50 AÑOS
FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

FEDESARROLLO: 50 AÑOS

DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA

1970 - 2020



FEDESARROLLO
DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA
50AÑOS

"Fedesarrollo había sido concebido originalmente como una entidad recolectora de fondos para las universidades. Manuel Carvajal, uno de los dirigentes empresariales más prominentes del país había sido designado Presidente del Consejo Directivo y tenía la responsabilidad de seleccionar al Director Ejecutivo que pondría en marcha la institución ... Le expuse mi convencimiento de que al país le convendría disponer de un centro de investigación independiente y que para una empresa de esa naturaleza estaría complacido de colaborar con él ... Manuel aceptó la propuesta con entusiasmo si el centro de investigación demostraba su viabilidad y su capacidad de generar recursos. Con ese entendimiento acepté su invitación, y él me ofreció su apoyo."

Rodrigo Botero, 1995
En "Reflexiones acerca del origen y primeras actividades de Fedesarrollo"

"Por mi parte, tenía los conocimientos, la experiencia gubernamental, los contactos internacionales, la energía y la confianza en mí mismo para asumir el riesgo calculado de demostrar la viabilidad de un centro de investigación económica y social independiente. En cierta forma, estaban alineados los astros para permitir que naciera en Colombia una institución nueva ... Hoy, tanto la tecnocracia, como Fedesarrollo, su cuna, refugio y sede, son reconocidas como partes del ordenamiento institucional colombiano. Dejo a otros la tarea de evaluar la contribución que han hecho a la modernización del país."

Rodrigo Botero, 2020
En "Orígenes remotos de Fedesarrollo"



CAPÍTULO
11

Mercados Laborales, Informalidad y Protección para la Vejez

Leonardo Villar Gómez

Director Ejecutivo de Fedesarrollo entre 2012 y 2018. Fue Viceministro Técnico de Hacienda, Codirector del Banco de la República y Economista Jefe y Vicepresidente de Políticas Públicas y Estrategias de Desarrollo en la CAF. Actualmente es Director Ejecutivo y Representante de Colombia en el Fondo Monetario Internacional.

I. Introducción

Son muchos los asuntos en los cuales Fedesarrollo ha contribuido de manera fundamental para mejorar la calidad de la discusión económica a lo largo de sus cincuenta años de vida. Los temas asociados con los balances macroeconómicos y el desarrollo económico son sin duda ejes centrales del trabajo de la institución desde sus inicios. Pero otros temas han ganado presencia y, con el paso de los años, Fedesarrollo se convirtió también en el referente obligado para las discusiones públicas y la toma de decisiones en frentes tales como el análisis sobre mercados laborales y sistemas pensionales. Ello sucedió en parte como consecuencia de la creciente actividad de Fedesarrollo en investigaciones relacionadas con la política social. En adición a ello, cada vez se hizo más evidente, por un lado, que muchos de los obstáculos para el desarrollo económico se vinculan en Colombia con una informalidad laboral atípicamente alta y, por otro, que una parte importante de los desequilibrios fiscales se asocian a un sistema pensional que pese a sus enormes costos financieros, contribuye poco a resolver el problema de protección económica a la vejez, que debería ser su objetivo primordial.

La actividad intelectual de Fedesarrollo en el campo de mercados laborales, informalidad y protección económica a la vejez se refleja en el largo y sustancioso listado de estudios y publicaciones anexo al presente artículo. Allí se compendian los principales trabajos sobre estos temas elaborados por investigadores vinculados con la institución y publicados por esta. Todos ellos se encuentran disponibles en la biblioteca virtual -o repositorio institucional- de la página web de Fedesarrollo. Por la misma razón, la lista contenida en el anexo subestima la magnitud de las contribuciones de los investigadores de Fedesarrollo cuando estuvieron en otras instituciones o incluso desempeñando cargos de responsabilidad sobre estos mismos temas en el gobierno colombiano o en entidades internacionales. También quedan excluidos trabajos de investigadores y ex investigadores de Fedesarrollo contenidos en revistas académicas y libros publicados por otras entidades nacionales o internacionales, a través de los cuales también se reflejó la capacidad de análisis y la acumulación de conocimientos promovida por Fedesarrollo.

Como complemento a los trabajos de investigación sobre mercados laborales y de protección social que se realizan en Fedesarrollo, la entidad inició en 2013 la publicación periódica del *Informe Mensual del Mercado Laboral*, patrocinado por la Asociación Colombiana de Gestión Humana (más conocida como ACRIP por su nombre anterior Asociación Colombiana de Relaciones Industriales y de Personal), con propósitos de divulgación y promoción del debate público. Desde ese momento se han publicado más de 60 boletines sobre temas diversos que se listan también en el anexo de este escrito. El tema laboral también ha estado presente, por supuesto, en los editoriales y artículos de actualidad de *Tendencia Económica*, la publicación bandera mensual de Fedesarrollo desde 2002.

El presente texto se organiza en seis secciones. La primera hace una breve reseña del trabajo realizado en Fedesarrollo a lo largo de los últimos cincuenta años sobre mercados laborales. La segunda se concentra en los principales mensajes que pueden extraerse de los trabajos más recientes sobre informalidad laboral, en términos de sus implicaciones para evaluar y decidir sobre políticas que afectan el mercado de trabajo, tales como salarios mínimos, impuestos a la nómina y flexibilidad laboral, entre otros. La tercera sección se concentra en el debate sobre el régimen pensional colombiano y las contribuciones que hizo Fedesarrollo en los períodos previos a las grandes transformaciones que tuvo ese régimen, especialmente en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI. La cuarta hace una revisión de la situación actual del régimen de protección económica para la vejez en Colombia y sobre las grandes

inequidades que persisten, en particular frente a las personas que pasan la mayor parte de sus vidas laborales en la informalidad y no acceden por ello a los beneficios de una pensión. La quinta sección resume brevemente las propuestas realizadas por parte de Fedesarrollo cuando el autor de este artículo se desempeñó como su Director Ejecutivo. En esas propuestas se busca responder tanto a las preocupaciones asociadas con los costos fiscales del actual sistema como al hecho de que se trata de un sistema con muy baja cobertura debido precisamente a las dificultades derivadas de la informalidad laboral. Se plantea asimismo que en su diseño actual el régimen pensional tiende a estimular esa informalidad a través de los impuestos implícitos que se cobran a quienes contribuyen para una pensión, en particular a aquellos trabajadores más pobres que por pasar la mayor parte de sus vidas en la informalidad contribuyen de manera esporádica al sistema pensional pero no alcanzan a cumplir los requisitos para obtener una pensión al final de sus vidas. La sexta y última sección presenta unas reflexiones finales sobre el trabajo realizado por Fedesarrollo a lo largo de sus cincuenta años de vida alrededor de los temas de mercados laborales, informalidad y protección económica a la vejez.

II. Cincuenta años de contribuciones de Fedesarrollo a los debates sobre el mercado laboral en Colombia

Ya en el famoso libro de Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano editado en 1974 por Hernando Gómez Otálora y Eduardo Wiesner Durán, el tema de mercados laborales aparece de manera destacada. En el artículo de Antonio Urdinola denominado Empleo, Desempleo y Subempleo [1], el concepto de subempleo empieza desde esa época a describir características del mercado laboral íntimamente asociadas con la informalidad. Esas características hacen que el desempleo abierto no refleje de manera tan clara como en los países más avanzados los desequilibrios entre oferta y demanda de trabajo, los cuales por el contrario se esconden en formas de trabajo irregular, con niveles de productividad muy inferiores a los del trabajo plenamente formal.

El seguimiento del mercado de trabajo se convirtió en práctica rutinaria de la revista *Coyuntura Económica*, que se publicaba trimestralmente desde la fundación de Fedesarrollo. El comportamiento de los salarios nominales y reales fue desde el inicio una variable fundamental de los análisis sobre el desempeño de la actividad económica y la inflación. Además, desde 1976, cuando los investigadores empezaron a contar con los resultados de las encuestas de hogares realizadas por el DANE, se introdujo en la revista un capítulo dedicado específicamente a los mercados laborales.

La primera gran contribución sistemática de Fedesarrollo al tema se dio sin embargo a mediados de la década de los años ochenta, cuando José Antonio Ocampo, siendo Director Ejecutivo de la institución, actuó en conjunto con Manuel Ramírez Gómez como codirector de la llamada Misión Chenery, encargada por el gobierno de Belisario Betancur de hacer un diagnóstico del mercado laboral colombiano y proponer políticas para enfrentar el desempleo [2, 3, 4, 5]. Aparte de Ocampo, varios investigadores de Fedesarrollo participaron en la elaboración de insumos para la Misión y Juan Luis Londoño, en ese entonces joven investigador de la institución, actuó como su secretario técnico. Una de las conclusiones destacadas del informe de esta Misión fue la de distinguir de manera explícita el comportamiento del trabajo urbano asalariado de otros tipos de trabajo, en particular el de los "cuenta propia", los patronos, el servicio doméstico y los trabajadores familiares. Mientras el primer tipo de trabajo, asimilable en buena medida a lo que hoy llamaríamos el empleo formal, mostraba una correlación claramente positiva con la actividad económica, los otros

tipos de trabajo no mostraban esa relación de manera clara por cuanto los ciclos de la demanda se traducían más bien en oscilaciones de los niveles de remuneración.

Los mecanismos diversos en que el empleo formal e informal responden a variaciones de la demanda agregada y la actividad productiva, así como los diferentes sistemas de ajuste de los salarios en cada tipo de mercado fueron capturados en los modelos de equilibrio general que se empezaron a construir en Fedesarrollo bajo el liderazgo de Eduardo Lora a finales de los años ochenta. El trabajo de Lora y Juan Mauricio Ramírez sobre Macroeconomía, Distribución del ingreso y Sector Informal [7] constituye una contribución importante a la conceptualización de estos problemas.

Hacia 1990, durante la segunda administración de Miguel Urrutia en Fedesarrollo -ya había sido director de la entidad entre 1978 y 1982- los temas sociales adquirieron particular protagonismo y se empezó a publicar con periodicidad semestral la revista *Coyuntura Socia*l. Esa revista académica sirvió durante las dos décadas siguientes de vehículo para la difusión de los principales estudios de los investigadores de Fedesarrollo y de analistas en otras instituciones, sobre temas relacionados con la distribución del ingreso, el mercado laboral, la informalidad y el sistema pensional, aparte de muchos otros temas relevantes para la política social.

