

**FORMALIZACIÓN LABORAL Y ACCESO A LA PENSIÓN DE VEJEZ: EL
EFECTO DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN EL SISTEMA PENSIONAL
COLOMBIANO**

ANA GABRIELA PÉREZ RESTREPO

ANDRÉS TORO RODRÍGUEZ

Monografía para optar por el título de Abogado

Asesor: Camilo Piedrahita Vargas

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
MEDELLIN**

2018

Contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 6 |
| 1. La informalidad laboral | 9 |
| 1.1. El concepto de informalidad | 9 |
| 1.2. La informalidad laboral según la OIT | 11 |
| 1.2.1. La informalidad laboral y su conexión con el trabajo decente..... | 18 |
| 1.3. La informalidad laboral en el ordenamiento jurídico colombiano..... | 22 |
| 1.3.1. El trabajo decente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional..... | 24 |
| 1.4. El concepto de informalidad según el DANE..... | 26 |
| 1.5. Las teorías estructuralistas e institucionalistas..... | 28 |
| 1.6. Otras definiciones de Informalidad Laboral. | 30 |
| 1.6.1. La informalidad laboral según el Banco Mundial..... | 30 |
| 1.6.2. La informalidad laboral según trabajo sin afiliación al sistema pensional..... | 32 |
| 1.7. El perfil de los informales en Colombia | 35 |
| 1.8. Conclusiones acerca del concepto de informalidad laboral | 36 |
| 2. Sistema de Seguridad Social Integral | 38 |
| 2.1. Sistema General de Pensiones..... | 38 |
| 2.1.1. Régimen de Prima Media con Prestación Definida | 40 |
| 2.1.2. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad | 42 |
| 3. El efecto de la formalización laboral en el Sistema General de Pensiones colombiano | 44 |
| 3.1. El estado actual de la informalidad laboral en Colombia según tamaño de la empresa..... | 44 |
| 3.2. El estado actual de la informalidad laboral en Colombia según aportes al Sistema General de Pensiones | 44 |
| 3.3. Afiliados al Sistema General de Pensiones..... | 45 |
| 3.4. Cotizantes al Sistema General de Pensiones..... | 51 |
| 3.5. Personas que actualmente son beneficiarias de una pensión de vejez en Colombia..... | 55 |
| 3.6. ¿Cómo impactaría la formalización laboral en los dos sistemas actuales de pensiones?..... | 57 |
| 3.6.1. La formalización laboral en el RPM..... | 59 |
| 3.6.2. La formalización laboral en el RAIS | 66 |
| 4. Conclusiones | 69 |
| 5. Referencias | 71 |

Resumen

En la actualidad en Colombia se está dando un debate sobre la sostenibilidad del actual sistema de pensiones, en este frecuentemente se habla sobre la poca cantidad de personas pensionadas con relación a aquellas que deberían estarlo por su edad, adicionalmente se debate sobre el costo en que se incurre por los altos subsidios que tienen las pensiones otorgadas por el Régimen de Prima Media, así como su carácter de inequitativos. Uno de los principales argumentos que se esgrimen para argumentar la insostenibilidad del sistema es la alta informalidad laboral que tiene Colombia, como es a causa de esta que no ingresan los suficientes recursos al sistema y como el sistema de pensiones actual no está dando resultados.

Este trabajo busca examinar que tan ciertos son estos argumentos y cual es realmente el efecto del alto porcentaje de trabajadores informales en el sistema pensional.

Palabras clave: Formalización, trabajo digno, trabajo decente, sistema de seguridad social integral, sistema de pensiones, sistema pensional, pensión de vejez, sostenibilidad financiera, inequidad, informalidad, empleo informal, sector informal, economía informal, trabajo formal, sector formal.

Abstract

Currently in Colombia, a debate is taking place about the pension system sustainability, in this debate is often to talk about the small number of pensioners in relation to those who should receiving a pension because of their age. Additionally, the financial structure of the system is often discussed due to the high pension subsidies granted by the Prima Media Regime, as well as its inequitable nature. One of the main arguments used to argue the unsustainability of the system is the labor informality high rating that it is because of this factor that the system does not have enough incomes to maintain and that is why it is not working.

This paper seeks to examine the veracity of those arguments and what is really the effect of the high percentage of informal workers in the pension system.

Key words: Formalization, decent work, social security system, pension system, old-age pension, financial sustainability, inequity, informality, informal employment, informal sector, informal economy, formal work, formal sector.

Abreviaturas

RAIS: Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

RPM: Régimen de Prima Media.

RPMPD: Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

IBC: Índice base de cotización.

IBL: Índice base de liquidación.

