

INFORME MENSUAL DEL  
**MERCADO LABORAL**

# LA REFORMA PENSIONAL QUE COLOMBIA REQUIERE

ABRIL 2018

# INFORME MENSUAL DEL MERCADO LABORAL

FEDESARROLLO

DIRECTOR EJECUTIVO  
Leonardo Villar

SUBDIRECTORA  
Camila Pérez

DIRECTOR DE ANÁLISIS MACROECONÓMICO Y SECTORIAL  
Juan Sebastián Corrales

ANALISTAS ECONÓMICOS

Viviana Alvarado  
Santiago Gómez  
Natalia Navarrete  
Miguel Otero  
Manuela Restrepo

ACRIP

DIRECTORA EJECUTIVA  
Adriana España Ardila

JUNTA DIRECTIVA

Carlos Schmidt | Presidente  
Juan Carlos Álvarez | Vicepresidente  
Faber Arias  
Livi Betancur  
Luis Geovanny Cujar  
Eduardo Lleras  
Germán Paris  
Hugo Salcedo  
Gladys Vega  
Isabel Rocío Velosa

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Consuelo Lozano  
Formas Finales Ltda.  
[mconsuelolozano@hotmail.com](mailto:mconsuelolozano@hotmail.com)

IMPRESIÓN

Gráficas Ducal Ltda.



# LA REFORMA PENSIONAL QUE COLOMBIA REQUIERE\*

## Introducción

Tras veinticinco años de funcionamiento, el Sistema General de Pensiones (SGP) creado con la Ley 100 de 1993 no ha logrado cumplir satisfactoriamente sus funciones en cuanto a la protección económica a la vejez en Colombia. Los dos principales problemas del sistema pensional son su baja cobertura y su alto grado de regresividad, dado que las reglas establecidas para el cálculo de los beneficios en el Régimen de Prima Media (RPM) han implicado que los mayores subsidios implícitos los reciban las pensiones de mayor magnitud.

En términos de sostenibilidad fiscal, las pensiones otorgadas por el régimen público no alcanzan a ser financiadas con las cotizaciones de los trabajadores, por lo que el Gobierno Nacional debe dirigir un porcentaje importante de sus recursos anuales para cubrir el faltante. Lo anterior ha llevado a que las transferencias por concepto de pensiones del gobierno representen más del 3,5% del PIB.

Dado lo anterior, hay consenso entre los analistas en la necesidad de realizar una reforma pensional para mejorar la cobertura, eliminar la regresividad del sistema y aliviar su impacto fiscal. En un trabajo elaborado en Fedesarrollo para estimular el debate de ideas en el contexto de la actual contienda presidencial, Villar y Forero (2018) plantean los lineamientos de una reforma con base en pilares comple-

mentarios, cuya premisa esencial es acabar con la lógica de competencia entre los regímenes de capitalización individual y de prima media.

El objetivo de este Editorial es analizar los temas críticos del sistema pensional actual en Colombia y esbozar los lineamientos centrales de la reforma mencionada.

## Sistema pensional actual

El principal problema del sistema pensional colombiano es su baja cobertura. De acuerdo con las encuestas de hogares, solo el 24% de las personas mayores de 65 años recibe una pensión y solo el 35% de la población económicamente activa cotiza a pensiones (Gráfico 1). Adicionalmente, las proyecciones sugieren que, en ausencia de reformas, la cobertura del sistema se reduciría en el mediano plazo. Según Bosch, Berstein, Castellani, Oliveri y Villa (2015), suponiendo que los parámetros se mantienen inalterados y persiste la alta informalidad en el mercado laboral, para 2050 solo el 17% de los adultos mayores de 60 años tendrá una pensión contributiva.

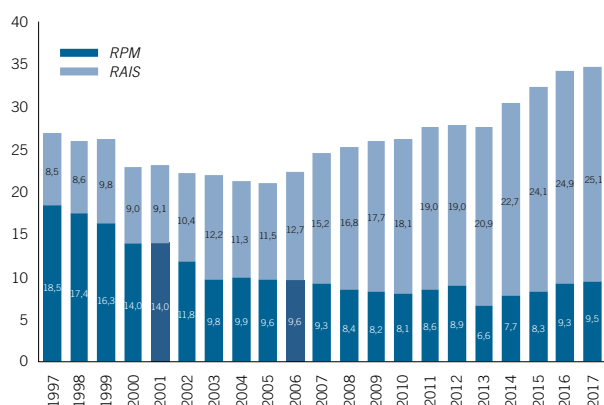
La **baja cobertura del sistema pensional** responde principalmente a los altos niveles de informalidad en el mercado laboral colombiano. Esto, sumado al requisito de que la

---

\* La elaboración de este informe contó con la colaboración de Viviana Alvarado.

cotización básica no puede ser inferior al salario mínimo, implica que cerca del 55% de la población es excluida del sistema por tener ingresos por debajo de este umbral. Adicionalmente, la elevada rotación entre trabajos formales e informales implica que pocos trabajadores llegan a cumplir los requisitos para acceder a una pensión contributiva en cualquiera de los dos regímenes.