Los altísimos niveles de desocupación laboral que se observaron en Colombia alrededor de la crisis económica de finales del siglo XX, cuando la tasa de desempleo en las principales ciudades se acercó al 20%, otorgaron a este tema un lugar prioritario en el debate público. Mauricio Cárdenas, en conjunto con Raquel Bernal, Adriana Kugler y Catalina Gutierrez, lideraron un estudio para el BID sobre regulaciones del mercado laboral y su impacto en la demanda de trabajo en el que se destacó el tema de los impuestos a la nómina como desestímulo al empleo formal [15, 16]. Este tema habría de estar muy presente en los análisis de Fedesarrollo durante los años subsiguientes. James Alm y Hugo López lo analizaron en detalle en 2002 en su reporte para la Misión del Ingreso Público [26] y más adelante Mauricio Santa María insistió recurrentemente en varios estudios en mostrar los efectos perversos que estaban teniendo sobre la demanda de trabajo formal los sobrecostos a la nómina asociados con la financiación de la seguridad social [41, 43]. Esos sobrecostos, de hecho, aumentaron de manera sustancial tras la Ley 100 de 1993, lo que explica en buena medida el aumento de la tasa de desempleo y en los indicadores de informalidad laboral desde mediados de la década de los noventa, incluso antes de que la actividad económica empezara a desacelerarse. Todos estos análisis fueron insumos fundamentales para la reforma tributaria de finales de 2012, en la que la financiación del SENA, el ICBF y de la seguridad social en salud dejó de depender de los aportes empresariales asociados a la nómina de trabajadores y pasó a hacerse fundamentalmente mediante una sobretasa al impuesto de renta de las empresas, que más tarde fue incorporada plenamente en la estructura tributaria general del gobierno nacional. Las evaluaciones de esta reforma, tal como se discute más adelante, fueron en general positivas en el sentido de ayudar a mitigar el desempleo y la informalidad.

En adición a los impuestos a la nómina, varios estudios realizados en los primeros años del siglo XXI identificaron otros factores que deberían ser enfrentados para moderar los altos niveles de desempleo e informalidad laboral en Colombia. En 2002 se publicó en *Coyuntura Social* el artículo Todos contra el Desempleo, elaborado por Ulpiano Ayala, Felipe Barrera, Martha Luz Henao y Hugo López [28]. Allí se plantearon varias propuestas encaminadas a flexibilizar el mercado de trabajo y se cuantificaron los efectos esperados de, por ejemplo, disminuir los costos laborales de los festivos y dominicales, aumentar la jornada sobre la cual se pagan horas ordinarias, reducir el piso del salario integral que había sido incorporado en la legislación en la déca-

da anterior y moderar los costos de las indemnizaciones por despido. Se planteaba asimismo la conveniencia de restringir los aumentos en el salario mínimo a mantener su nivel adquisitivo, sin hacer aumentos en los salarios reales al menos durante algunos años, "con el fin de facilitar el acceso de los más pobres al empleo asalariado, y así mejorar sus ingresos". Se argumentaba explícitamente que muchísimos pobres en Colombia "derivan su sustento de ganancias independientes e informales que se ajustan mucho más que el empleo asalariado en épocas de recesión". Por esa misma razón, "mejoras del salario mínimo pueden conducir, en estas condiciones, a una reducción de ingreso de los pobres en la medida en que limitan su acceso al empleo asalariado". Este tipo de argumento había sido desarrollado por Jairo Núñez y Juan D. Bonilla en un artículo publicado en *Coyuntura Social* en 2001 que se preguntaba expresamente: "Quiénes se perjudican con el salario mínimo en Colombia?" [25]. Los autores mostraban allí estimativos de acuerdo con los cuales existe una mayor probabilidad de perder el empleo ante aumentos del salario mínimo, especialmente para trabajadores de ingresos bajos, con probabilidades que varían entre -0,31 y -0,27 para el mismo año y entre -0,27 y -0,19 un año después.

Planteamientos como los anteriores sirvieron de respaldo a la reforma laboral que impulsó desde sus primeros meses el primer gobierno de Alvaro Uribe y que quedó consignada en la Ley 789 de 2002. Pocos años más tarde, los efectos de esa reforma fueron cuestionados desde el mismo Fedesarrollo por Alejandro Gaviria en un artículo publicado en *Coyuntura Económica* de junio de 2005 [31]. De acuerdo con Gaviria,

> i) la reforma tuvo un efecto notable sobre la contratación de aprendices y contribuyó a reducir el subempleo por insuficiencia de horas (especialmente en el sector servicios), ii) los efectos sobre la generación de empleo y sobre la formalización del empleo fueron inferiores a lo esperado, y iii) los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo no han funcionado.

Esta visión relativamente negativa generó sin embargo una importante polémica por cuanto no se esperaba que los impactos de la reforma se dieran necesariamente en un período tan corto como el utilizado para la evaluación. De hecho, la lectura realizada desde el mismo Fedesarrollo pocos meses más tarde por parte de Raquel Bernal, en la edición de diciembre de 2005 de Coyuntura Económica, resulta considerablemente más favorable a la reforma y a la necesidad de seguir avanzando en esa dirección [32].

Curiosamente, el uso del término informalidad no es frecuente en los escritos de Fedesarrollo previos a 2010, pese a que el concepto se encontraba implícito en las discusiones correspondientes. El artículo de Mauricio Cárdenas y Carolina Mejía en Coyuntura Económica de diciembre de 2007 sobre Informalidad en Colombia: Nueva Evidencia [38] hace una contribución muy importante sobre el tema, pero se concentra fundamentalmente en la informalidad empresarial y los microestablecimientos. La informalidad laboral aparece de manera más explícita en varios trabajos liderados por Mauricio Santa María, incluido el publicado con Roberto Steiner y Erika Schutt como capítulo del libro editado por Fedesarrollo y CAF en el contexto de las elecciones presidenciales de 2010, sobre Propuestas de Políticas Públicas para el período 2010-2014 [43].

Como se mencionó atrás, la reforma tributaria de 2012 redujo sustancialmente los sobrecostos a la contratación de mano de obra formal al cambiar de manera drástica la forma de financiación de la seguridad social en salud y del SENA y el ICBF. Los sobrecostos a la nómina se redujeron en 13,5 puntos porcentuales para la mayor parte de los trabajadores formales con la expectativa de reducir los desestímulos a la contratación de mano de obra formal. En una evaluación econométrica que realizamos con Cristina Fernández utilizando la metodología de diferencias en diferencias parea-

das *(matching diff-in-diff)*, encontramos un impacto significativo de la reforma sobre la informalidad laboral [61]. De acuerdo con nuestros estimativos, la tasa de informalidad se habría reducido por ese motivo en cerca de cinco puntos porcentuales, a pesar de lo cual se mantiene en los alrededores del 50% de la población trabajadora en las grandes ciudades y en un porcentaje aún mayor en las ciudades más pequeñas y en las zonas rurales. Así, la lección que surge de esta evaluación es mixta: por un lado resulta claro que el impacto de la reducción en los sobrecostos a la nómina fue importante; pero, por otra parte, aún con buenas políticas como esa, países como Colombia no pueden eliminar la informalidad laboral tan rápidamente como quisieran. La informalidad laboral, por lo tanto, tendrá niveles altos durante mucho tiempo en el país y las políticas públicas deben reconocer ese hecho, tratando de adaptarse a esa realidad.

En este contexto, conocer los distintos tipos de informalidad laboral se vuelve fundamental y una taxonomía de los mercados laborales informales como la que elaboramos también con Cristina Fernández, tanto para Colombia como para el resto de América Latina, adquiere particular relevancia. Los artículos correspondientes se encuentran publicados en *Coyuntura Económica y Social* de junio de 2016 y diciembre de 2017, respectivamente [62, 69]. Allí se distingue la informalidad inducida, la de subsistencia, la voluntaria y la mixta. La informalidad inducida es la que puede verse como respuesta a regulaciones estatales, incluidas las que generan sobrecostos a la nómina y otras que desestimulan la demanda de trabajo formal pese a sus buenas intenciones de proteger a los trabajadores. La informalidad de subsistencia es la que caracteriza típicamente el trabajo de personas con muy bajos niveles educativos, cuya productividad es insuficiente para abrirles espacio a un trabajo formal incluso si se reducen las regulaciones estatales. La informalidad voluntaria, en contraste, es típica de personas de mayor educación que encuentran ventajas monetarias y tributarias en eludir las regulaciones. Finalmente, en el concepto de informalidad mixta se combinan niveles muy bajos de productividad con preferencias por parte de los propios trabajadores en contra del trabajo formal. Las recomendaciones de política para cada uno de estos casos son por supuesto radicalmente diferentes. Diferentes entornos regulatorios pueden generar combinaciones de tipos de informalidad que hagan más o menos recomendable cada tipo de política para combatirla. Ello se manifiesta claramente entre los países latinoamericanos pero también, de manera aún más explícita, cuando se compara una situación como la colombiana con la de países como Suráfrica, con niveles de ingreso percapita y productividad comparables, pero que cuentan con mecanismos más sólidos para obligar a la observancia de las reglas y con incentivos diferentes, generados por ejemplo por la existencia de seguros de desempleo. Esta comparación entre Colombia y Suráfrica pudimos hacerla de manera detallada gracias a un proyecto en que trabajamos desde Fedesarrollo con investigadores de la Universidad de Cape Town [64, 65].

III. Informalidad y políticas para el mercado laboral: algunas conclusiones

Sin perjuicio de las grandes diferencias asociadas con cada tipo de informalidad, una conclusión clara de los estudios realizados sobre informalidad es que su prevalencia en economías emergentes y en países menos desarrollados conduce a una notoria paradoja. Esa paradoja consiste en que políticas diseñadas para proteger a los trabajadores -y que en economías avanzadas ciertamente logran ese propósito-, pueden terminar desestimulando la creación de trabajos formales e impulsando la informalidad, lo cual a su vez reduce los ingresos y la protección laboral de trabajadores a los que se quería proteger[1]. Un ejemplo de ello es lo que puede suceder con esquemas de aseguramiento de desempleo en países en de-

[1] Esta paradoja está descrita de manera clara en el documento publicado recientemente por el Fondo Monetario Internacional de Romain Duval y Prakash Loungani, "Designing Labor market Institutions in Emerging Market and Developing Economies: Evidence and Policy Options", IMF Staff Discussion Note, SDN, May, 2019.

sarrollo, caso muy bien ejemplificado por Suráfrica. Allí la informalidad registrada es relativamente baja, si se la compara con la de Colombia, pero las tasas de desempleo se acercan al 30% de la fuerza laboral en un contexto en que el subsidio de desempleo tiene enormes costos fiscales.

Algo similar, como se comentó más atrás, es lo que sucede en Colombia con la regulación del salario mínimo. No cabe duda en que los salarios mínimos cumplen un papel importante para proteger a los trabajadores de abusos a los que pueden verse sometidos y que por esa vía ayudan a mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, si los salarios mínimos se llevan a niveles demasiado altos en términos relativos a los salarios promedio o a las medianas de trabajadores con niveles de productividad similar, ellos pueden tener un impacto negativo sobre las posibilidades de empleo formal y reducir por esa vía la remuneración efectiva de los trabajadores, tal como se discutió anteriormente en el contexto del estudio realizado en Fedesarrollo en 2001 por Núñez y Bonilla.