Introducción

La informalidad laboral es un fenómeno que se observó por primera vez a mediados del siglo XX en varios países en vía de desarrollo, en ese entonces se determinó que la informalidad surgía en los grupos de migrantes que se desplazaban del campo a los centros urbanos en búsqueda de trabajo y no lograban integrarse al sector moderno formal de la economía. (Gómez Naranjo & Borraez Álvarez, 2005, pág. 32) El fenómeno de la informalidad surgió entonces cuando estos grupos migrantes se insertaran en trabajos de baja productividad y baja remuneración (Sánchez, 2013, pág. 13), buscando a diferencia del sector formal, no la acumulación del capital y la riqueza sino un medio de subsistencia del individuo y su familia (Gómez Naranjo & Borraez Álvarez, 2005, pág. 13).

El fenómeno de la informalidad no es solo algo que afecte a Colombia, sino también a América Latina y a muchos otros países en desarrollo, han sido muchos los estudios que se han realizado con el fin de entender que es la informalidad, porque surge la informalidad y como se puede reducir.

Mucho se ha hablado sobre la informalidad laboral en Colombia, según estadísticas de mayo de 2018 publicadas por el DANE, en una encuesta realizada a las 24 ciudades y áreas metropolitanas en Colombia, la informalidad afecta aproximadamente al 48.5% de los trabajadores (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018). Se han discutido sus causas, sus consecuencias frente a la prevalencia de la pobreza, y el Gobierno Nacional ha implementado diversos planes tendientes a su reducción; sin embargo, las políticas de reducción de la informalidad no han dado buenos resultados, lo cual queda en evidencia cuando se revisa que en el trimestre de mayo a julio del 2007 la informalidad laboral en Colombia era de 49.3% de los

trabajadores y este indicador no ha tenido ninguna variación significativa en la última década (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2010).

Sin embargo, actualmente existe una tendencia entre diferentes organizaciones de definir el trabajo informal como aquel que no se encuentra sujeto a las regulaciones de los Estados, específicamente se considera trabajador informal aquel que evade el impuesto a la renta, el pago de parafiscales y no realiza cotizaciones a la seguridad social, específicamente al régimen pensional.

La seguridad social en Colombia es un derecho constitucional fundamental, la Corte Constitucional en varios pronunciamientos así lo ha señalado; los artículos 48 y 49 de la Constitución Política de 1991 la establecen como un derecho irrenunciable y como un servicio público. Este derecho protege a las personas que están en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna a causa de la vejez, del desempleo, de la muerte de un miembro del núcleo familiar, o de una enfermedad o incapacidad laboral (T - 164, 2013).

Como consecuencia de ello, en el año 1993 se expidió la Ley 100, cuyo propósito era el de unificar el sistema de seguridad social en Colombia en uno solo, el cual denominó el Sistema de Seguridad Social Integral con el fin de garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema, garantizar la prestación de los servicios sociales complementarios en los términos de la presente ley, garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores

independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral.

Actualmente, existe la concepción de que la formalización laboral es una posible solución a los problemas financieros y de cobertura del Sistema General de Pensiones, debido a que en Colombia son muy pocos los pensionados por vejez en comparación con las personas que han superado la edad de pensión.

El siguiente trabajo de investigación tiene como objetivo principal analizar el efecto que tienen los altos índices de informalidad laboral en Colombia en el acceso a la pensión de vejez, con el fin de establecer si la formalización laboral puede ser una solución al problema de sostenibilidad financiera del sistema pensional y si esta es una garantía al acceso a una pensión de vejez. Para esto, en un primer momento se explicaran los diferentes conceptos que se han tenido sobre la informalidad laboral teniendo en cuenta que no existe una única definición de informalidad laboral; en segundo momento se va a hacer un recuento sobre el Sistema de Seguridad Social en Colombia, haciendo hincapié en el Sistema General de Pensiones; por último, se realizará un análisis sobre las posibles consecuencias que tendría la formalización laboral tanto en el Sistema General de Pensiones, esto es, en el Régimen de Régimen de Prima Media como en el Régimen de Ahorro Individual Con solidaridad.

1. La informalidad laboral

1.1. El concepto de informalidad

En primer lugar, es importante informar que no ha sido universalmente aceptada una única definición del concepto de informalidad laboral, de esta discusión han participado entidades como la OIT, quien fue la primera que acuñó el término de informalidad laboral, la PREALC, el grupo DHELI, el Banco Mundial, entre otras, y los ordenamientos jurídicos de los países que consagran definiciones de este fenómeno en sus leyes.