■ **Gráfico 1.** Cobertura de la población activa (Cotizantes activos / PEA)



Nota: Cifras a mayo de cada año.

Fuente: CELADE y Superintendencia financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo. Tomado de Villar y Forero (2018).

Aunado a la baja cobertura, el sistema pensional se caracteriza por su **inequidad e impacto regresivo** que genera en la sociedad. Se estima que los subsidios asociados a los pagos pensionales del RPM se dirigen en un 86% al quintil de ingresos más altos, mientras el primer quintil solo recibe el 0,1% de los mismos (Comisión de Gasto, 2018).

Algunos de los problemas del sistema pensional se agudizan por los **instrumentos de solidaridad**. El Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) representa la fuente de financiación del programa Colombia Mayor desde 2003 y es financiado por aportes entre uno y dos puntos porcentuales del ingreso base de cotización de los trabajadores con ingresos de más de cuatro salarios mínimos de ambos regímenes. Pese a ser una herramienta solidaria, el mecanismo de

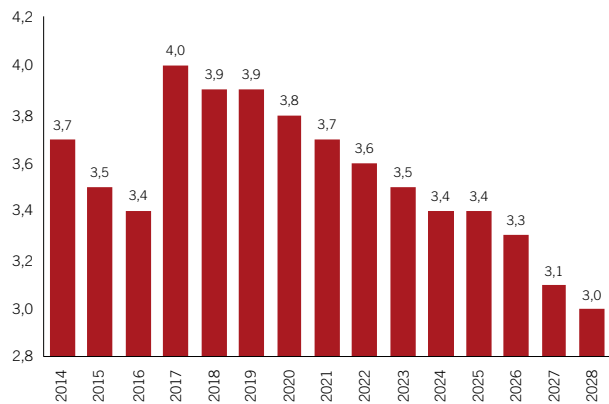
financiación del fondo representa un impuesto implícito en las cotizaciones, lo que en última instancia desincentiva el ahorro pensional. Por su parte, los aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) no solo constituyen un impuesto al ahorro y la formalidad de todos los trabajadores afiliados al RAIS, sino que en muchos casos ese impuesto adquiere un carácter fuertemente regresivo. Es el caso de los aportes a dicho fondo realizados por las personas que pasan una parte importante de su vida en la informalidad y, por esa razón, no alcanzan a cumplir los requisitos para acceder a una pensión mínima ni a beneficiarse del subsidio que se financia con sus aportes.

En cuanto a la **sostenibilidad fiscal del sistema**, en 2003 y 2005 se hicieron ajustes paramétricos y se impusieron límites a los pagos pensionales, lo que en una perspectiva de largo plazo va a permitir un alivio en la carga fiscal a cargo del gobierno. Sin embargo, desde 2003 se acabaron las reservas del RPM y las obligaciones pensionales deben cubrirse con recursos del Presupuesto General de la Nación, lo que actualmente representa cerca del 3,5% del PIB. En otros términos, la carga fiscal implica que cerca de una cuarta parte de los impuestos que percibe el Gobierno Nacional Central (GNC) debe destinarse anualmente a cubrir el déficit pensional (Comisión de Gasto, 2018). Más aún, las proyecciones del gobierno sugieren que en ausencia de una reforma al sistema las transferencias por concepto de pensiones se mantendrán por encima del 3% del PIB hasta 2028 (Gráfico 2).

### Propuesta de un sistema multipilar

A partir de las debilidades del sistema pensional actual, Villar y Forero (2018) plantean los lineamientos de una propuesta de reforma que plantea un cambio integral al sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Esta propuesta se basa en el concepto de *Sistema Multipilar*, desarrollado por el Banco Mundial (1994), en el cual exis-

|| Gráfico 2. Senda de pago pensional a cargo del GNC (% del PIB)



Fuente: DNP y MHCP en Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. Tomado de Villar y Forero (2018).

ten varios módulos que cumplen funciones diferenciadas y complementarias. El diseño básico está compuesto por cuatro elementos: tres contributivos y uno no contributivo.