Las políticas para reducir la informalidad en países como Colombia resultan fundamentales para mejorar el nivel de vida de los trabajadores, aumentar la productividad y ampliar las posibilidades de recaudo tributario y de movilización de recursos para el cumplimiento cabal de las funciones del gobierno en materia de protección social y provisión de infraestructura y servicios esenciales como la justicia y la seguridad. Las políticas para reducir la informalidad son sin embargo complejas y deben adaptarse de manera cuidadosa a los distintos tipos de informalidad y a las condiciones más profundas que la generan. Debe reconocerse además que aún con buenas políticas la informalidad laboral solo se reducirá en forma gradual a lo largo de varias décadas y que sus niveles permanecerán durante mucho tiempo por encima de lo deseable. Reconocer esta realidad es clave. Adaptar los sistemas de protección social a las condiciones de países como el nuestro es clave para lograr una mayor eficacia de dichos sistemas y una mejoría sustancial en el nivel de vida de la población.

De manera muy especial, la pertinencia de un régimen pensional adecuado debe evaluarse en el contexto del grado en el cual reconoce la existencia de informalidad laboral y de su interacción con esta. Es precisamente en este frente donde se encuentran la mayor parte de las enormes deficiencias que tiene el sistema pensional colombiano actual. Por ello mismo, las propuestas que se hicieron desde Fedesarrollo en los años recientes para reformar el sistema de protección económica para la vejez parten de reconocer la importancia que tiene actualmente y que seguramente seguirá teniendo durante varias décadas la informalidad laboral en Colombia.

IV. El papel de Fedesarrollo en los debates previos a las grandes reformas pensionales

Fedesarrollo cumplió un papel de gran importancia en los debates previos a la gran reforma del sistema de seguridad social que fue aprobada en el Congreso como la Ley 100 de 1993 bajo el liderazgo entusiasta de Juan Luis Londoño en el gobierno de César Gaviria. Uno de los trabajos previos más importantes para esa reforma fue el estudio realizado en Fedesarrollo con el auspicio de La Previsora, la Fundación Restrepo Barco, la FES y la Fundación Corona sobre la situación financiera de las pensiones de invalidez, vejez, jubilación y muerte. Este trabajo [8] tuvo como coordinador académico a Hernando Zuleta y en él participaron, entre otros, Miguel Urrutia y Eduardo Lora.

El tema de la reforma pensional fue uno de los temas clave en Fedesarrollo durante el período en que Eduardo Lora actuó como Director Ejecutivo, tras el nombramiento de Urrutia como miembro de la primera Junta Directiva independiente del Banco

de la República. La viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema privado de pensiones fue impulsada de manera clara y explícita por la institución, tal como se refleja en el artículo publicado en *Coyuntura económica* de abril de 1992 por Eduardo Lora, Hernando Zuleta y Loredana Helmsdorf [9].

Tras la aprobación de la Ley 100 de 1993, las discusiones sobre la regulación de los fondos de pensiones y las evaluaciones del nuevo sistema por parte de Fedesarrollo quedaron consignadas en múltiples trabajos publicados por Ulpiano Ayala, Martha Luz Henao y otros investigadores [12, 13, 23, 24]. Estos mismos autores cuestionan el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional y plantean la necesidad de reformar lo que se había creado en la Ley 100 para financiar cotizaciones de trabajadores que no alcanzaban a pensionarse [23, 24]. La revista *Coyuntura Social*, cuyas editoras eran en ese momento Olga Lucía Acosta y Martha Luz Henao, publicó en el año 2000 un texto denominado Necesidad de una Nueva Reforma Pensional [19] en el que si bien se elogian los importantes cambios introducidos en la Ley 100, también se cuestionan los altos beneficios que se mantuvieron en el régimen de prima media, los costos implícitos en la garantía de pensión mínima en el régimen de ahorro individual, la amplitud del régimen de transición y, ante todo, la permanencia de "regímenes exceptuados que se han vuelto impagables incluso a corto plazo". El tema de los costos fiscales del régimen pensional se destacó también en el artículo de Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala publicado en *Coyuntura Social* de diciembre de 2002 [27].

De esta forma, varios trabajos realizados en Fedesarrollo empezaron a delinear las bases de lo que sería la siguiente ronda de reformas pensionales que habrían de concretarse en la Ley 797 de 2003 y, más importante aún, en la reforma constitucional de 2005. Mediante esas dos normas se modificaron los parámetros del régimen de prima media, se recortó el régimen de transición y se eliminaron casi todos los regímenes especiales remanentes, lo cual contribuyó a reducir de manera drástica el valor actuarial del pasivo pensional público. Adicionalmente, se flexibilizó el uso del Fondo de Solidaridad Pensional, abriendo el campo a una financiación más estable de los programas de apoyo para personas mayores que hoy se conocen como Colombia Mayor y se creó explícitamente en la Constitución la figura de Beneficios Económicos Periódicos, BEPs, a través de la cual las personas que trabajan en la informalidad y ganan menos de un salario mínimo pueden ahorrar para su vejez y aquellos que no alcanzan las condiciones establecidas para recibir una pensión pueden devengar beneficios periódicos asociados con ese ahorro y apalancados en subsidios estatales.

En los procesos de discusión de esas reformas también tuvo un papel protagónico el estudio elaborado en forma conjunta por Mauricio Perfetti, en ese entonces director del CRECE, y varios investigadores de Fedesarrollo que estuvieron liderados por Ulpiano Ayala, quien falleció antes de terminarlo. Paradójicamente, el artículo denominado Impacto de la reforma pensional y escenarios alternativos [29], que fue publicado en *Coyuntura Económica* de junio de 2003 estuvo dedicado a evaluar la Ley 100 que años atrás había impulsado Juan Luis Londoño como Ministro de Salud del Presidente Gaviria y las nuevas propuestas que Juan Luis estaba impulsando en su nuevo cargo de Ministro de Trabajo y Seguridad Social en el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez. La muerte trágica de Juan Luis se unió a la de Ulpiano e hizo que, como lo destacaron los autores, el artículo se convirtiera en "un pequeño homenaje a estos dos grandes hombres".

V. Protección económica a la vejez en la actualidad

Tras las reformas de 2003 y 2005, los debates sobre la necesidad de nuevas modificaciones al marco normativo del sistema

pensional colombiano solo resurgieron a comienzos de la década siguiente cuando Rafael Pardo, Ministro de Trabajo de la primera administración Santos, planteó la posibilidad de transformar el esquema de competencia entre los regímenes de prima media y de capitalización individual por un esquema de pilares en que esos regímenes fuesen complementarios entre sí. Esa reforma no prosperó en su momento a pesar de los evidentes inconvenientes generados por el arbitraje entre regímenes diferentes y de que la propuesta del Ministro Pardo estaba en línea con planteamientos ampliamente aceptados en organismos internacionales como el BID, el Banco Mundial y el FMI.

Estas ideas las retomamos en Fedesarrollo unos años más adelante, siendo Director Ejecutivo el autor de estas líneas. En un documento elaborado conjuntamente con David Forero y Alejandro Becerra empezamos a esbozar los elementos críticos de un nuevo régimen basado en la visión multipilar. Ese documento fue publicado en 2015 en el libro de SURA sobre Cómo fortalecer los sistemas pensionales latinoamericanos: Experiencias, lecciones y propuestas [50]. Los planteamientos realizados allí se fueron complementando a partir de una serie de trabajos vinculados con este tema en los años siguientes hasta conducir a la propuesta integral que presentamos en el contexto de los debates presidenciales de 2018 [72]. Esta última propuesta quedó incluida como una de las alternativas de reforma en las recomendaciones de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública conformada por el gobierno en ese mismo año, la cual contó con la secretaría técnica y la coordinación de Fedesarrollo [71].

La visión de Fedesarrollo sobre la necesidad de una nueva reforma al sistema general de protección de la vejez en Colombia -algo que va más allá del sistema pensional propiamente dicho- se reforzó de manera importante con el conjunto de trabajos que se hicieron con la Fundación Saldarriaga Concha y que quedaron recogidos en el libro de la Misión Colombia Envejece publicado también en 2015 [51, 52, 53, 54, 55, 56]. Empezando por las perspectivas demográficas de envejecimiento de la población, en esos trabajos se exploraron las condiciones económicas y sociales de la población mayor y se pudieron constatar los múltiples problemas de inequidad y pobreza asociados con el sistema actual. En efecto, de acuerdo con cifras de las encuestas de hogares del DANE, ese sistema solo cubre con pensiones a un 24% de la población mayor de 65 años, porcentaje que se reduce a 7,5% en las zonas rurales y a 5,1% en el caso de las mujeres mayores de 65 años que habitan en esa zonas.

Las reformas de las décadas anteriores ciertamente avanzaron en una dirección correcta y necesaria, al reducir la magnitud del pasivo actuarial, esto es, del impacto fiscal prospectivo del sistema pensional. A pesar de ello, el Gobierno Nacional aún destina cerca del 4% del Producto Interno Bruto de cada año a cubrir el déficit del sistema de pensiones. Esto significa que 27 de cada 100 pesos que pagan los contribuyentes colombianos en impuestos están destinados a cubrir ese déficit.

Pese a este enorme esfuerzo fiscal, no se ha avanzado en materia de progresividad. Ciertamente han aumentado en los últimos quince años los recursos asignados al apoyo para ancianos en pobreza extrema a través de Colombia Mayor. Sin embargo, el grueso de los recursos fiscales destinados a la protección económica de las personas mayores sigue destinándose en su mayor parte a cubrir el déficit del sistema pensional que se concentra exclusivamente en los trabajadores que estuvieron la mayor parte de sus vidas en el sector formal. Ese apoyo fiscal llega por tanto a personas que cuentan con ingresos muy superiores al ingreso percapita promedio de los colombianos, lo cual conlleva un impacto claramente regresivo sobre la distribución del ingreso.

Posterior a la publicación de la Misión Colombia Envejece, durante 2016 y 2017 se realizaron en Fedesarrollo estudios dirigidos a evaluar aspectos específicos de un sistema cuya disfuncionalidad es cada vez

más evidente. Bajo la dirección de Jairo Núñez se hizo una evaluación de los avances de los últimos años en el programa de BEPs [75], algo sobre lo cual avanzamos también en el estudio sobre propuestas y alternativas de ampliar la cobertura del sistema de protección económica a la vejez [66, 70]. Pudimos constatar allí los magros avances y las pobres perspectivas que ofrece el sistema de ahorro a través de BEPs en su diseño actual y la necesidad de una reforma profunda al respecto. Pese a los grandes esfuerzos de Colpensiones, como administrador de este sistema, el ahorro acumulado en cuentas BEPs es insignificante. En su diseño actual, además, el programa de BEPs deja abierta la opción para sus beneficiarios de recibir el ahorro en un solo pago, alternativa que de hecho ha sido la más común y que desvirtúa el propósito central para el cual fueron creados los BEPs y del cual derivan su nombre.

