuperBancaria

Siempre para el sólo caso de los Fondos privados de pensiones es posible conocer algunas características de los afiliados. El 96% de ellos son trabajadores dependientes. Su estructura salarial es muy plana: un 90% tiene ingresos inferiores o iguales a dos salarios mínimos y sólo el 2% supera los diez salarios mínimos mensuales (ver Cuadro 9)¹².

Cuadro 9
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS AFILIADOS A AFPs SEGÚN RANGOS DE SALARIO
MINIMO Y TIPO DE AFILIACION
Promedio Enero-Julio 2000

	<= 4 Salarios Mínimos	> 4 <= 7 Salarios Mínimos	> 7 <= 10 Salarios Mínimos	> 10 Salarios Mínimos	Trabajadores Dependientes
Enero-Julio 2000	90.6	5.4	2.0	2.0	96.1

Fuente: Superintendencia Bancaria

Por último, es interesante verificar cuál es la cobertura de la seguridad social en pensiones, hoy, entre los trabajadores colombianos. Actualmente Cajanal y los regímenes excluidos acogen aproximadamente a unos 650.000 trabajadores. Así que, sumando estos últimos a las estadísticas del Cuadro 8, obtenemos un número de afiliados del orden de 4.100.000 (activos) y 8.750.000 (totales). Al ser los ocupados totales en el país 15.417.000 a marzo del 2000, tenemos una cobertura “efectiva” del 26.6%, consistente y similar al 33.5% registrado por la encuesta nacional de hogares de septiembre de 1999 en las solas zonas urbanas del país¹³.

5.2 Los pensionados

El pago de pensiones está administrado, además de las entidades facultadas por la ley para afiliar trabajadores al sistema previsional, por unos fondos públicos creados exclusivamente para tal fin, el principal de los cuales es el Fondo de Pensiones Públicas - FOPEP.

El Cuadro 9 reporta el número de pensionados en el ISS, las AFPs, el FOPEP y las “Otras” entidades ya mencionadas en el Cuadro anterior. Entre 1998 y el 2000 ellos aumentaron en todos los casos considerados, siendo el crecimiento más rápido aquel registrado por las AFPs. Sus pensionados pasaron de 1799 en marzo 1998 a 5614 en junio 2000 (+212.1%), en razón al gran número de beneficiarios de pensiones de sobrevivencia que, a la última fecha, representaban el 73.8% de los derecho habientes totales. En cambio, durante el mismo período, los pensionados del ISS y de las otras entidades subieron “solamente” alrededor de un 11-12%.

¹² En 1998 el ISS publicó estadísticas similares sobre sus afiliados, para los años 1995, 1996 y 1997. Desafortunadamente, ellas presentan inconsistencias tan grandes que vanifican cualquier posibilidad de análisis. Posterior a estas fechas, el ISS no ha hecho públicos otros informes.

¹³ Según dicha encuesta hay 3.165.181 afiliados, presumiblemente activos, en las áreas urbanas (ver Cuadro 8).

Cuadro 10
PENSIONADOS EN COLOMBIA. 1998-2000

		FOPEP	ISS	AFPs	OTROS
1998	Marzo		369,995	1,799	18,577
	Junio		375,262	2,336	18,751
	Septiembre		379,782	2,609	18,883
	Diciembre		387,030	2,787	19,042
1999	Marzo	156,171	391,837	3,167	19,446
	Junio	157,852	399,664	3,705	19,637
	Septiembre	159,188	406,590	4,243	19,835
	Diciembre	160,014	415,331	4,603	20,018
2000	Marzo	161,631	417,295	5,051	20,432
	Junio	159,049		5,614	20,615

FOPEP incluye: Cajanal, Foncolpuertos, C.V.C. y las Superintendencias de Industria y Comercio, De Valores y de Sociedades

Otros incluye: Caprecom, Pensiones de Antioquía, Caxdac y Unicauca

Fuente: Superintendencia Bancaria y Ministerio de Trabajo

Las pensiones liquidadas por el FOPEP están entre las 155.000 y las 160.000 cada mes. El principal pagador, sin embargo, es el Seguro Social con unas 420.000 pensiones mensuales. Adicionalmente, los regímenes especiales tienen a su cargo unos 160.000 pensionados. Y a mediados de 1999, según el Ministerio del Trabajo, los 134 Fondos Territoriales que funcionaban reconocían unas 65.000 pensiones.