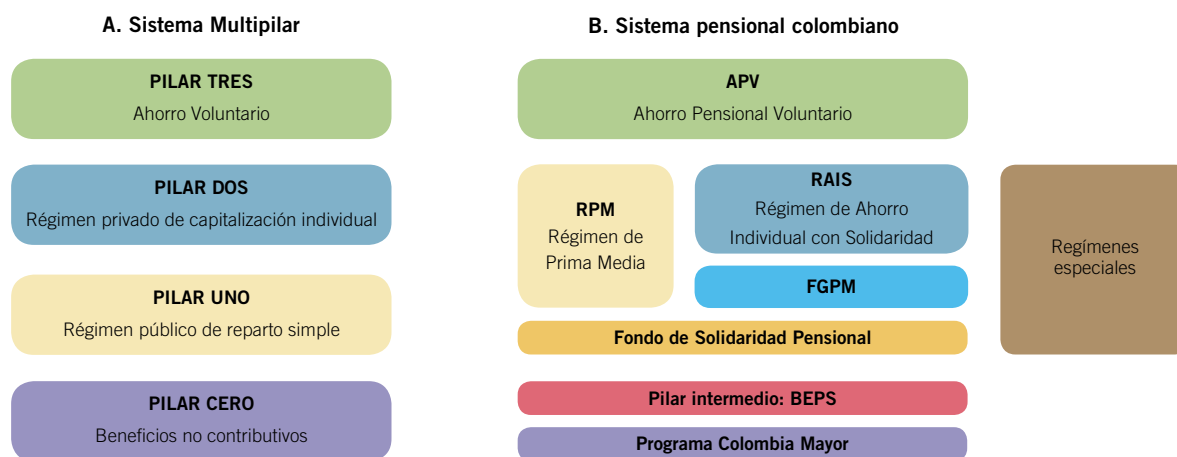
El **Pilar Cero o No Contributivo** tiene un papel asistencialista de reducción de la pobreza y otorga subsidios monetarios focalizados en la población más vulnerable. Por su parte, el **Pilar Uno** es un esquema de reparto manejado por

el Estado y busca garantizar una pensión básica para la población cotizante. El **Pilar Dos** es de ahorro individual, administrado de manera privada y su función es complementar el beneficio pensional para los trabajadores con mayor capacidad de ahorro. Finalmente, el **Pilar Tres** se encarga del ahorro voluntario canalizando los excesos de ahorro de los hogares y, usualmente, otorga beneficios tributarios a cambio (Gráfico 3A).

El sistema pensional actual no funciona bajo esta dinámica. Mientras en países como Uruguay y Costa Rica optaron por una estructura multipilar, en Colombia los dos regímenes contributivos funcionan bajo una lógica de competencia y no se complementan (Gráfico 3B). Lo anterior implica que el RPM y el RAIS buscan cubrir la misma población: trabajadores formales con ingresos superiores a un salario mínimo y altas densidades de cotización. Por otra parte, los requisitos y beneficios diferenciados entre los dos regímenes promueven el arbitraje de los afiliados para mejorar sus tasas de reemplazo a costa del erario público.

Frente al Pilar Uno y Dos - que corresponden al régimen contributivo - la premisa esencial de la propuesta de Villar

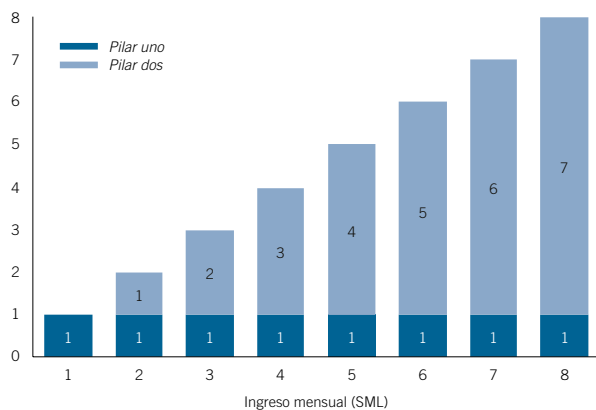
|| Gráfico 3. Comparación entre un esquema multipilar y el actual sistema pensional colombiano



Fuente: Tomado de Villar y Forero (2018).

y Forero (2018) es acabar con la competencia que opera actualmente en los dos regímenes y crear mecanismos para que se complementen. Esto implicaría que el concepto de afiliado en uno y otro esquema se acabaría y todos los cotizantes estarían registrados en ambos regímenes a través de una afiliación única al sistema contributivo. De esta manera, el Pilar Uno se encargaría de recibir las cotizaciones de todos los trabajadores formales por el primer Salario Mínimo Legal (SML). Por su parte, el Pilar Dos recogería las contribuciones de cada trabajador por encima del primer SML para ahorrarlas en su cuenta individual en las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP), y así complementar la pensión básica. Por ejemplo, un trabajador cuyo ingreso mensual sea de 4 SML cotizará sobre 1 SML al Pilar Uno y sobre 3 SML restantes al Pilar Dos (Gráfico 4).