Por otra parte, encontramos que la magnitud del subsidio estatal para los BEPs es excesivamente baja. Hoy en día se calcula como un 20% de los aportes totales, sin tener en cuenta su rendimiento financiero a lo largo del tiempo. El resultado de esto es que el subsidio real al final de la etapa activa, que es cuando se liquida, termina siendo algo cercano al 5-6% del saldo total ahorrado. Este diseño hace que la contribución del Estado no sea solo insuficiente, sino que reafirma la regresividad del sistema, pues es menor que el subsidio implícito que recibe la población de mayores ingresos por las exenciones tributarias asociadas al sistema de pensiones voluntarias, y muy inferior a los subsidios otorgados por el RPM.

En los trabajos realizados destacamos también las enormes inequidades que se generan actualmente con esquemas supuestamente destinados a proteger a los más vulnerables. Es bien conocido que aquellos cotizantes a Colpensiones que no alcanzan a completar el número mínimo de semanas requeridas para una pensión terminan recibiendo una indemnización que corresponde a lo que aportaron a lo largo de sus vidas laborales, ajustado por inflación, pero sin ningún reconocimiento de intereses reales. Esas personas terminan financiando al Estado sin recibir por ello retribución real alguna por sus aportes al sistema. Así, paradójicamente, las personas que tienen menores ingresos y que trabajaron con mayor frecuencia en la informalidad terminan financiando al sistema pensional sin beneficiarse de él.

Una inequidad igualmente inaceptable es la relacionada con el funcionamiento actual del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, al cual deben aportar todos los cotizantes al régimen de capitalización individual, incluso aquellos que pasan la mayor parte de sus vidas en la informalidad y a quienes después no se les retribuye con pensión alguna por no haber acumulado el número mínimo de semanas de cotización. Nuevamente se trata de las personas de menores ingresos que pasan la mayor parte de sus vidas en la informalidad. En este caso simplemente se les cobra un aporte que nunca les es devuelto y que alimenta el enorme fondo, de cerca de 20 billones de pesos, que administran los Fondos Privados a través de Asofondos para cubrir los subsidios requeridos para garantizar una pensión de salario mínimo, un subsidio loable pero que no debería ser pagado con aportes de los informales.

De manera general, las contribuciones al sistema pensional actual, tanto en el régimen de prima media de Colpensiones como en el de capitalización individual de las AFPs, contienen varios elementos con características más cercanas a la cuasi tributación que al ahorro. Este es ciertamente el caso de los aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, pero lo es también el de los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional por parte de cotizantes con ingresos mensuales mayores a cuatro salarios mínimos. Si bien estos últimos aportes pueden justificarse en mayor grado por su impacto redistributivo, tienen también el efecto perverso de desestimular el ahorro pensional y la formalidad laboral.

Otra característica perversa del régimen actual de capitalización individual en Colombia se relaciona con su virtual incapacidad para generar rentas vitalicias en condiciones adecuadas debido a los problemas de oferta de esquemas de aseguramiento con ese propósito. La mayor parte de los pensionados por este régimen lo han hecho con esquemas de retiros programados y no con rentas vitalicias garantizadas, lo cual implica que los beneficiarios deben asumir riesgos de longevidad superiores a lo que correspondería en un esquema tradicional de pensiones. Un trabajo de Fedesarrollo coordinado por María Angélica Arbeláez permitió identificar los obstáculos jurídicos que han impedido desarrollar las rentas vitalicias [73, 74]. Muchas de esas dificultades están asociadas con la dificultad que tienen los aseguradores privados para cubrir el riesgo de ajustes en el valor de las pensiones mínimas, riesgo que depende de la decisión que adoptan cada año los gobiernos al aumentar el salario mínimo.

Paradójicamente, los enormes problemas que se derivan de la falta de oferta de rentas vitalicias para la fase de desacumulación de los ahorros en el régimen colombiano de capitalización individual se han mitigado hasta ahora por el hecho de que dicho régimen pensiona una porción muy pequeña de la población, incluso una porción pequeña de la población que cotizó en ese régimen. En efecto, la mayor parte de los cotizantes en el sistema de capitalización individual ha terminado por trasladarse al final de sus vidas laborales al régimen de prima media de Colpensiones, dejando en cabeza de esta última entidad todos los riesgos y costos fiscales que se suponía estábamos corrigiendo con el sistema de contribuciones definidas de los fondos privados de pensiones.

El hecho de que los cotizantes a pensiones en Colombia puedan trasladarse del régimen de capitalización individual al de prima media en los últimos años de su vida laboral se manifiesta en traslados masivos de personas a las que les faltan diez años para llegar a la edad de pensión, esto es, de hombres de 52 años y mujeres de 47 años de edad. En los últimos años, esos traslados han mejorado el flujo de caja del gobierno y han reducido el déficit fiscal del Gobierno Nacional en magnitudes equivalentes a más del 0,6% del PIB por año. Paradójicamente, sin embargo, esos traslados masivos también aumentan en forma sustancial el pasivo pensional actuarial en cabeza del gobierno.

En adición a ello, los traslados masivos de cotizantes del sistema de capitalización individual hacia Colpensiones plantean inquietudes importantes sobre el sistema de cobro de las comisiones asociadas a las cotizaciones que cobran las AFPs. A diferencia de otros países, en los que las comisiones de los Fondos Privados de Pensiones se calculan con base en los activos administrados por ellos, en Colombia las comisiones se calculan como un 3% del salario base de liquidación, lo que equivale a algo más del 18% de las cotizaciones. Este porcentaje podría ser razonable cuando se entiende como el pago por los servicios que recibirá el cotizante de parte de los administradores de los fondos y de los aseguradores por el resto de su vida. Resulta más difícil de justificar cuando la administración y los sistemas de aseguramiento vuelven a estar en cabeza de Colpensiones para un porcentaje grande de los cotizantes cuando cumplen los 47 o los 52 años de edad, según si son mujeres o hombres.

Desde un punto de vista diferente, el sistema de cobro de comisiones en Colombia para el régimen de capitalización individual plantea pocos incentivos a la competencia entre los fondos por obtener mayores rentabilidades para los afiliados y concentra los incentivos en aumentar los de por sí costosos ejércitos comerciales encargados de reclutar nuevos clientes y cotizantes.

Tanto el cobro de comisiones sobre las cotizaciones pensionales (en lugar de comisiones sobre recursos administrados) como la existencia de contribuciones cuasi tributarias involucradas en esas cotizaciones tienen un impacto negativo en los montos de ahorro individual que los cotizantes

logran acumular en sus cuentas de capitalización individual. Ello se refleja a su vez en las bajas tasas de reemplazo (relación entre pensión y salario base de cotización) que logran obtenerse en el régimen de capitalización con los parámetros que tiene el sistema actualmente en Colombia. A manera de ejemplo, en el documento que hicimos con David Forero estimamos que bajo supuestos razonables, una mujer que se pensione a los 57 años habiendo cotizado el tiempo mínimo requerido para obtener una pensión (1.150 semanas) obtendría una pensión equivalente al algo menos del 30% de su salario base de cotización. Esa tasa de reemplazo aumentaría sustancialmente si los recursos que hoy se destinan a financiar el Fondo de Garantía de Pensión Mínima o el Fondo de Solidaridad Pensional fuesen íntegramente al Fondo de capitalización individual o si las comisiones que se cobran sobre la cotización fuesen más moderadas. La tasa de reemplazo sería muy superior, por supuesto, si se ajustaran al alza las tasas de cotización o las edades de pensión. Esto último sería la respuesta natural y necesaria, como lo ha sido en la mayor parte del mundo, a las mayores expectativas de vida con que cuenta actualmente la población, en términos relativos a lo que sucedía hace unas pocas décadas.

VI. Nuevas propuestas sobre la protección económica para la vejez en Colombia

Resulta claro de la sección anterior que el régimen pensional con el que cuenta Colombia en la actualidad requiere una revisión integral que elimine sus aspectos más perversos, tales como la regresividad de los subsidios que otorga, los costosos arbitrajes entre los regímenes de capitalización individual y los de beneficio definido, o las inequidades de las contribuciones al Fondo de Solidaridad Pensional y de los esquemas de indemnización de Colpensiones a las personas que, habiendo contribuido, no logran pensionarse. En adición a ello, el régimen pensional debe integrarse de manera armónica con los otros sistemas de protección económica de la vejez, de tal forma que puedan mitigarse los impactos perversos de la informalidad laboral sobre la cobertura del sistema.

Los elementos para una propuesta integral en esta dirección quedaron esbozados en el documento ya citado que publicamos con David Forero [72]. La propuesta parte de plantear que el sistema de protección económica para la vejez en Colombia debe integrar en cinco pilares todos los niveles que lo componen, buscando dar solución al problema más crítico del sistema que es la cobertura, pero avanzando también en los frentes de equidad y en la sostenibilidad financiera del sistema. Para esto se propone definir explícitamente un sistema multipilar, compuesto por cinco elementos complementarios entre sí: (i) un pilar asistencial no contributivo, operado por Colombia Mayor; (ii) un pilar contributivo público de reparto y beneficios definidos operado por Colpensiones; (iii) un pilar de ahorro y capitalización individual obligatorio operado por las administradoras privadas (AFPs); (iv) un pilar de ahorro voluntario, que también puede ser administrado por las AFPs, como sucede en la actualidad; y (v) un Pilar Intermedio, fundamental para la articulación del sistema, representado por los BEPs. La mayor parte de estos elementos existen en la actualidad. La novedad de la propuesta reside fundamentalmente en la forma como ellos se integran entre sí.

Específicamente, la propuesta se puede dividir en tres grandes componentes: i) cambiar el diseño del régimen contributivo desde una lógica de competencia hacia una de pilares complementarios, ii) reformar y expandir el programa BEPs para que sirva como el vínculo de enlace y articulación de todo el sistema, además de abrir la puerta a la cotización y ahorro de largo plazo para los trabajadores informales, y iii) fortalecer los beneficios No Contributivos del programa Colombia Mayor para garantizar una cobertura universal de la población mayor.

A. Complementariedad entre los Regímenes Contributivos de Beneficio Definido y de Capitalización Individual

En términos de los regímenes contributivos obligatorios, el principio esencial de la propuesta es acabar con la lógica de competencia que opera actualmente entre el Régimen de Beneficios Definidos y el de Capitalización Individual, creando los mecanismos para que dichos regímenes actúen con un criterio de complementariedad entre ellos. Esto significa que se acabaría el concepto de 'afiliado' a uno u otro esquema, y todos los trabajadores formales estarían registrados en ambos regímenes al mismo tiempo, a través de una afiliación única al sistema contributivo obligatorio y una cotización segmentada en dos partes.