Lo anterior se debe en gran parte a que la informalidad laboral es un fenómeno complejo que abarca una multiplicidad de situaciones distintas entre las que se encuentran la pobreza, la migración de la población del campo a las ciudades, la falta de desarrollo del aparato productivo de un país, la desprotección de los trabajadores por parte del estado, la inaplicabilidad de la ley, la falta de inspección laboral, la evasión de las responsabilidades fiscales, administrativas y parafiscales por parte de las empresas y los trabajadores, así como también la existencia de sectores de mercado clandestinos, ilegales o marginados. Adicionalmente, han surgido todo un abanico de teorías, estudios y estrategias de medición de la informalidad. Todo esto conlleva a que no haya unanimidad a la hora de determinar cuáles son los factores determinantes para caracterizar una actividad económica como formal o informal.

Un factor que se debe de tener en cuenta cuando se intenta hallar el concepto de informalidad es el de la existencia de trabajos que se encuentran sumidos en la ilegalidad y que dependiendo de la teoría que se acoja serían considerados parte del sector informal de la economía. Sin embargo, diversas teorías han señalado que las actividades ilegales, como lo son por ejemplo

el tráfico y comercio de drogas ilícitas, deben de ser separadas de las mediciones de la informalidad, y para efectos de este trabajo se parte de la base de que la informalidad laboral y la ilegalidad de ciertas actividades son dos cosas diferentes y no se está frente a una relación género-especie.

Otro punto importante a señalar es que con el fin de precisar y como una ayuda a entender el fenómeno de la informalidad, se realizó una distinción por parte de la literatura sobre la informalidad laboral entre los conceptos de economía informal o sector informal y empleo informal: cada una de estas situaciones estudia la informalidad desde un enfoque diferente, el empleo informal es el estudio de la informalidad desde el punto de vista del trabajador, y el sector o economía informal es el estudio de la informalidad desde el punto de vista de la empresa.

Los conceptos anteriores pueden ser tomados como sinónimos según la definición de informalidad que se acoja, de esta manera, puede darse el caso de que en una empresa que no cumpla con algún requisito legal obligatorio, como por ejemplo el registro en cámara de comercio, según la definición de informalidad acogida sea considerada una empresa informal y por defecto los empleados de esta también serán considerados empleados informales. Como también puede suceder a la inversa, cuando en una empresa que cumple con todos los requisitos legales establecidos, sin embargo, la contratación de sus empleados se da al margen de las normas y leyes laborales que las regulan, y por lo tanto habría lugar a llamar tanto a la empresa como a los empleados como miembros del sector informal (Betancour, 2014).

Con el fin de lograr una explicación a mayor profundidad de las razones de la existencia de la informalidad laboral, y una definición más precisa, surgen los enfoques estructuralistas e institucionalistas:

1.2. La informalidad laboral según la OIT.

La OIT se ha interesado enormemente por estudiar el fenómeno de la informalidad laboral, sus causas, como este afecta a las personas que se encuentran en esta situación, quienes son los trabajadores informales y por supuesto se ha interesado también por encontrar una definición al concepto de informalidad laboral que sea uniformemente aceptada por los Estados, de manera que se pueda estandarizar su medición y así contar con estadísticas uniformes que brinden información comparable entre los diferentes países sobre la informalidad laboral.

El concepto de informalidad propuesto por la OIT es de especial importancia para los fines de este trabajo puesto que puede llegar a ser vinculante para Colombia en el caso de que se llegara a ratificar un tratado que acoja una específica definición de informalidad laboral, aun así, en la actualidad Colombia no ha ratificado ningún tratado que haga esto.

En la actualidad los principales desarrollos sobre el concepto de la informalidad laboral de la OIT emanan de La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo:

“La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo es invitada a formular recomendaciones sobre determinados temas relacionados con las estadísticas del trabajo; estas recomendaciones revisten la forma de resoluciones y directrices que se someten a la aprobación del Consejo de Administración de la OIT; luego, pasan a formar parte del conjunto de normas internacionales en materia de estadísticas del trabajo. Generalmente, estas normas guardan relación con conceptos, definiciones, clasificaciones y otros procedimientos metodológicos que se conviene en considerar como la práctica más adecuada en cada ámbito [...]” (Organización Internacional del Trabajo, 2018).

Por lo tanto, se puede mostrar que de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo emanan recomendaciones a los diferentes países, sin embargo, estos no se encuentran en la obligación de acogerlas.