■ Gráfico 4. Cotización en el régimen contributivo multipilar



Fuente: Elaboración propia.

La tasa de reemplazo al final de la vida laboral se obtendría de sumar la prestación básica entregada por el Pilar Uno, de carácter público y operado por Colpensiones, más la renta vitalicia resultante del ahorro individual del Pilar Dos. Bajo este enfoque, las pensiones otorgadas en conjunto por ambos regímenes serían superiores a un salario mínimo y crecientes a medida que los trabajadores hagan mayores contribuciones. Con este mecanismo se busca compensar el ahorro con mayores beneficios pensionales, característica

que actualmente no existe en los dos regímenes, dado que las personas que cotizan entre 1 y 1,5 SML en el RPM y entre 1 y 3 SML en el RAIS reciben la misma mesada sin importar el diferencial en el valor de sus aportes.

Ahora bien, en el caso de la pensión otorgada por el Pilar Uno existe necesariamente un subsidio, en la medida en que se mantenga la restricción del salario mínimo para la pensión básica. La propuesta de Villar y Forero (2018) es que Colpensiones otorgue un subsidio decreciente a medida que el *ahorro total* de los afiliados (el del Pilar Uno y el del Pilar Dos) sea mayor. De esta manera, se asegura que los subsidios se focalicen en las personas más pobres, dado que la tasa de reemplazo sería efectivamente de 100% para quienes cotizaron siempre sobre 1 SML y se va reduciendo a medida que el ahorro total, por cotizaciones en el Pilar Dos, es mayor.

En términos fiscales, la reforma pensional bajo este enfoque implicará un efecto positivo al focalizar los subsidios y aliviar la carga sobre el RPM. Sin embargo, el sistema seguiría acumulando una deuda importante si no se ajustan simultáneamente algunos parámetros críticos que reflejen la evolución demográfica. El cambio más importante es el de la edad de pensión, la cual se ha ajustado solo dos años en las últimas dos décadas mientras que la expectativa de la población ha aumentado en 6 años para las mujeres y en 8 para hombres en el mismo periodo. Por otra parte, dado que en esta propuesta los dos regímenes se complementan, los requisitos de pensión deberían estandarizarse. Por ejemplo, actualmente el tiempo de cotización para pensionarse en los dos regímenes es diferente (1.300 semanas en el RPM y 1.150 en el RAIS), por lo que se propone unificar las semanas requeridas en 1.150. Finalmente, la tasa de cotización debería aumentarse de 16% a 18%, lo que aliviaría de manera importante la carga fiscal del RPM y aumentaría las tasas de reemplazo de los cotizantes al sistema de capitalización individual.

## Consideraciones finales

El próximo gobierno tendrá la difícil tarea de presentar una reforma pensional. A pesar de lo impopular del tema, una reforma al sistema actual resulta imperativa para corregir las

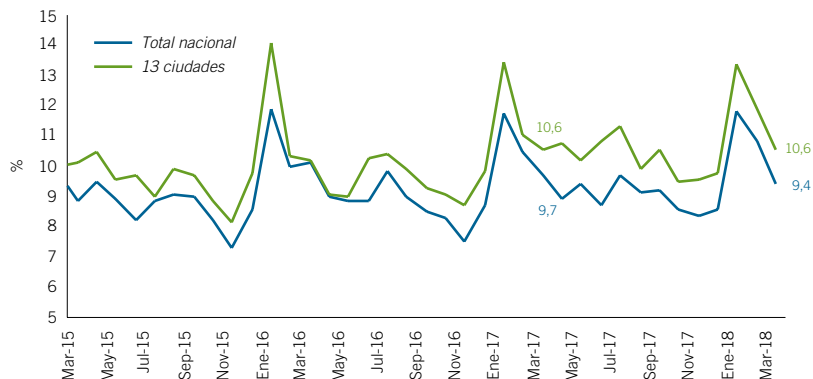
falencias creadas luego de la Ley 100 de 1993. El sistema pensional actual, además de ser excesivamente costoso para las cuentas fiscales, ha sido incapaz de cumplir con su cometido principal: proteger económicamente a la población mayor.

## Referencias

- Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M.L. y Villa, J.M. (2015). *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión de Gasto (2018). Informe de la Comisión de Gasto e Inversión Pública, Comisionados firmantes: Raquel Bernal, Jorge Iván González, Juan Carlos Henao, Roberto Junguito, Marcela Meléndez, Armando Montenegro, Juan Carlos Ramírez, José Darío Uribe y Leonardo Villar, Bogotá D.C.: Fedesarrollo.
- Villar, L. y Forero, D. (2018). Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo, 82 p. *Cuadernos de Fedesarrollo* No. 58.