El pilar de beneficio definido se encargaría de recibir a través de Colpensiones las cotizaciones de todos los trabajadores formales de la economía por un (1) Salario Mínimo Legal (SML). Este pilar otorgaría un beneficio pensional a todos los afiliados, con un tope de 1 SML pero decreciente en el nivel de ahorro del afiliado. Por su parte, el pilar de Capitalización Individual administrado por las AFPs recogería las contribuciones de cada trabajador por encima de 1 SML para ahorrarlas en su cuenta individual. Así, por ejemplo, un trabajador cuyo ingreso mensual sea de 3,5 SML haría aportes sobre 1 SML a Colpensiones y sobre 2,5 SML a la AFP en la cual se encuentre inscrito.

En conjunto, las pensiones otorgadas por ambos regímenes serían siempre superiores a un salario mínimo y crecientes a medida que los afiliados hayan hecho mayores contribuciones. En nuestra propuesta, la tasa de reemplazo final se obtiene de sumar una prestación básica entregada por Colpensiones con el respaldo estatal, y la renta vitalicia, resultante del ahorro individual y sus rendimientos, entregados por las AFP. El valor de la pensión sería siempre creciente en función de las contribuciones y sería igual para los cotizantes que (con condiciones comparables de tiempos de cotización, género, etc.), hayan contribuido en la misma magnitud. Con esto se busca crear una proporcionalidad entre ahorros y beneficios que actualmente no existe[2].

La primera propuesta de reforma Multipilar para Colombia, que fue presentada por el Ministerio del Trabajo en 2013, planteaba que el régimen público otorgara a todos los trabajadores una prestación única y equivalente a 1 SML, sin importar su nivel de ingreso. Esto implicaría que todos los trabajadores recibieran un subsidio, dado que se les garantizaría una tasa de remplazo del 100% de sus aportes al pilar de beneficio definido. La magnitud de ese subsidio para un trabajador que haya cotizado durante 1.150 semanas se estima en valor presente alrededor de $67 millones de pesos para los hombres y $109 millones para las mujeres en 2017. Este diseño constituía un avance significativo desde el punto de vista de eliminar la regresividad del sistema, en la medida en que permitía eliminar los subsidios crecientes que actualmente se otorgan a través del régimen de Prima Media a medida que aumentan los ingresos base de cotización de los trabajadores afiliados. Sin embargo, se mantenía un subsidio para todos los afiliados al sistema, incluyendo los de mayores ingresos, lo cual va en contra del propósito de focalizar la utilización de recursos públicos de manera exclusiva en el apoyo a las personas de menores ingresos.

La propuesta que hicimos en Fedesarrollo con David Forero corrige este problema al plantear un gradiente de transición para la integración de los dos pilares contributivos obligatorios. Específicamente, propusimos reducir paulatinamente el subsidio otorgado por el pilar de beneficio definido a medida que aumenta el ahorro acumulado en la cuenta de ahorro individual en el pilar de capitalización individual. De esta forma, a partir de un punto –que estimamos inicialmente en pensiones entre 2,5 y 3 SML- el régimen público dejaría de entregar subsidios.

[2] Esto sucede por dos razones. En primer lugar porque tanto en el RPM y el el RAIS actuales la pensión que recibe una persona que cotiza sobre un salario mínimo es igual a la que recibe quien cotiza sobre, por ejemplo 1,5 salarios mínimos. En ambos casos se recibe un salario mínimo de pensión. Esto implica que quienes se ubican en este rango de ingresos (entre 1 y 1,5 SML en nuestro ejemplo) carecen de estímulos para cotizar más, lo que termina generando incentivos a subregistrar la magnitud de los salarios base de cotización. En segundo lugar, porque las pensiones que reciben personas que cotizan sobre salarios superiores, por ejemplo, 4 o 5 salarios mínimos, resulta diferente en el RPM que en el RAIS, ya que los cálculos de tasas de reemplazo responden a lógicas distintas en cada caso.

El diseño propuesto reduce los costos fiscales del sistema pensional, focaliza los subsidios estatales en la población de menores ingresos, y garantiza que quien aporta más reciba siempre una mejor pensión, algo que no sucede hoy en día. Dada la estructura actual de ingresos de los afiliados al sistema pensional, esta reforma tendría asociado, además, un beneficio fiscal, ya que mejora el balance anual del sistema pensional público, lo que impactaría positivamente y de forma directa el presupuesto del Gobierno Central. Un ejercicio contable sencillo muestra que el impacto en términos del balance de Colpensiones sería de algo más del 0,6% del PIB, lo cual mejoraría el balance fiscal del GNC en la misma magnitud.

Con respecto a la transición entre el actual régimen y el sistema multipilar, es necesario aclarar que la reforma propuesta no afectaría los saldos de los ahorros acumulados de los actuales afiliados en manos de las AFP, y no plantea ningún traslado en el corto plazo de esos saldos entre los pilares. En otras palabras, la reforma se aplicaría sólo sobre el flujo del ahorro y no sobre el stock, y contempla un periodo de transición de al menos 20 años para los actuales afiliados[3].

En la propuesta que hicimos desde Fedesarrollo, la modificación estructural en régimen contributivo obligatorio descrita en los párrafos precedentes se vería complementada con otros cambios más específicos a la regulación del sistema.

En primer lugar, nuestra propuesta implica que las funciones de solidaridad con las que se garantiza una pensión de salario mínimo y con las que se financia el pilar no contributivo de Colombia Mayor serían asumidas por el pilar público, lo cual permitiría abolir los aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) y al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) que actualmente se hacen desde el régimen de capitalización individual. Ello permitiría que las cotizaciones que hacen los trabajadores en el régimen de capitalización vayan de manera íntegra y transparente a aumentar el ahorro individual, eliminando las ineficiencias y los estímulos al subregistro de los salarios base de cotización consecuencia de los aportes solidarios, que actúan como un cuasi-impuesto a esas cotizaciones y al trabajo formal.

Segundo, propusimos cambiar la lógica del cobro de la comisión por administración de los recursos, pasando desde el actual aporte en el momento de la cotización mensual a un modelo de comisión en función del valor de los activos administrados y la rentabilidad obtenida sobre ellos. Esto permitiría un mejor acoplamiento entre los incentivos de las Administradoras de los Fondos y los de los afiliados. Además, mejoraría la percepción de los cotizantes al sistema de capitalización individual sobre el destino de sus cotizaciones en la medida en que esta propuesta (unida a la anterior, sobre la eliminación de las contribuciones cuasi-tributarias) permitiría que sus aportes se reflejaran íntegramente en aumento de sus saldos en las cuentas administradas por las AFPs.

El tercer punto se refiere al seguro previsional. El esquema de pilares complementarios implica que las rentas vitalicias de las AFP dejarían de estar afectadas por la obligación de generar pensiones superiores a un salario mínimo, ya que esa sería la responsabilidad de Colpensiones en el pilar de beneficio definido. Esto ayudaría de manera fundamental a destrabar lo que se ha considerado el mayor obstáculo del régimen RAIS actual para ofrecer rentas vitalicias. En adición a ello, propusimos que el pago de comisiones a las aseguradoras, incluyendo el correspondiente a la generación de rentas vitalicias, se haga a partir de subastas públicas para la asignación de grupos de afiliados entre las aseguradoras, tal como funciona en Perú y Chile. Esto contribuiría a hacer el sistema más transparente.

[3] Específicamente, se propone que los pensionados actuales y los trabajadores a los que les falten menos de diez años para la edad de pensión conserven los beneficios del régimen actual, y que los trabajadores nuevos y aquellos a los que les falten más de 20 años para la pensión deban acogerse al sistema de cotizaciones por pilares complementarios. Finalmente, a los trabajadores activos que están a más de 10 pero menos de 20 años para la edad de pensión, se les daría un tiempo limitado para escoger de manera definitiva el régimen en el que seguiría cotizando y se pensionaría: Multipilar, RPM o RAIS.

Ahora bien, la sostenibilidad intertemporal del sistema pensional depende de manera instrumental de una actualización de sus parámetros, para hacerlos más acordes con la realidad social y demográfica del país. En ausencia de estos ajustes, las tasas de reemplazo que se generan con el sistema de capitalización individual son tan bajas que pueden generar grandes y desagradables sorpresas a los nuevos jubilados, tal como ha sucedido recientemente en Chile, con importantes repercusiones políticas y sociales.

El primer y más importante cambio es el de la edad de pensión, cuyo ajuste de 2 años en las últimas dos décadas no se compadece con la evolución de las expectativas de vida de la población en el mismo periodo, de 6 años para mujeres y 8 para hombres. Desde Fedesarrollo propusimos un ajuste inicial a las edades de pensión, que las incremente para ambos sexos, acercándolas gradualmente hacia los 65 años para todos aquellos cotizantes, hombres y mujeres, a los que hoy les faltan más de 20 años para pensionarse. La modificación inicial de la edad mínima de pensión debería complementarse con un ajuste periódico, por ejemplo cada quinquenio, de la edad de pensión en función de la evolución demográfica del país.

El segundo cambio se refiere a las semanas mínimas requeridas para obtener una pensión, que en este momento son diferentes para cada régimen (1.150 para el RAIS y 1.300 para el RPM). En este frente, propusimos unificar las semanas requeridas para obtener una pensión contributiva en 1.150 semanas.

Finalmente, el tercer parámetro es la tasa de cotización, determinante fundamental de la tasa de remplazo que puede ofrecer el sistema. Dado que en un sistema de pilares se eliminaría el aporte solidario para el FGPM, la cotización efectiva que se dirige al ahorro de cada individuo subiría automáticamente en 1,5 puntos porcentuales (p.p.), aun si se mantuviera la tasa de cotización inalterada; el cambio en el sistema de comisiones también implicaría mejoras en los montos que alimentan los ahorros pensionales; adicional a esto, propusimos un aumento de 2 puntos en la cotización. En conjunto, estas medidas mejorarían sustancialmente la tasa de remplazo del sistema de capitalización individual y reducirían la magnitud del subsidio otorgado por el gobierno a través del pilar administrado por Colpensiones.

B. El programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPs)

Aunque las reformas descritas en el literal anterior corregirían muchos de los problemas del actual sistema, como el alto costo fiscal, la inequidad de los subsidios y el deficiente funcionamiento de los mecanismos de solidaridad, el impacto en términos de cobertura sería limitado, por cuanto continuaría siendo un esquema contributivo dirigido a la población formal. De aquí el potencial del programa Beneficios Económicos Periódicos –BEPs-, el cual se puede convertir en la llave que permita al sistema de Protección Social en Colombia adaptarse a una realidad laboral en la que persiste y persistirá durante muchas décadas, la informalidad. Para ello se requieren sin embargo ajustes importantes, ya que el programa BEPs no genera en la actualidad flujos de ahorro sistemáticos ni suficientemente grandes para contribuir a resolver de manera significativa el problema de apoyo económico en la vejez de la población informal.