La informalidad laboral fue introducida como concepto por primera vez en el informe de la misión de empleo de la OIT sobre Kenia titulado Empleo, Ingreso y desigualdad: Una estrategia para incrementar el empleo productivo en Kenia (Organización Internacional del Trabajo, 1972). En este informe se analizó la dualidad existente en la economía Keniana entre un sector de la economía que se encontraba ligado al Gobierno, cuyas actividades se encontraban reconocidas y acogidas por él y que gozaban de considerables ventajas denominado sector formal, y otro sector cuyas empresas e individuos operaban fuera del sistema de beneficios y regulaciones gubernamentales y que por lo tanto no tenían acceso formal al crédito, las instituciones y las principales fuentes de transferencia de tecnología internacional que se denominó sector informal. Los agentes económicos de este último operaban ilegalmente, aunque frecuentemente perseguían actividades económicas similares a aquellas del sector formal (Organización Internacional del Trabajo, 1972).

En este mismo informe se determinaron como características del sector informal, en contra del sector formal, la facilidad con la que las personas entraban a este, la dependencia de los recursos locales, las empresas de propiedad familiar, operaciones a escala reducida, la intensidad laboral y la adaptabilidad de la tecnología, las habilidades obtenidas por fuera del sistema de escuelas formal y por último la no regulación y competitividad de los mercados (Organización Internacional del Trabajo, 1972).

Desde la década de 1970, el término “sector informal” se ha utilizado como una forma de categorizar a aquellas actividades que están por fuera de la legislación. La comunidad internacional aceptó este término como una descripción de lo que era el sector informal más no una definición de este. Un ejemplo de esto, en 1991 la OIT afirmó que el sector informal estaba “*formado por actividades económicas en pequeña escala, integrado por trabajadores por cuenta propia que contratan a familiares o solo a unos pocos trabajadores*” (Organización Internacional del Trabajo, 1991). Se evidencia entonces que si bien se habían dado algunas características sobre la informalidad no se había adoptado una definición oficial.

A partir de 1993, con la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal adoptada por la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, se introdujo una idea estadística de las actividades que se consideraban como parte del sector informal:

“Se considera el sector informal como un grupo de unidades de producción que forman parte del sector de los hogares como empresas de hogares, es decir, como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad.

Dentro del sector de hogares, el sector informal comprende: i) las empresas informales de personas que trabajan por cuenta propia; y ii) un componente adicional, constituido por las empresas de empleadores informales.

El sector informal queda definido con independencia de la índole del lugar de trabajo donde se lleva a cabo la actividad productiva, del grado de utilización de activos de capital fijo, la duración de la actividad de la empresa (indefinida, estacional u ocasional) y del hecho de que se trate de la actividad principal o de una actividad secundaria del propietario de la empresa” (Organización Internacional del Trabajo, 1993, pág. 3).

Las empresas informales de trabajadores por cuenta propia se refieren a “empresas de hogares pertenecientes a, y administradas por, trabajadores por cuenta propia, ya sea individualmente o asociados con otros miembros de su propio hogar o de otros hogares, que pueden emplear trabajadores familiares auxiliares de manera ocasional, pero no emplean empleados asalariados de manera [...]”

Por razones operativas, las empresas informales de trabajadores por cuenta propia pueden incluir, según las circunstancias nacionales, todas las empresas por cuenta propia o solamente las que no están registradas conforme a la legislación nacional.

Por registro puede entenderse la inscripción prevista en la reglamentación industrial o comercial, las leyes fiscales o de seguridad social, la reglamentación de los grupos profesionales o por leyes, reglamentos o textos similares establecidos por la legislación nacional” (Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, OIT, 1993, págs. 3-4).

Por empresas de empleadores informales se entienden “*empresas de hogares pertenecientes a, y administradas por, empleadores ya sea individualmente o asociados con miembros de su propio hogar o de otros hogares, que emplean uno o varios empleados de manera continua.*”

Por razones operativas. las empresas de empleadores informales pueden definirse, según las circunstancias nacionales, en función de una o varias condiciones siguientes: i) el tamaño de las unidades es inferior a un nivel determinado de empleo; ii) no están registradas o no ocupan empleados registrados. [...]

El límite superior de tamaño para definir las empresas de empleadores informales puede variar según los países y las ramas de actividad económica. Este límite se puede definir en base

al tamaño mínimo fijado en la legislación nacional, cuando exista, o en términos de normas definidas empíricamente. La elección del límite superior debería tener en cuenta la cobertura que realizan otras encuestas de unidades más grandes, en las correspondientes ramas de actividades económicas, donde existan, a fin de evitar superposiciones. [...]