# COYUNTURA DEL MERCADO LABORAL

**Gráfico 1. Tasa de desempleo nacional y 13 ciudades principales**

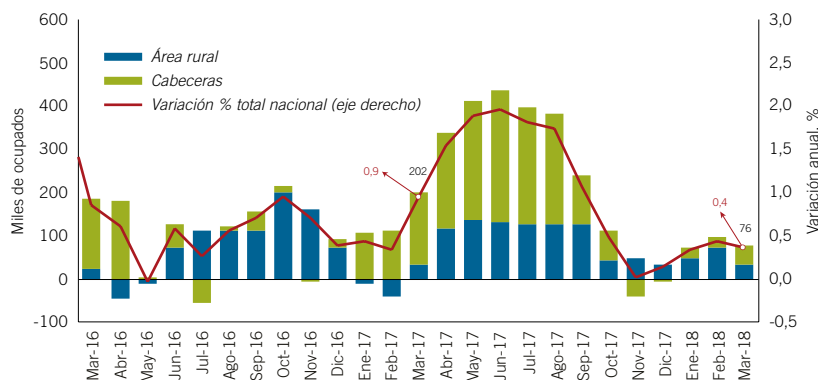


Fuente: DANE.

El desempleo se situó en 9,4% en el mes de marzo y en 10,7% en el trimestre enero-marzo, una caída de 0,3 puntos porcentuales (pps) en el primer caso y un aumento de 0,1 pp en el segundo respecto al mismo periodo del año anterior. La contracción de marzo responde a una reducción de 2,5% en el número de desocupados (59 mil personas).

Por su parte, en el mes de marzo la tasa de desempleo en las 13 principales ciudades se mantuvo inalterada frente al mismo mes de 2017 al ubicarse en 10,6%.

**Gráfico 2. Cambio anual en el total nacional de ocupados\* (Trimestre móvil)**



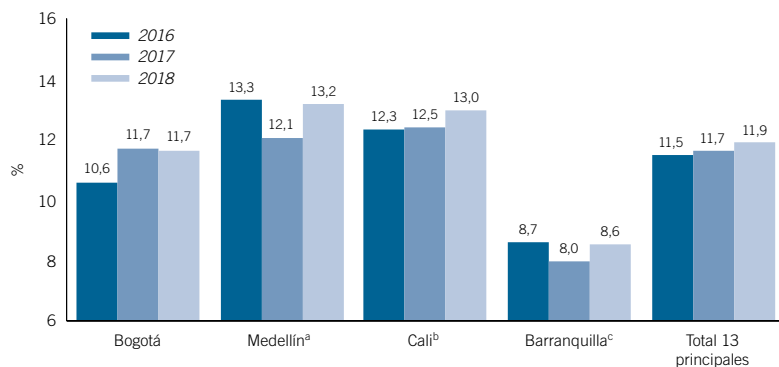
\* Trimestre móvil finalizado en el mes de referencia.

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras de la GEIH del DANE.

Durante el trimestre enero-marzo, el total de ocupados en Colombia aumentó en 76 mil, equivalente a una variación de 0,4% frente al mismo período del año anterior.

Con este resultado, se completan cuatro meses consecutivos de recuperación en la generación de empleo, que ha estado mayormente respaldada por las cifras de las áreas rurales.

**Gráfico 3. Desempleo en las principales ciudades (Trimestre enero-marzo)**



<sup>a</sup> Incluye Valle de Aburrá; <sup>b</sup> incluye Yumbo; <sup>c</sup> incluye Soledad.

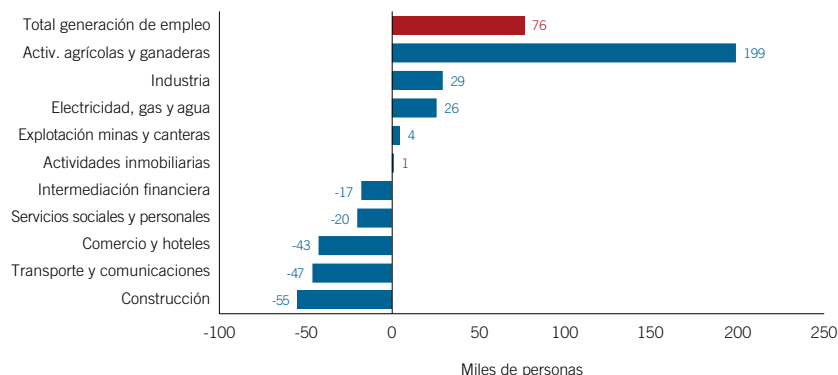
Fuente: DANE, GEIH.

En el trimestre enero-marzo, la tasa de desempleo en las 13 principales ciudades se ubicó en 11,9%, 0,3 pps por encima del mismo trimestre doce meses atrás.