Desde Fedesarrollo propusimos en 2018 las siguientes acciones, algunas de las cuales recibieron un espaldarazo en el Plan Nacional de Desarrollo:

En primer lugar, establecer que los saldos de BEPs solo puedan redimirse mediante rentas vitalicias que se otorguen a una edad no menor de 65 años (o cuando haya lugar a eventos de invalidez permanente o sustitución por fallecimiento).

Adicionalmente, todos los saldos ahorrados en el régimen contributivo de capitalización individual que no den lugar a

pensiones, así como las indemnizaciones sustitutivas del RPM, deberían ser transformados obligatoriamente en BEPs, cerrando la puerta a que sean devueltas en un solo pago. La conversión a BEPs debe hacerse además reconociendo una rentabilidad real sobre los recursos con los cuales se contribuyó en el caso de los aportes a Colpensiones y devolviendo lo aportado en el pasado al FGPM en el caso del sistema de capitalización individual. Con esto se garantiza que una gran proporción de la población sea acreedora de una renta vitalicia, que aunque no alcanza la magnitud para ser una pensión propiamente dicha de 1 SML, constituye un ingreso permanente en la vejez. Esto es, un verdadero beneficio económico periódico.

En tercer lugar, flexibilizar el esquema de focalización existente para el acceso a los BEPs, el cual está comprometiendo seriamente su eficacia. Todo trabajador debería poder aportar a BEPs cuando sus condiciones laborales le impiden cotizar al esquema pensional contributivo. La focalización del programa no debe hacerse exante, cerrando la posibilidad de ahorrar en este esquema, sino ex post, cuando en el cierre de cuentas las instituciones del sistema reasignen los aportes al esquema correspondiente y se estimen los niveles finales de subsidio que tendrá el afiliado. De esta forma, se eliminaría la restricción para el uso del esquema BEPs que hoy tienen los trabajadores que no son afiliados al régimen subsidiado de salud.

Por otra parte, avanzar hacia la obligatoriedad de aportes a BEPs y eliminar su componente voluntario al menos en tres casos: i) contratos laborales con una temporalidad menor a 1 mes o de tiempo parcial; ii) contratos no laborales, como entrega de productos, contratos a destajo o venta de bienes y servicios, y iii) empresarios informales o cuenta propia, para los cuales la cotización a BEPs puede calcularse con base en un porcentaje reducido sobre sus ingresos brutos.

En quinto lugar, propusimos ajustar de 20% a 50% el subsidio estatal a los BEPs y calcularlo sobre el saldo final ahorrado antes de convertirlo en una renta vitalicia[4].

C. Universalización de Colombia Mayor

Por último se encuentra el pilar no contributivo, representado en los subsidios directos que el Estado entrega a través del programa Colombia Mayor. Como ya se expuso, los grandes problemas de este pilar en Colombia se pueden resumir en tres puntos. El primero es su bajo monto, el cual fue reducido a partir de la expansión de la cobertura del sistema y ahora representa cerca de la mitad de la línea de indigencia, y la cuarta parte de la línea de pobreza. El segundo es la cobertura, la cual si bien alcanza 27% de la población mayor, sigue dejando por fuera cerca de 2,8 millones de adultos mayores que no reciben pensión ni apoyo económico alguno por no estar focalizados por el mecanismo del Sisbén. El tercero es la inexistencia de mecanismos de integración y complementariedad con los demás componentes del sistema pensional.

Partiendo de este diagnóstico, nuestra propuesta se resume en los siguientes puntos:

En primer lugar, planteamos que el aporte de Colombia Mayor se entregue exclusivamente a personas mayores de 65 años o, en cualquier caso, mayores a la edad mínima de pensión. Esto no sucede hoy en día, cuando muchos de los beneficiarios tienen edades inferiores a la edad de pensión, lo que genera desincentivos importantes a la participación laboral y a la cotización pensional.

En segundo lugar, propusimos aumentar la cobertura del programa Colombia Mayor, abandonando la focalización por pobreza (Sisben I y II). La idea es universalizar el subsidio no contributivo a toda la población mayor que no tenga acceso a pensión, excluyendo únicamente aquellas personas con activos netos superiores a algún umbral, que podría ser similar al umbral mínimo de patrimonio a partir del cual se requiere presentar declaración de renta.

[4] Siguiendo la experiencia de Nueva Zelanda, planteamos además estudiar la posibilidad de que ese subsidio se complemente con un aporte inicial (que podría ser del orden de $3.000.000) a cada cuenta BEP que se abra. Dicho aporte, con los intereses correspondientes, sería pagadero al momento de liquidación de la renta vitalicia, únicamente si el afiliado no tiene derecho a una pensión en el sistema contributivo.

Tercero, una vez realizado el aumento en la cobertura del programa, planteamos revisar al alza el aporte individual que se hace a cada beneficiario del programa teniendo en cuenta las restricciones fiscales, de un promedio que actualmente se encuentra alrededor de $65.000 mensuales hacia valores que se acerquen a la línea de indigencia.

Cuarto, propusimos la creación de un gradiente que reduzca la magnitud del subsidio para quienes tengan ahorros en el sistema pensional contributivo o en BEPs, pero de tal forma que se mantenga el principio de que mayores ahorros generan mayor apoyo económico para la vejez (accrual rate positiva). Los detalles de la propuesta de este gradiente de transición entre Colombia Mayor y BEPs se describen en Villar, Forero, Becerra y Ortega [70].

Finalmente, en la medida en que en nuestra propuesta de reforma pensional desaparecerían los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) que hoy financia a Colombia Mayor, planteamos que este programa sea cubierto directamente con recursos del presupuesto nacional a través de Colpensiones. Estos recursos serían fácilmente cubiertos con los ahorros que genera nuestra propuesta de reforma pensional, en la cual se eliminan gradualmente los subsidios que hoy existen en el régimen de prima media para las personas de altos ingresos.

VII. Reflexiones finales

El Plan de Desarrollo 2018-2022 incluye entre sus objetivos, de manera prominente, el de la ampliación de la cobertura del sistema de protección económica a la vejez para aquellos que actualmente no se encuentran cobijados por el sistema pensional debido a las condiciones de informalidad en que trabajaron la mayor parte de sus vidas laborales. Los llamados Pisos de Protección Social van claramente en esa dirección y coinciden en sus propósitos y en varias de sus estrategias básicas con los planteamientos hechos por Fedesarrollo en los últimos años.

El Gobierno del Presidente Duque ha planteado también la voluntad de adelantar una reforma pensional, aunque en este frente se espera realizar un proceso amplio de concertación y por ello mismo aún no son aún claros los lineamientos básicos que se seguirían. El Informe de la Comisión de Gasto e Inversión Publica de 2018 [71] dejó planteadas dos alternativas en este frente, una de las cuales es la propuesta de pilares hecha desde Fedesarrollo y descrita en la sección precedente. La otra consiste básicamente en profundizar el sistema de capitalización individual y marchitar el régimen de prima media que hoy administra Colpensiones, manteniendo un esquema de garantía de pensión mínima respaldado, como sucede actualmente, por el Fondo que administran las AFPs y que se alimenta de las contribuciones de todos los trabajadores, incluso de aquellos que no logran pensionarse. Pese a las enormes diferencias entre las dos opciones planteadas por la Comisión de Gasto, en ambas se coincide en la necesidad de modificar parámetros del sistema pensional tales como la edad de jubilación, algo que el Gobierno actual ha descartado y que seguramente deberá ser discutido más adelante, tal como se está haciendo en prácticamente todos los países del mundo como consecuencia del envejecimiento relativo de la población. Las discusiones sobre estos temas y sobre cuál alternativa se adopta en Colombia serán intensas en los próximos años. Seguramente el proceso democrático encontrará las vías para que esas discusiones recojan muchas opiniones.

El insumo que ha dado y seguirá dando Fedesarrollo será en cualquier caso de gran valor para que el proceso democrático esté más y mejor informado sobre las implicaciones de cada una de las opciones. Este ha sido el papel tradicional de la institución a lo largo de sus cincuenta años de vida y seguramente lo seguirá siendo en los años venideros. En cualquier caso, el mensaje más importante que se deriva de los múl-

tiples trabajos elaborados en Fedesarrollo sobre mercados laborales puede resumirse en que el país debe reconocer que una proporción muy grande de su población trabajadora se encuentra en la informalidad. Los debates sobre nuestro sistema pensional no pueden darse sin tomar en cuenta, por un lado, la necesidad de eliminar desestímulos a la formalización del mercado de trabajo y, por otro, las implicaciones sociales de una informalidad con la que infortunadamente tendremos que convivir durante muchos años. La informalidad laboral tiene muchas implicaciones negativas, pero quizás la peor de ellas es la de dejar desamparados en la vejez a quienes no tuvieron la oportunidad de construir las condiciones requeridas para una pensión. Esas personas representan más de tres cuartas partes de las personas mayores en Colombia y para ellas es indispensable una política integral de protección económica a la vejez.■

VIII. Bibliografía

Principales Trabajos y Publicaciones de Fedesarrollo sobre Mercados Laborales y Sistemas Pensionales

[1] Urdinola, Antonio (1974),
Empleo, Desempleo y Subempleo.
Capítulo del libro: Lecturas de Desarrollo Económico Colombiano, 1974, editado por Hernando Gómez Otálora y Eduardo Wiesner Durán.

[2] Ocampo, José Antonio; Bernal, Joaquín; Londoño, Juan Luis; Villar, Leonardo (1985),
Costos Laborales y Empleo en la Industria Manufacturera Colombiana.
Reporte.

[3] Etter, Pablo, Gómez, Patricia; Londoño Juan Luis; Kertzman, Fanny (1986),
Modelo de Simulación del mercado de trabajo de los Jóvenes.
Reporte para la Misión de Empleo.

[4] Ocampo, José Antonio (1986)
Empleo, Desempleo e Ingresos de la Fuerza de Trabajo Universitaria, 1976-1985,
Reporte para la misión de Empleo.

[5] Londoño, Juan Luis; Kertzman, Fanny (1986).
Ciclo de Vida e Inserción de los jóvenes en el Mercado de Trabajo.
Coyuntura económica, Octubre.

[6] Errázuriz, María (1987),
Evolución del Empleo cafetero en Colombia.
Coyuntura Económica, Septiembre.

[7] Lora, Eduardo; Ramírez, Juan Mauricio (1990),
Macroeconomía, Distribución del Ingreso y sector Informal.
Reporte para PNUD.