La inscripción de la empresa puede referirse al registro conforme a la legislación nacional aplicable. Los asalariados pueden considerarse registrados si están empleados con arreglo a un contrato de trabajo o de aprendizaje que obliga al empleador a pagar los impuestos y las contribuciones de la seguridad social correspondientes y/o en virtud del cual la relación de empleo está sujeta a la legislación laboral vigente. Los aprendices deberán considerarse o no como empleados registrados en función de los mismos criterios que se apliquen a los demás asalariados. [...]” (Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, OIT, 1993, págs. 4-5).

Más adelante, en el 2002, en la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo, se estableció que la expresión “sector informal” no era la adecuada para definir estas situaciones, realmente se debe hablar de una “economía informal” que es un término más amplio para hacer referencia a un grupo más diverso de trabajadores y empresas que operan en el ámbito informal (Organización Internacional del Trabajo, 2002, pág. 2).

Estos grupos diferentes se han catalogado como “informales” pues tienen una característica común y es que no están reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídicos y reglamentarios, y por esto reciben poca o ninguna protección jurídica no pueden establecer contratos ni tienen asegurados sus derechos de propiedad. No es frecuente que puedan estar representados o que su voz se escuche para que se proteja su trabajo. En cuanto a su infraestructura o a las ayudas públicas se podría decir que no tienen ninguna de estas. Les apuestan a los acuerdos informales

explotadores, para obtener información, acceso a los mercados, créditos, formación o seguridad social. Sus empleos son inestables y sus ingresos son por lo general muy bajos. Frente a su competencia, están en una posición de desventaja pues no tienen la misma influencia que las personas que integran la economía formal, violando en ocasiones una característica esencial de toda economía de mercado la cual es el acceso libre y equitativo a los mercados sobre la base de la eficacia más que de la influencia. Si bien no existe una relación directa entre la pobreza y el trabajo informal, para la OIT es innegable que el porcentaje de personas de bajos recursos trabajando en la informalidad es mucho más alto que los que trabajan en la economía formal (Organización Internacional del Trabajo, 2002, pág. 3).

La OIT vincula el concepto de economía informal con el de trabajo decente, dice que los trabajos en malas condiciones, improductivos y no remunerados que no están reconocidos o protegidos por la ley, la ausencia de derechos en el trabajo, la inadecuada protección social y la falta de representación y de voz se producen más en la economía informal (Organización Internacional del Trabajo, 2002, pág. 4).

Por último, en la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo se expuso que no existe una clara división entre economía informal y la economía formal, pueden darse actividades informales en empresas formales, lo que quiere decir que ambas coexisten entre sí, y lo que ocurra en una influenciará a la otra (Organización Internacional del Trabajo, 2002, págs. 4-5).

Posteriormente, en el año 2003, con las Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, se amplió el concepto de empleo informal, se estableció que el empleo informal es aquel que incluye a los “trabajadores por cuenta propia (independientes sin empleados) en sus propias empresas del sector informal; empleadores (independientes con empleados) en sus propias

empresas del sector informal; Trabajadores familiares auxiliares, independientemente del tipo de empresa; miembros de cooperativas de productores informales (no establecidas como entidades jurídicas); empleados que tienen trabajos informales definidos según la relación de trabajo (que por ley o en la práctica no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (por ejemplo, licencia pagada anual o por enfermedad)); trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar” (Organización Internacional del Trabajo, 2003, págs. 8-9).

La gran novedad introducida en este el cambio de definición de empleo informal es la categoría de empleados que tienen trabajos informales definidos según la relación de trabajo, pero que cumplen con las siguientes características: “Empleados no registrados que no tienen contratos explícitos por escrito o que no están sujetos a la legislación laboral; trabajadores que no se benefician de vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad o de planes de seguridad social y de pensión; la mayoría de los trabajadores domésticos remunerados empleados en hogares; la mayoría de los trabajadores ocasionales, de corto plazo o estacionales” (Organización Internacional del Trabajo, 2003, pág. 10).

En el año 2013, la OIT publicó la “La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal”. En este manual se abordó la evolución que han tenido los conceptos de “sector informal”, “economía informal” y “empleo informal” desde la década de 1970 hasta el 2003, tal como fueron expuestos anteriormente.

En un estudio sobre formalización laboral obrera para Argentina que realizó en el 2014 el Equipo Multidisciplinario de Trabajo Decente, adscrito a la OIT, se estableció como definición de economía informal como *“aquella actividad económica oculta, solo por razones de elusión fiscal*

o de control meramente administrativo, que coexiste y hasta compite con las actividades productivas registradas” (Zuccotti & González, 2014).