El desempleo aumentó en 13 de las 23 ciudades y áreas metropolitanas durante el año. Las tres ciudades con mayor desempleo fueron: Cúcuta AM (19,5%), Quibdó (19,1%) y Armenia (16,7%).



## Gráfico 4. Contribución anual a la generación de empleo por sectores económicos (Trimestre enero-marzo)



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras de la GEIH del DANE.

La rama de la economía que tuvo la mayor generación de empleo en el trimestre enero-marzo, respecto al mismo periodo un año atrás, fue la de actividades agrícolas, ganaderas y similares, que generó 199 mil puestos de trabajo.

Por el contrario, los sectores que tuvieron la mayor reducción en el número de ocupados fueron transporte y telecomunicaciones (47 mil puestos) y construcción (55 mil puestos).

## Cuadro 1. Creación de empleo por posición ocupacional (Trimestre enero-marzo)

	Total nacional	13 ciudades
Empleado particular	47	53
Empleado del gobierno	-7	5
Empleado doméstico	-59	-23
Cuenta propia	21	-32
Empleador	71	-7
Trabajador familiar sin remuneración	45	-17
Trabajador sin remuneración en otras empresas	-8	-7
Jornalero	-34	-6
Otro	2	0
Total	76	-34

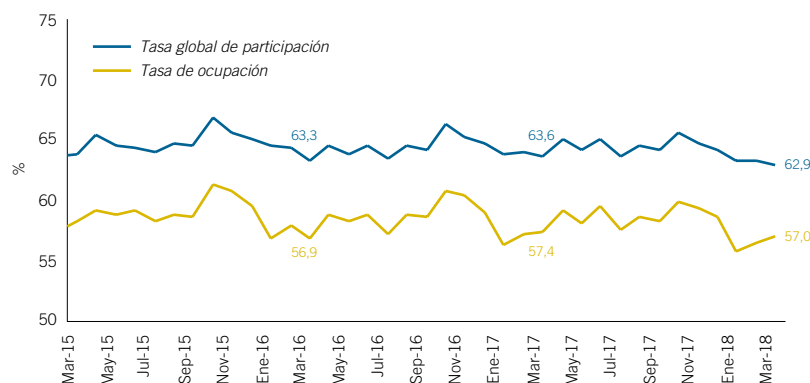
Nota: Datos en miles de personas.

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras de la GEIH del DANE.

Para el total nacional, en el trimestre enero-marzo, el número de trabajadores por cuenta propia aumentó en 0,2% (21 mil puestos), y los empleados particulares se incrementaron en 0,5% (47 mil puestos) frente al mismo período del año anterior.

Por su parte, la generación de empleo asalariado se contrajo en 0,5% (54 mil puestos), mientras que el empleo no asalariado aumentó en 1,2% frente al mismo periodo de 2017 (129 mil puestos).

## Gráfico 5. Tasa global de participación y de ocupación

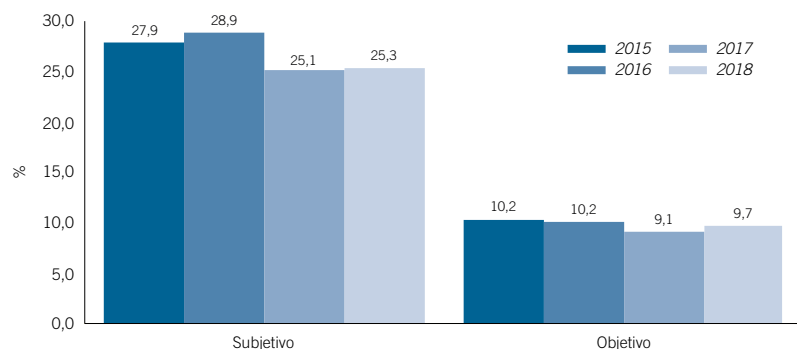


Fuente: DANE, GEIH.

La tasa de ocupación (TO) para el mes de marzo se ubicó en 57,0%, 0,4 pps por debajo del registro doce meses atrás. Con este resultado, la TO completó ocho meses consecutivos con valores menores a los registrados en el mes correspondiente del año anterior.

A su vez, la tasa global de participación (TGP) presentó una reducción de 0,6 pps frente al mismo mes del año anterior y se situó en 62,9%. Con este resultado la TGP se situó en el nivel más bajo para marzo desde 2014.