[8] Zuleta, Hernando (Cood. Acad.); Urrutia, Miguel (ases.); Lora, Eduardo; Esguerra, Gustavo; Medina, María C.; Laserna, Elena; Hernández, Esperanza (1991). Análisis de la Situación Financiera de las Pensiones de Invalidez, Vejez, Jubilación y Muerte y Sugerencias Para un Cambio Dentro del Marco de la Seguridad Social.
Reporte.

[9] Lora, Eduardo; Zuleta, Hernando; Helmsdorf, Loredana (1992), Viabilidad Macroeconómica y Financiera de un Sistema Privado de Pensiones.
Coyuntura Económica, Abril.

[10]Lora, Eduardo; Henao, Martha Luz (1995), The Evolution and Reforms of Labor Markets in Colombia. Report to Congress on Labor markets, Growth and Poverty, July.

[11] Farné, Stefano; Nupia, Oskar A (1996) Reforma laboral, empleo e ingresos de los trabajadores temporales en Colombia. Coyuntura Social. Noviembre.

[12] Ayala, Ulpiano (1998), Comentarios a la Evaluación del ISS realizada por la OIT. Coyuntura Social, Agosto.

[13] Ayala, Ulpiano (1998). La Regulación de los fondos de Pensiones en América Latina: Reseña y Lecciones de la Experiencia. Coyuntura Económica. Diciembre.

[14] Bussolo, Maurizio; Mizala, Alejandra; Romaguera, Pilar (1998). Beyond Hecksher-Ohlin: Trade and Labor Market Interactions in a case study for Chile. Fedesarrollo, Working Paper No 9. August.

[15] Cárdenas Mauricio; Bernal, Raquel; Gutierrez, Catalina (1998) Demanda de trabajo, Impuestos a la nómina y Desempleo en Colombia. Reporte.

[16] Cárdenas, Mauricio; Kugler, Adriana; Bernal, Raquel (1999). Labor Market Regulation and Labor Demand in Colombia: 1976 – 1996. Informe para el BID.

[17] Ayala, Ulpiano; Soto, Carolina; Hernandez, Lorena (1999), La Remuneración y el Mercado de Trabajo de los maestros públicos en Bogotá. Coyuntura Social. Mayo.

[18] Henao, Martha Luz; Rojas, Norberto (1999), La Tasa natural de desempleo en Colombia. Coyuntura Económica. Septiembre.

[19] Fedesarrollo (2000). Necesidad de una Nueva Reforma Pensional. Coyuntura Social. Mayo

[20] Ayala, Ulpiano; Barrera, Felipe; Henao, Martha Luz; López, Hugo (2000), Bases para el debate de un Plan de Empleo. Informe.

[21] Ocampo, José Antonio; Sánchez, Fabio; Tovar, Camilo (2000). Cambio Estructural y Deterioro Laboral en los Noventa. Coyuntura Económica. Diciembre.

[22] Gaviria, Alejandro; Henao, Martha Luz; Velasco, Andrés; Zuleta, Luis Alberto (2001), Movilidad Laboral en los Países de la Región Andina. Informe.

[23] Ayala, Ulpiano; Henao, Martha L.; Ortiz, Ariane (2001) Informe sobre la focalización, cobertura y efectividad de la Red de protección social en Colombia. Febrero.

[24] Henao, Martha L. (2001) El Fondo de Solidaridad Pensional. Informe sobre la Focalización, Cobertura y Efectividad de la Red de Protección Social en Colombia. Febrero.

[25] Núñez, Jairo; Bonilla, Juan Diego (2001) Quiénes se perjudican con el Salario Mínimo en Colombia? Coyuntura Social, Mayo.

[26] Alm, James; López, Hugo (2002) Payroll Taxes in Colombia (Report for the Fedesarrollo Mission on Public Income) Fedesarrollo Working Paper No 23, December.

[27] Acosta, Olga Lucía; Ayala Ulpiano (2002) Reformas Pensionales y Costos Fiscales en Colombia Coyuntura Social, Diciembre.

[28] Ayala, Ulpiano; Barrera, Felipe; Henao, Martha L.; López, Hugo (2002) Todos contra el desempleo. Coyuntura Social. Diciembre.

[29] Perfetti, Mauricio; Parra, Juan C.; Llanes, Lucía; Taborda, Bernardo (2003), Impacto de la Reforma Pensional y Escenarios Alternativos. Trabajo conjunto CRECE-Fedesarrollo. Coyuntura Económica. Junio.

[30] Pérez-Calle, Francisco (2004) Hacia un sistema de protección social para Colombia. Fundamentos conceptuales e implicaciones institucionales. Informe de investigación. Noviembre

[31] Gaviria, Alejandro (2005), La Reforma Laboral de 2002: Funcionó o No? Coyuntura Económica. Junio.

[32] Bernal, Raquel (2005), El Mercado Laboral Colombiano: qué ha pasado, qué se ha hecho y qué falta por hacer? Coyuntura Económica. Diciembre.

[33] Olivera, Mauricio (2006). Análisis del Diseño e Implementación del PADE. Informe de Investigación. Octubre.

[34] Gaviria, Alejandro; Palau, María del Mar (2006) Evolución reciente del mercado laboral urbano y alternativas de política. Coyuntura social. Junio.

[35] Cárdenas Mauricio, Harker, Arturo (2006),

Jóvenes Trabajadores en Colombia: Condiciones Actuales y propuestas de Política. Coyuntura Económica, Diciembre.

[36] Castro, Mario (2007), Diferencias de Ingresos y retornos a la Educación entre Trabajadores Formales e Informales. Coyuntura Social. Junio.

[37] Olivera, Mauricio; Millán, Natalia; Rozo, Sandra (2007) Extensión de afiliación de parejas del mismo sexo al sistema de seguridad social: un paso hacia la equidad. Economía y Política. Análisis de la Coyuntura Legislativa. No. 28. Abril

[38] Cárdenas, Mauricio; Mejía Carolina (2007). Informalidad en Colombia: Nueva Evidencia. Coyuntura Económica. Diciembre

[39] Skoufias, Emmanuel; Santa María, Mauricio; Ripani, Laura (2007) Cyclical Variations in Participation and Employment in Urban Labor Markets the Case of Colombia and Mexico. Coyuntura Social, Junio -Diciembre.

[40] Higuera, Lucas (2008) Trabajando con mis padres: el efecto del mercado laboral adulto sobre el trabajo infantil en Colombia. Coyuntura Social. Junio-Diciembre.

[41] Santa María, Mauricio; García Fabián; Mujica, Ana (2009), Los Costos No salariales y el Mercado Laboral. Impacto de la Reforma a la Salud en Colombia. Fedesarrollo, Documento de Trabajo No. 43. Agosto. Publicado también en el libro editado por Mauricio Santa María (2011), "Efectos de la Ley 100 en Salud. Propuestas de Reforma¨.

[42] Santa María, Mauricio; Estacio, Alexander; Millán, Natalia; Olivera, Mauricio; Parra, Mónica (2009) Evaluación de impacto de tres programas y línea de base de un programa del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA. Reporte. Noviembre.

[43] Santa María, Mauricio; Steiner, Roberto; Schutt, Erika (2010) Política de Inclusión Social: Cómo Derrotar el Desempleo y la informalidad? En Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública, Editores Roberto Steiner y Víctor Traverso. CAF – Fedesarrollo. Capítulo 2. https://www.repository.Fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2916/LIB_2010.

[44] Arbeláez, María A.; Botero, Jorge H.; González, Alejandra; Salamanca, Camila; Suárez, David (2011) Sostenibilidad del Seguro Previsional en Colombia. Fedesarrollo, Documento de Trabajo No. 55. Mayo.

[45] Olivera, Mauricio; Escobar, Diego; Rojas, Norberto; Moreno, Julián; Quintero, Claudia; Tibocha, Anamaría (2011) Caracterización del Empleo en el Sector Palmicultor Colombiano. Cuadernos de Fedesarrollo No. 37. Julio https://www.repository.Fedesarrollo.org.co/handle/11445/162

[46] Parra, Mónica (2012), Trabajo Temporal Indirecto: La pieza que faltaba para entender el mercado laboral colombiano. Informe. Premio Germán Botero de los Ríos, Convocatoria 2010.

[47] Adriana Sabogal (2012), Brecha salarial entre Hombres y Mujeres y Ciclo económico en Colombia. Coyuntura Económica y Social. Junio.

[48] Vaca, Julio César (2013), Sistema Pensional Colombiano: Fuente de Equidad o Desigualdad? Coyuntura Económica y Social, Junio.

[49] Villar, Leonardo; Malagón, Jonathan; Vaca, Julio C.; Ruiz, Carlos (2013) Reforma del sistema de pensiones y crecimiento económico: Experiencia de Colombia. En Rodrigo Acuña (coordinador), "Contribución del Sistema Privado de Pensiones al Desarrollo Económico de Latinoamérica. Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú¨, editado por SURA Asset Management, Bogotá, Santiago de Chile, pp 53-104, agosto, 2013.

[50] Villar, Leonardo; Forero, David; Becerra, Alejandro (2015) Colombia: Una mirada desde la visión multipilar, En "Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas." Tomo II, SURA. Marzo.

[51] Flórez, Carmen E.; Villar, Leonardo; Puerta, Nadia; Berrocal, Luisa (2015) El proceso de envejecimiento de la población en Colombia: 1985-2050. MISIÓN COLOMBIA ENVEJECE. Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. https://www.repository.Fedesarrollo.org.co/handle/11445/2724. Cap. 1. Pp. 15-79.

[52] Villar, Leonardo; Flórez, Carmen E.; Forero, David; Valencia-López, Natalia; Puerta, Nadia; Botero, Felipe (2015) Protección Económica a la Población Mayor en Colombia. MISIÓN COLOMBIA ENVEJECE. Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. Ibid. Cap. 2. Pp. 81-161.

[53] Martínez-Restrepo, Susana; Enríquez, Erika; Pertuz, María Cecilia; Alzate, Juan Pablo (2015) El Mercado Laboral y las Personas Mayores.

En MISIÓN COLOMBIA ENVEJECE. Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. Ibid, Cap. 3. Pp. 163-239.

[54] Villar, Leonardo; Forero, David; Flórez, Carmen E.; Puerta, Nadia; Enríquez, Erika; Valencia-López, Natalia; Alzate, Juan P. (2015) Ahorro e Inversión para la Vejez. En MISIÓN COLOMBIA ENVEJECE. Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. Ibid, Cap. 4. Pp. 241-283.

[55] Gutiérrez, Catalina; Moreno, Jonathan; González, Lina M.; Galán, Augusto; Ruiz, Catalina (2015) Diagnósticos y Retos del Sistema de Salud Frente al Envejecimiento. En MISIÓN COLOMBIA ENVEJECE. Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. Ibid, Cap. 5. Pp. 285-419.

[56] Díaz, Alejandro; Sánchez, Norma; Montoya, Soraya; Martínez-Restrepo, Susana; Pertuz, María C.; Flórez, Carmen E.; González, Lina M. (2015) Las Personas Mayores: Cuidados y Cuidadores En MISIÓN COLOMBIA ENVEJECE. Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. Ibid, Cap. 6. Pp. 421-521

[57] Merchán, César A. (2015) Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. Informe. Diciembre.