No se habla entonces como tal del concepto de informalidad laboral, sino que la OIT históricamente ha tratado los conceptos de “sector informal”, “economía informal”, y “empleo informal” para abarcar el fenómeno de informalidad laboral. Así mismo, no se evidencia grandes cambios recientes en estos conceptos, por lo que se puede establecer que el concepto que actualmente es acogido es el de la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo.

1.2.1. La informalidad laboral y su conexión con el trabajo decente.

El trabajo decente en palabras de Virgilio Levaggi, Director Regional Adjunto de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo (Organización Internacional del Trabajo, 2018).

El trabajo decente también tiene fundamento en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual, es su artículo 23 establece:

“1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. *Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.*

3. *Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.*

4. *Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.”*

Y en el artículo 24:

“Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.” (Tercera Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948)

De igual manera la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha interesado por “ayudar a los países a proporcionar oportunidades para que hombres y mujeres consigan un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”, cuando la OIT habla de trabajos en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana se refiere directamente a apoyar el trabajo decente (Organización Internacional del Trabajo, 2003).

Un problema que encontró la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto al fortalecimiento del trabajo decente en los trabajadores, es la falta de indicadores que sirvan para identificar la prevalencia del trabajo decente o no en los países. Es por esto que la OIT en la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo elaboró una lista de indicadores, que determinan si se está laborando en condiciones de trabajo decente, estos indicadores tienen relevancia en el trabajo informal en tanto que es en los trabajos informales en

los que generalmente se encuentran violaciones a lo que se considera un trabajo decente. Algunos de estos indicadores son:

Aquellos relativos a las posibilidades de empleo, los cuales se enfocan en la disponibilidad de trabajos asalariados no rurales. Estos trabajos son apetecidos por las personas que se encuentran en entornos urbanos, adicionalmente es un buen medidor de la oferta laboral en las ciudades lo cual impacta directamente sobre la informalidad.

Aquellos relativos a los empleos que se deberían de eliminar o suprimir, principalmente el trabajo forzoso y el trabajo infantil, al ser estos unas prácticas en la mayoría de los casos prohibidas resultan quedando por fuera del ámbito de regulación y protección estatal lo que los vuelve una manifestación del trabajo informal (Organización Internacional del Trabajo, 2002, pág. 28).

Aquellos indicadores relativos a los ingresos adecuados y al trabajo productivo, el trabajo decente es aquel que es remunerado de acuerdo con las normas establecidas en los ordenamientos jurídicos, el respeto del salario mínimo legal mensual vigente da muestra del trabajo decente de las personas y aunque no es absoluto, la gran mayoría de los casos de personas que perciben remuneraciones inferiores a las mínimas legales establecidas se encuentran en el sector informal.

Aquellos relativos a las horas de trabajo, las horas de trabajo excesivas y atípicas ponen en peligro la salud física y mental, socavan en el equilibrio entre vida laboral y vida familiar y suelen evidenciar una remuneración por horas inadecuada.

Aquellos relativos a la estabilidad y la seguridad del trabajo, el trabajo informal en muchas ocasiones es temporal, no brinda estabilidad ni permanencia al trabajador.

Aquellos relativos a la seguridad del entorno laboral, el trabajo informal al encontrarse por fuera del ámbito de regulación y protección del estado frecuentemente se dan la situación de

inseguridad en el entorno del trabajo, esto es debido a que cuando la empresa informal incumple los marcos legales y regulatorios a menudo significa que son incapaces de acceder a los apoyos y servicios que requieren. Esto afecta su rentabilidad y sostenibilidad, así como la calidad del empleo que proveen sus trabajadores. Otra parte importante de este indicador de la cobertura de los empleados en caso de lesiones laborales, que en la mayoría de los casos tampoco tienen los trabajadores informales.

El indicador respecto a la protección social del empleado, este tiene relevancia para la informalidad en cuanto mide la población de personas con edades superiores a los 65 años que son beneficiarios de una pensión, así como las personas en edad de trabajar que cotizan a fondos pensionales. La OIT ha dicho que la falta de acceso a la seguridad social es una de las características distintivas de la economía informal y un aspecto esencial de la exclusión social, particularmente debido a su alta exposición a riesgos, así como a la inseguridad de los ingresos y del empleo (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

Por último, el indicador del número de trabajadores empleados por la economía informal es un indicador del trabajo decente, lo anterior debido a como se ha explicado en este capítulo, los trabajos del sector informal debido a la desprotección en la que se encuentra son más propensos a tener trabajos que no cumplen con las condiciones de un trabajo decente. Adicionalmente y como lo dice la OIT Incluir a la multitud de trabajadores y empresas que forman parte de la economía informal dentro la protección de la ley sería un importante paso hacia el Trabajo Decente.