## Gráfico 6. Subempleo en Colombia\*



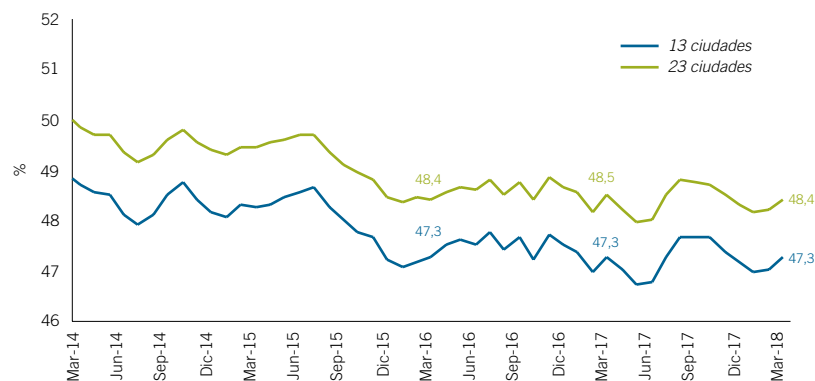
\* Mes de referencia: marzo.

Fuente: DANE, GEIH.

En marzo, la tasa de subempleo subjetivo presentó un aumento de 0,2 pps respecto al mismo mes de 2017, situándose en 25,3%. Los componentes de insuficiencia de horas y empleo inadecuado por ingresos presentaron un aumento, mientras que el componente por competencias registró una contracción.

Por su parte, el porcentaje de personas que se consideraban en situación de subempleo y que hicieron gestiones para mejorar su condición, mostró un aumento de 0,6 pps, con lo cual la tasa de subempleo objetivo se ubicó en 9,7%.

## Gráfico 7. Informalidad en las 13 y 23 principales ciudades\* (Trimestre móvil)



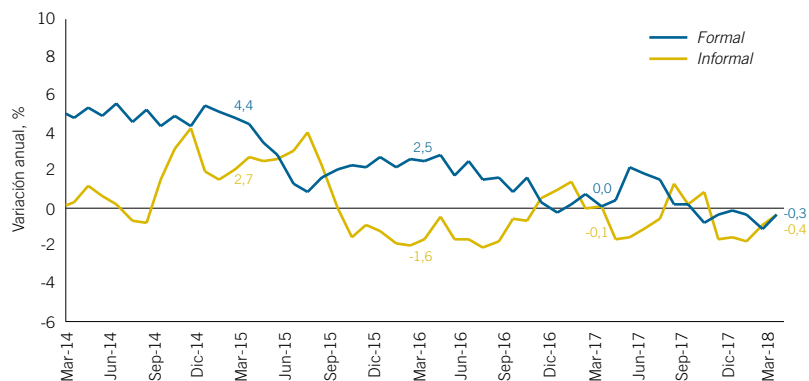
\* Trimestre móvil finalizado en el mes de referencia.

Fuente: DANE, GEIH.

La tasa de informalidad para las trece ciudades principales se ubicó en 47,3% y para las veintitrés ciudades, en 48,4%. En ambos casos la informalidad se mantuvo prácticamente inalterada frente al año anterior.

Por posición ocupacional, los trabajadores por cuenta propia generaron la mayor reducción de trabajo informal tanto en las 13 como en las 23 principales ciudades.

## Gráfico 8. Generación de empleo formal e informal en las 13 principales ciudades\* (Trimestre móvil)



\* Trimestre móvil finalizado en el mes de referencia.

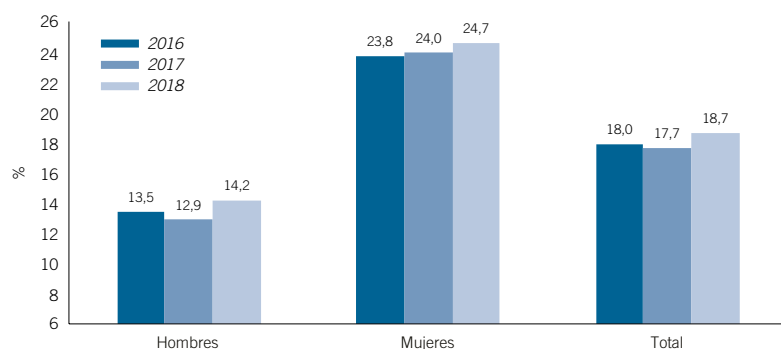
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE, GEIH.

Durante el trimestre enero-marzo, la generación de empleo formal presentó una contracción de 0,3%, mientras el empleo informal en las trece principales ciudades se redujo en 0,4% respecto al mismo trimestre de 2017.

Transporte, almacenamiento y comunicaciones fue la rama de la economía que tuvo el mayor aumento de empleo informal en las 13 principales ciudades (20 mil puestos). Mientras tanto, el sector de servicios y sociales generó el mayor incremento de empleo formal (40 mil plazas).