Sumando todas estas cifras llegamos a una cobertura aproximada de apenas el 23.7% de la población colombiana en edad superior a los 60 años¹⁴.

5.3 El Fondo de Solidaridad Pensional

El Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial adscrita al Ministerio de Trabajo con la que se pretende subsidiar los aportes pensionales de determinados grupos de población rural y urbana de escasos recursos: trabajadores rurales independientes, trabajadores informales urbanos, trabajadores discapacitados, miembros de formas asociativas de producción y madres comunitarias.

El subsidio es temporal y está condicionado a una serie de requisitos, entre los cuales la afiliación al régimen subsidiado de salud.

Desde 1995 un consorcio de seis sociedades fiduciarias – PROSPERAR - administra el Fondo de Solidaridad Pensional cobrando una comisión por cada pago de subsidio efectuado¹⁵.

La principal fuente de financiación del Fondo está constituida por el 1% sobre el salario de todos los trabajadores afiliados al régimen de seguridad social en pensiones que devengan cuatro o más salarios mínimos mensuales. Esta cifra ha representado en el 2000 un ingreso promedio mensual de 10.600 millones de pesos. A ello hay que añadir los rendimientos financieros, las multas y las donaciones.

¹⁴ Más precisamente, para calcular el mencionado porcentaje, se tomaron en cuenta los hombres mayores de 60 años y las mujeres mayores de 55, según proyecciones al 2000 elaboradas por el Dane.

¹⁵ Además de una por el manejo eficiente de los recursos.

El Cuadro 11 muestra que, durante el primer año de funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional, las madres comunitarias representaban más de la mitad del total de los beneficiarios y cómo su incidencia ha venido disminuyendo hasta el 11%. El campo dejado por ellas ha sido ocupado por los trabajadores informales urbanos que del 8.6% del total en 1996 han pasado a representar el 54% en el 2000. Además, durante el mismo período de tiempo, han mantenido su participación los trabajadores rurales (33%) y han perdido terreno los discapacitados (de 2.5% a 1.6%).

Cuadro 11
AFILIADOS AL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL - PROSPERAR
Enero-Junio 2000

	Trabajadores Rurales	Trabajadores Urbanos	Madres Comunitarias	Trabajadores Discapacitados	Total
Composición porcentual:					
Diciembre 1996	32.6	8.6	56.3	2.5	100.0
Diciembre 1997	33.0	40.0	25.0	2.0	100.0
Promedio Enero-Junio 2000	33.1	54.3	11.0	1.6	100.0
Valores absolutos:					
Promedio Enero-Junio 2000	125.761	236.095	29.662	6.449	397.968

Fuente: PROSPERAR, Informes de actividades; documentos CONPES 2913 y 2989

El número de beneficiarios totales del subsidio ha venido aumentando rápidamente, de 81.408 en diciembre 1996 a 242.480 en diciembre 1997 hasta unos 400.000, en promedio durante el primer semestre del 2000 (Cuadro 11).

El Fondo alcanzó a cobijar a casi 490.000 personas de escasos recursos. Sin embargo, la mayoría de ellas, el 67% según el ISS¹⁶, se descubrió que estaba atrasada con el pago de sus aportes. Se amplió, entonces, de dos a cuatro meses el plazo de espera antes de desafiliar al trabajador por mora, al tiempo que se declaró una amnistía. En septiembre de 1999, vencido el término de la amnistía, se excluyeron 113.442 afiliados morosos, correspondientes al 23.3% de los afiliados totales. Desde entonces no se ha retirado ningún beneficiario del subsidio por no pago de aportes.