1.3. La informalidad laboral en el ordenamiento jurídico colombiano.

Actualmente, en el ordenamiento jurídico colombiano no se encuentra definido el concepto de informalidad laboral, y aunque no es mencionada explícitamente en la Constitución Política, esto no quiere decir que el Estado colombiano no tenga un deber de velar por los derechos de los trabajadores informales y buscar alternativas para fomentar la formalización de todas las relaciones de trabajo. Esta obligación emana de la misma Constitución, el artículo 1 establece que:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.” (Constitución Política de Colombia, 1991).

De esta manera, desde los principios fundamentales del estado se consagra al trabajo y el respeto a la dignidad humana como pilares esenciales del Estado colombiano, y se debe tener en cuenta que ambos conceptos se encuentran implícitamente ligados con el trabajo digno y este a su vez con el trabajo formal.

De igual manera en el artículo 2 de la Constitución Política se manifiesta que son fines esenciales del Estado:

“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” (Constitución Política de Colombia, 1991)

Adicionalmente el artículo 25 de la constitución política menciona que *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”* (Constitución Política, 1991)

De esta manera una aplicación del artículo 2 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 25 que consagra el derecho fundamental al trabajo, lleva a entender que el Estado le debe de prestar una especial protección a los trabajadores colombianos, sean estos formales como informales, y frente a estos últimos tiene un deber especial de proteger sus derechos y hacer cumplir las normas que regulan las relaciones laborales.

Por otro lado, en la ley colombiana no se encuentran muchas referencias a la informalidad laboral, únicamente se encuentra que en la Ley 1429 del 2010 “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”, habla de algunas definiciones de informalidad:

El numeral 3 del artículo 1 de la ley 1429 del 2010 dice que existen dos tipos de informalidad en el empleo: la informalidad por subsistencia y la informalidad con capacidad de acumulación: la primera *“Es aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital.”* Mientras que la segunda *“Es una manifestación de trabajo informal que no necesariamente representa baja productividad.”* (Ley 1429 , 2010)

Aun así, para efectos de este trabajo, la definición de informalidad que encontramos en la ley 1429 del 2010 no es útil para determinar cuál o cuáles son los efectos que esta tiene sobre el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones. Lo anterior debido a que esta ley no especifica cuáles son aquellos parámetros legales que se deben de cumplir para determinar si un empleo es formal o no, adicionalmente no es la definición utilizada en los informes de las entidades y personas que se han dedicado a su cuantificación en Colombia.

Es importante señalar que en Colombia la informalidad laboral es un tema de amplia discusión, sobre todo en lo concerniente a examinar las causas que dan lugar a que este fenómeno surja, su expansión en las ciudades, el efecto que esta tiene sobre la pobreza, el bienestar de las familias que dependen de este sector y las políticas que se pueden tomar para reducirla. Sin embargo, en la ley, la jurisprudencia y la doctrina son escasas las producciones tendientes a su conceptualización.

1.3.1. El trabajo decente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Constitución Política de Colombia consagró en su artículo 25 el derecho al trabajo en los siguientes términos: *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”*. El trabajo es un derecho social y económico, que cuenta con una protección especial, y que está ligado con los principios de igualdad, libertad y dignidad humana (Sentencia C 606 , 1992).

La Corte Constitucional colombiana, en sus sentencias, le ha dado la connotación de derecho fundamental al derecho al trabajo, ha propendido por la protección del trabajo decente de

los colombianos y ha buscado que los derechos de los trabajadores se extiendan progresivamente a aquellos campos que se encontraban marginados, de manera que el ámbito de protección y regulación del estado abarque nuevos sectores. A continuación, se esbozan algunos ejemplos de la protección que la Corte Constitucional ha brindado a ciertos grupos de trabajadores:

De este modo la Corte Constitucional en las sentencias T-185 del 2016 y T 722 de 2017, en las que se exige a los empleadores de trabajadores del servicio doméstico el pago de los aportes a la seguridad social de sus empleados. Estos empleados domésticos anteriormente eran considerados como trabajadores informales y por lo tanto no tendrían protección estatal alguna.

De igual manera las sentencias de la Corte Constitucional han protegido el derecho a una remuneración mínima vital, y a su vez el trabajo digno de aquellos trabajadores con por razones de discapacidad o debilidad manifiesta, son despedidos de sus empleos por ser discapacitados, sin atención a que estos trabajadores están protegidos por la estabilidad laboral reforzada (Sentencia T-1023, 2008).

Otros trabajadores que han recibido protección por parte de la Corte Constitucional son los trabajadores sindicalizados (Sentencia T-1108, 2005), el derecho de asociación sindical de los trabajadores es una garantía efectiva para el trabajo decente de estos y conforma uno de los indicadores de evaluación del trabajo decente.