[58] Puerta, Nadia (2015) Intrahousehold Resource Allocation and Women's Empowerment. The Effect of FAMILIAS EN ACCIÓN on Colombian Households. Coyuntura Económica y Social. Diciembre.

[59] Martínez-Restrepo, Susana; Mejía, Juan C.; Enríquez, Erika (2016) Eliciting women's willingness to take a job. Evidence from displaced and extremely poor women in Cali, Colombia. Coyuntura Económica y Social, June.

[60] Martínez-Restrepo, Susana; Yancari, Johanna; Ramos-Jaimes, Laura (2016) Measuring subjective dimensions of empowerment among extremely and moderately poor women in Colombia and Peru. Lessons from the Field. Report. September.

[61] Fernández, Cristina; Villar, Leonardo (2016) The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia. Fedesarrollo, Working paper No. 72, October. Publicado en versión revisada en Economia, Vol 18, Number 1, Fall 2017. Pp. 125-155. Brookings Institution Press.

[62] Fernández, Cristina; Villar, Leonardo (2016) A Taxonomy of Colombia's Informal Labor Market, Coyuntura económica y Social, Junio.

[63] Villar, Leonardo; Flórez, Carmen E.; Valencia-López, Natalia; Alzate, Juan P.; Forero, David (2016) Protección Económica para la Vejez en Colombia: ¿estamos preparados para el envejecimiento de la población? Coyuntura Económica y Social. Junio 2016.

[64] Villar, Leonardo y Cristina Fernández Informality and Inclusive Growth in Latin America: The Case of Colombia", Institute of Development Studies, IDS Working Paper No. 469, June 2016, http://www.ids.ac.uk/publication/informality-and-inclusive-growth-in-latin-america-the-case-of-colombia.

[65] Fernández, Cristina; Lilenstein, Kezia; Oosthuizen, Morné; Villar, Leonardo (2017) Reconciling opposing views towards labor informality. The case of Colombia and South Africa. Report. Presented to ELLA – Practical Action PAC.

[66] Villar, Leonardo; Becerra, Alejandro; Forero, David (2017) Propuesta y estimación de los costos económicos de extender la cobertura del sistema pensional colombiano, Informe de Investigación. Fedesarrollo. Marzo.

[67] Martínez-Restrepo, Susana; Ramos-Jaimes, Laura; Espino, Alma; Valdivia, Martin; Yancari Cueva, Johanna (2017) Measuring women's economic empowerment: Critical lessons from South America. IDRC and Fedesarrollo. Springfield, VA. November. https://www.repository.Fedesarrollo.org.co/handle/11445/3482

[68] Fernández, Francisco (2017) Impacto de la informalidad laboral sobre el acceso a crédito formal. Coyuntura Económica y Social. Diciembre

[69] Fernández, Cristina; Villar, Leonardo; Gómez, Nicolás (2017) Taxonomía de la informalidad en América Latina. Coyuntura Económica y Social, Diciembre.

[70] Villar, Leonardo; Forero, David; Becerra, Alejandro (2017) Características de un Sistema Pensional Multipilar aplicado en el contexto colombiano Informe de Investigación. Fedesarrollo. Diciembre.

[71] Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, Abril, 2018.

[72] Villar Leonardo; David Forero (2018) Elementos para una propuesta de Reforma del Sistema de Protección Económica para la

Vejez en Colombia. Fedesarrollo, Cuadernos de Fedesarrollo No. 58. Bogotá. Marzo. https://www.repository.Fedesarrollo.org.co/handle/11445/3554

[73] Mendoza, Carlos E. (2018). Estudio en materia de seguro previsional, calificación de invalidez, pago de incapacidades y empleo de personas discapacitadas. Análisis Jurídico. Informe de Investigación. Fedesarrollo. Mayo.

[74] Arbeláez, María Angélica (2018), Estudio en materia de seguro previsional, incapacidad e invalidez. Análisis Económico. Informe de Investigación. Fedesarrollo, Mayo.

[75] Núñez, Jairo; Ruiz, María del Pilar; Téllez, Olga; Castañeda, Carlos (2018) Estudio de comportamientos en Beneficios Económicos Periódicos -BEPs. Informe de Investigación. Fedesarrollo. Octubre.

[76] Núñez, Jairo; Samacá, Renata; Farné, Stefano; Ariza, Natalia (2018) Evaluación de resultados del Mecanismo de Protección al Cesante Informe de Investigación, Fedesarrollo e Infométrika, Noviembre.

[77] Fernández, Cristina; Fernández, Francisco; Gómez, Nicolás (2018) Crecimiento verde inclusivo e informalidad. Informe de Investigación. Fedesarrollo. Noviembre

Informe Mensual del Mercado Laboral. Publicación de Fedesarrollo patrocinada por ACRIP

Junio de 2019
Importancia de las industrias creativas en la economía Informe Mensual del Mercado Laboral.

Mayo de 2019
Maternidad: Impacto en la vida profesional de la mujer y políticas al respecto
Fedesarrollo (2019-05)

Abril 2019
El futuro del trabajo y sus retos

Marzo 2019
Brechas del mercado laboral entre hombres y mujeres

Febrero 2019
Índice de confianza del consumidor y su utilidad en el seguimiento de la dinámica económica del país

Enero 2019
Crecimiento verde y la transformación del mercado laboral
Noviembre 2018
Participación de los adultos mayores en el mercado laboral

Octubre 2018
Migración venezolana a Colombia
Septiembre 2018
Perspectivas Económicas y Laborales 2018-2019

Agosto 2018
Brecha de Habilidades Laborales: Características y Opciones de Política

Julio 2018
Colombia y OCDE en materia de mercado laboral

Junio 2018
Mecanismos de protección al desempleo

Mayo 2018
Inclusión laboral de las personas con discapacidad

Abril 2018
La reforma pensional que Colombia requiere

Marzo 2018
Carga impositiva sobre los salarios

Febrero 2018
Costos extra - salariales y creación de empleo formal

Enero 2018
Productividad y salario mínimo

Diciembre 2017
Efectos económicos del acuerdo de paz

Noviembre 2017
Desempleo juvenil

Octubre 2017
El sindicalismo en Colombia

Septiembre 2017
Perspectivas económicas y laborales 2017 - 2018

Agosto 2017
Bono de impacto social para el empleo

Julio 2017
Salario Emocional

Junio 2017
Impacto de los cambios regulatorios recientes en el mercado laboral

Abril 2017
La economía digital y los retos para el mercado laboral

Marzo de 2017

Evolución de la figura de tercerización laboral en Colombia

Febrero de 2017
Reforma tributaria 2016 y mercado laboral

Enero de 2017
Nuevo debate de las horas extra

Noviembre de 2016
Las ciudades y la generación de empleo

Octubre de 2016
El papel de las mujeres en la transición demográfica

Septiembre de 2016
El papel de los servicios públicos de empleo

Agosto 2016
Mercado Laboral Regional

Julio 2016
¿Qué está pasando con la productividad laboral?

Junio 2016
La calidad del empleo

Mayo 2016
Tendencias de empleo en 2016

Abril de 2016
Empleos verdes

Marzo 2016
Programas de formación para el trabajo en Colombia

Febrero de 2016
Beneficios y costos económicos de un acuerdo de paz

Enero 2016
El sistema pensional en Colombia

Diciembre 2015
Perspectivas del mercado laboral colombiano en 2016

Noviembre 2015
El trabajo infantil en Colombia

Octubre 2015
La población mayor en el mercado laboral colombiano

Septiembre 2015
Tendencias recientes del mercado laboral colombiano

Julio 2014
El debate de las horas extra: Jornada de trabajo ordinario y recargos en Colombia

Junio 2014
Las desventajas que enfrentan las mujeres en el mercado laboral colombiano

Mayo 2014
¿Qué está pasando con el subempleo en Colombia?

Abril 2014
La formación para el trabajo en Colombia: avances en un largo camino por recorrer

Marzo 2014
El desempleo juvenil en Colombia: sobresaliente reducción en un panorama internacional adverso

Febrero 2014
El impacto de un eventual fin del conflicto armado sobre el mercado laboral colombiano

Enero 2014
La creciente práctica del teletrabajo: un vistazo al caso colombiano

Diciembre de 2013
Un año del Informe Mensual del Mercado Laboral (IML)

Noviembre 2013
La prima sindical en Colombia

Septiembre 2013
Las diferencias salariales entre sectores económicos en Colombia

Agosto 2013
La tercerización laboral en Colombia

Julio 2013
La Ley de Protección al Cesante

Junio 2013
Trabajo Infantil en Colombia

Mayo 2013
La calidad del empleo de Colombia

Abril 2013
La tasa natural de desempleo en Colombia

Marzo 2013
El debate sobre el salario mínimo regional

Febrero 2013
Composición sectorial del empleo en Colombia

Enero 2013
Reforma tributaria y mercado laboral

Tendencia Económica. Informe Mensual de Fedesarrollo.

Octubre 2018. No. 190.
Actualidad: BEPs: mecanismo esencial dentro del sistema de protección económica para la vejez

Julio 2018. No. 187.
Editorial: ¿Por qué se necesita una reforma pensional?
Actualidad: Recomendaciones de la Comisión del Gasto respecto al sistema pensional

Diciembre 2016. No. 171.
Actualidad: Al umbral de la formalidad: diferentes soluciones para distintos tipos de informalidad

Marzo 2016. No. 162.
Actualidad: El sistema pensional en Colombia.

Noviembre 2011. No. 115.
Actualidad: Trabajo temporal e indirecto: ¿Quiénes son? ¿Dónde están?¿Cuáles son sus condiciones laborales?

Octubre 2011. No. 114.
Editorial: Desempleo en niveles de un solo dígito
Actualidad: El mercado laboral en el sector palmicultor

Diciembre 2010. No. 104.
Editorial: Revisión del aumento del salario mínimo: Un muy mal precedente

Agosto 2010. No. 100.
Editorial: Formalización y Primer Empleo: más de lo que se esperaba, menos de lo que se requiere

Marzo 2004. No. 24.
Actualidad: Empleo: ¿Qué tan malas son las malas noticias?



Rodrigo Botero — 1970

1974 — Roberto Junguito

Miguel Urrutia — 1978

1982 — Carlos Caballero

José Antonio Ocampo — 1984

1988 — Guillermo Perry

Miguel Urrutia — 1989

1991 — Eduardo Lora

Mauricio Cárdenas — 1996

1998 — Juan José Echavarría

Mauricio Cárdenas — 2003

2009 — Roberto Steiner

Leonardo Villar — 2012

2018 — Luis Fernando Mejía



ISBN: 978-958-52187-5-8