Y qué ha pasado con el dinero de los aportes pagados por PROSPERAR al ISS a favor de los 113.442 morosos? En estos casos la ley establece que la entidad administradora de pensiones debe devolver a la entidad administradora del Fondo de Solidaridad Pensional los aportes con cargo al subsidio correspondientes, incluidos los rendimientos financieros y deducidos los costos de administración y las primas de los seguros legalmente autorizados. Hasta el momento el ISS ha recibido el dinero, pero no lo ha devuelto a PROSPERAR y tampoco ha acreditado aportes a los morosos. En el estado financiero de junio del Fondo aparecen más de 74.085 millones de pesos por concepto de cuentas por cobrar. Esto debe estar representando, fundamentalmente, la deuda que el ISS

¹⁶ CONPES (1998).

tiene con PROSPERAR. A este monto hay que añadir cerca de 400 millones de comisiones acreditadas al Fondo por pagar (inútilmente) los aportes pensionales de los morosos hasta la fecha de su exclusión¹⁷. Además, si consideramos que desde octubre 1999 ningún beneficiario del subsidio ha sido retirado por mora, es lícito pensar que muy pronto se alcanzará la cifra de 100.000 millones de pesos malgastados en este proceso.

En conclusión, compartimos sin reservas los objetivos y propósitos del Fondo de Solidaridad Pensional, pero debemos denunciar su desorganización e ineficiente funcionamiento.

Actualmente el pago mensual a cargo de los trabajadores rurales es de 3.600 pesos y para los trabajadores discapacitados es de 1.800 pesos. En ambas situaciones el costo para movilizarse y alcanzar la entidad financiera puede ser más alto que la suma debida. Más aun si se tiene en cuenta que este pago debe efectuarse exclusivamente en la red de agencias del BCH cuando el beneficiario del subsidio se encuentra en mora o no ha recibido por parte del ISS su libreta personal para el pago de los aportes.

Así que, por un lado las modalidades establecidas para la cancelación de los aportes, el rezago en la entrega de los talonarios y la deficiente red bancaria en muchos municipios del país dificultan una diligente respuesta de los usuarios. Por otro lado, los problemas de conciliación de cuentas entre los bancos convenionados y el ISS y las deficiencias del sistema de información de esta última entidad contribuyen a entorpecer el funcionamiento del Fondo.

La verdad es que ninguno de los actores involucrados tiene incentivos para mejorar la eficiencia de los pagos y para evitar que parte del dinero se pierda en operaciones que no benefician a los potenciales usuarios. PROSPERAR por cada pago efectuado, sea el titular al día o moroso, cobra su comisión; el ISS contabiliza los trabajadores morosos como afiliados, recibe los aportes y sólo con atraso los regresa, descontando los costos de administración y los relativos a las primas de seguros; el trabajador excluido por mora puede regresar nuevamente al sistema después de un año.

Es apenas evidente que se necesita implementar formas de pagos más seguras y expeditas, que tengan en cuenta las exigencias y dificultades de la población objetivo. Por ejemplo, PROSPERAR podría recaudar los aportes de los beneficiarios antes y luego cancelar al Seguro Social la cotización pensional por completo. O, en el caso de las madres comunitarias, el ICBF podría efectuar directamente el aporte vía descuento de nómina.

6. Conclusiones

En esta segunda entrega del Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social se ha presentado un breve análisis coyuntural de la situación laboral en Colombia, haciendo énfasis en la industria manufacturera. Se han registrado los grandes esfuerzos en términos de productividad que este estratégico sector de la economía está haciendo para competir en los mercados internacionales y compensar los sobrecostos provocados por los problemas de orden público.

¹⁷ Hasta junio 1999 PROSPERAR recibía 800 pesos por cada pago efectuado. Entre julio 1999 y junio del 2000, 933 pesos. A partir de julio del 2000 recibe 1.019 pesos.

En general se observa que la recuperación económica no está acompañada por una paralela recuperación de las principales variables socio-laborales: el desempleo sigue en alza, el empleo asalariado continua estancado, el empleo informal crece, la cobertura a la seguridad social en salud y pensiones en importantes sectores de la economía sigue muy baja, disminuyen los afiliados activos al sistema de pensiones, al igual que las contribuciones promedio.

En una segunda parte de este documento se ha hecho un seguimiento al sistema pensional colombiano a partir de 1998. Antes que nada, a este respecto se debe destacar la precariedad de la información disponible para los investigadores. La dispersión de las fuentes primarias, los regímenes excluidos, especiales, de transición y, en general, el gran número de actores involucrados hacen difícil lograr una consolidación exacta de la información. Debemos reconocer que, tenidas en cuenta las dificultades técnicas que objetivamente aquejan el sector público, hemos recibido mucha colaboración de sus funcionarios. Menos colaborador en hacer públicas sus estadísticas ha sido el sector privado.