## INFORME ESPECIAL - MERCADO LABORAL DE LA JUVENTUD

Gráfico 9. Tasa de desempleo nacional de la población de 14 a 28 años (Trimestre enero-marzo)

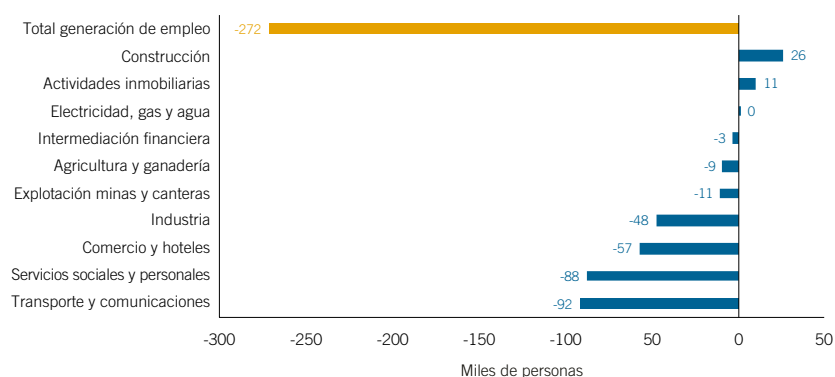


Fuente: DANE, GEIH.

Durante el primer trimestre del año, la tasa de desempleo para la población entre 14 y 28 años se ubicó en 18,7%, un aumento de 1,0 pp respecto al mismo trimestre un año atrás. El desempleo juvenil para las mujeres aumentó en 0,7 pps y para hombres, en 1,3 pps.

La brecha entre el desempleo juvenil y el de la población total registró un aumento de 1,0 pp durante el primer trimestre del año. No obstante, la brecha entre la tasa de desempleo de los hombres y de las mujeres entre 14 y 28 años disminuyó de 11,1 a 10,5 pps.

Gráfico 10. Contribución anual a la generación de empleo por sectores económicos (Trimestre enero-marzo)



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE.

En el primer trimestre de 2018 se destruyeron 272 mil puestos de trabajo joven, es decir, una caída de 4,7% frente al mismo periodo un año atrás. Con este resultado, se completan seis periodos consecutivos de contracciones en el número de ocupados.

Durante el trimestre enero-marzo, la rama de construcción fue la que más generó empleos para la población entre los 14 y 28 años (26 mil), mientras que el sector de transporte y comunicaciones fue el de mayor reducción de puestos de trabajo (92 mil).

Cuadro 2. Creación de empleo para población joven por posición ocupacional (Trimestre enero-marzo)

	Total nacional	13 ciudades
Empleado particular	-151	-101
Empleado del gobierno	-44	-16
Empleado doméstico	-6	-11
Cuenta propia	24	4
Empleador	0	-14
Trabajador familiar sin remuneración	14	-12
Trabajador sin remuneración en otras empresas	-14	-3
Jornalero	-92	-1
Otro	-2	2
Total	-272	-151

Nota: Datos en miles de personas.

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras del DANE.

La destrucción de 272 mil plazas de trabajo para jóvenes en el trimestre enero-marzo en el total nacional, se concentró en las 13 principales ciudades, ya que tuvieron una reducción de 151 mil empleos.

En el trimestre enero-marzo, la destrucción de empleo para la población entre 14 y 28 años estuvo explicada por los trabajos asalariados (293 mil puestos de trabajo), los cuales se concentraron en las principales ciudades del país.

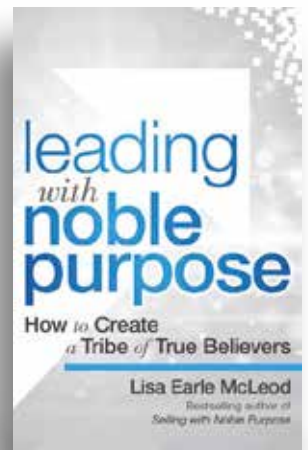
Utilizado por las 10 compañías más grandes de Colombia.

“

El propósito es como una planta.  
Tiene que regarlo, tiene que cuidar  
de él [y] tiene que nutrirlo

( – Bruce Poon Tip, fundador de G Adventures).

”



# Aprenda más en menos tiempo

getAbstract es una herramienta revolucionaria que potenciará el desarrollo de sus colaboradores. Con más de 15.000+ resúmenes de los mejores y más relevantes libros de negocios, su empresa estará a la vanguardia en el desarrollo personal y profesional de todos sus líderes. ¿Qué espera para probarla? ¡Solicite un piloto ya!

Si desea probar un demo para su compañía favor contactar:  
Alejandro Arango Mesa D: 571 482 40 80 / 574 266 74 05 C: 311 600 80 16

Calle 93B #13-30 Of. 207 Bogotá/ Torre Davivienda, Of.1006 Medellín

[www.getabstract.com](http://www.getabstract.com)

**} getabstract**  
compressed knowledge