Según cálculos que, por lo dicho, deben considerarse aproximativos, se ha estimado que apenas un tercio de los trabajadores colombianos está cotizando a pensiones y solo un cuarto de la población mayor de 60 años está percibiendo una pensión.

Adicionalmente, se han resaltado dos problemas críticos del sistema pensional colombiano: la morosidad en el Fondo de Solidaridad Pensional y la caída vertical de los contribuyentes al sistema de prima media administrado por el Seguro Social. Mientras el primero ha sido abordado exhaustivamente a lo largo del texto, concluyendo vale la pena hacer una síntesis de las cifras presentadas con anterioridad sobre pensiones y afiliaciones en el ISS.

La combinación de los Cuadros 8 y 10 proporciona la relación cotizantes/pensionados, relación que, a su vez, se reporta en el Cuadro 12, junto con estadísticas similares de estudios anteriores. Los resultados se comentan solos: en 1993 once trabajadores sostenían un pensionado; en el 2000 ellos se habían reducido solamente a cuatro. Y entre estos cuatro, hay más personas de bajos recursos: los beneficiarios del subsidio pensional ya representan un 9% del total de los afiliados al ISS. Evidentemente, la crisis económica del momento está condicionando este resultado, pero existe también una clara tendencia de más largo plazo hacia el deterioro de esta relación de dependencia. Lo preocupante de este fenómeno es que se debe más a una caída del número de cotizantes que al aumento del número de pensionados. Ello tendrá efectos muy negativos en el equilibrio financiero futuro del ISS.

Cuadro 12
RELACION COTIZANTES/PENSIONADOS DEL ISS
1993-2000

1993	1994	1995	1996	1997	1998	Diciembre 1999	Marzo 2000
10.6	9.8	8.9	8.0	7.8	7.0	4.4	3.8

Fuente: años 1993-1997: Fedesarrollo (1998) Cuadro 3, p.60; se trata de la relación cotizantes implícitos/ pensionados. Año 1998: OIT (1998). Años 1999 y 2000: Cuadro 7 y 8.

Según el ya mencionado estudio de la OIT, la carga pensional del ISS pasaría de siete activos por pensionado en 1998 a 2.2 activos por pensionado en el año 2030, bajo la hipótesis más pesimista. De seguir la tendencia implícita en el Cuadro 12, muy pronto la realidad sobrepasará las expectativas más negras. En estas nuevas circunstancias el Seguro Social estima que la utilización del capital de reserva garantizaría la solvencia de los gastos hasta el año 2005-2006¹⁸. Esto confirma, otra vez, la urgencia de una profunda y radical reforma al sistema pensional que administra el ISS.

¹⁸ Ver, El Espectador (2000).

Bibliografía

Alessina A.-Perotti R.(1997), "Fiscal adjustment in OECD countries: composition and macroeconomic effects", IMF Staff Papers, Vol.44, No 2, june

ANDI (2000), "Encuesta de Opinión Industrial Conjunta", junio

Camargo J.M.(1999), "Apertura económica, productividad y mercado de trabajo. Argentina, Brasil y México", en Tokman y Martinez (Eds.), *Productividad y empleo en la apertura económica*, OIT

CONPES (1998), "Fondo de Solidaridad Pensional", No 2989, febrero

El Espectador (2000), "Su pensión está asegurada", septiembre 3

FASECOLDA (1999), "Seguridad social en Colombia", agosto

FEDESARROLLO (1998), "Coyuntura Social", No 18, mayo

OIT (1998), "Valuación actuarial de los Regímenes de Seguridad Social contenidos en la Ley 100 de 1993 administrados por el Instituto de Seguros Sociales", octubre, mimeo

Schema D.J.(1998), "Risking life, limb and capital: U.S. companies operate in Colombia, but very carefully", The New York Times, november 6

Tokman V.E.-Martinez D.(1999), "La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social", Documentos de Trabajo, No 94, OIT-Lima