Por último, es importante recalcar el reconocimiento de la Corte Constitucional hacia los derechos de los trabajadores sexuales, estos históricamente han sido un grupo marginado de la sociedad y que, aunque no realizan una práctica prohibida, operan al margen de la protección y las regulaciones del estado. Dicho esto, la Corte Constitucional en la sentencia T-629 del 2010 ha dicho frente a estos trabajadores lo siguiente:

“el imperativo constitucional de reconocer sus mínimas garantías, de permitirles ser vinculadas no sólo a un sistema policivo de protección en salubridad y cuidado propio, sino también al sistema universal de seguridad social, a poder percibir prestaciones sociales así como el ahorro para la jubilación y las cesantías. De allí la importancia de empezar a visibilizar sus derechos desde el Derecho, no sólo en su perspectiva liberal e individual, sino también en la económica y social, en la que les concreta posiciones jurídicas de derecho a una remuneración justa por su trabajo y de derecho al progreso” (Sentencia T-629, 2010).

1.4. El concepto de informalidad según el DANE.

Una institución de gran importancia para la definición de la informalidad en Colombia es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) quien es el encargado de cuantificar y realizar las estadísticas sobre el porcentaje de trabajadores informales en Colombia. Lo que el DANE considera que es informalidad es importante para este trabajo puesto que es la principal fuente de estadísticas con la que se cuenta a la hora de determinar cuántos trabajadores informales hay en Colombia.

Sobre la definición general de informalidad el DANE acoge aquella propuesta por la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (agosto de 1993):

“Un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. En consecuencia, el empleo informal se refiere a todas aquellas actividades económicas de

mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una personalidad jurídica independiente de esos hogares.” (DANE, 2009, pág. 6)

Con el fin de precisar en el concepto de informalidad y estando al corriente con las producciones doctrinales de la OIT en la materia, el DANE decide también acoger la diferenciación de los conceptos de empleo informal y sector informal: el primero de estos tiene un enfoque laboral y busca determinar quiénes son los trabajadores informales, la segunda tiene un enfoque empresarial y tiene como fin determinar cuáles son las empresas informales.

El DANE definió las características del empleo informal basándose en los conceptos y resoluciones emanadas por la OIT en 1978¹ y las recomendaciones del grupo DHELI de septiembre del 2001², llegando así a los siguientes elementos que componen un empleo informal:

- “1. Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio;*
- 2. Los trabajadores familiares sin remuneración;*
- 3. Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares;*
- 4. Los empleados domésticos;*
- 5. Los jornaleros o peones;*
- 6. Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales;*
- 7. Los patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos;*

¹ Criterio OIT proyecto PRELAC 1978

² Reunión Grupo de Expertos DELHI – septiembre 2001

8. *Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.*” (DANE, 2009, pág. 8).

1.5. Las teorías estructuralistas e institucionalistas

Desde el nacimiento del fenómeno de informalidad a mediados del siglo XX y en especial desde que la OIT acuñara el término en 1972 (Organización Internacional del Trabajo, 1972), se han realizado diversos estudios tendientes a entender las causas que le dieron origen. En un principio se decía que la informalidad era el producto natural de las economías que hacían la transición a la modernidad, el sector informal existía como rezago de una economía tradicional que iría desapareciendo a medida que el país se industrializaba (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

Contrario a lo que se pensaba, la informalidad en los países en vía de desarrollo no desapareció, por el contrario, se dio una expansión del sector informal conforme finalizaba el siglo XX. Esto dio pie para que la informalidad laboral se convirtiera en un tema central de diferentes estudios de diferentes organismos internacionales y de los países afectados por esta, esto con el fin de encontrar las causas de este fenómeno y sus posibles soluciones. Fue a partir de estos estudios que surgen dos teorías que intentaron explicar las causas de la informalidad laboral y dar propuestas sobre una posible definición, estas son las teorías estructuralistas y las institucionalistas.

La teoría estructuralista señala que la informalidad laboral surge cuando el aparato productivo del sector formal del país no logra absorber toda la fuerza laboral, lo que lleva a los individuos que quedaron por fuera a buscar otras alternativas de subsistencia, estas generalmente de baja productividad e ingresos (Salinas, González, & Marín, 2012, pág. 18). El empleo informal

surge como una alternativa de sobrevivencia frente a la falta de oportunidades en el sector formal (Gómez Naranjo & Borraez Álvarez, 2005, pág. 35).

Adicionalmente los exponentes de esta teoría señalan que la informalidad se encuentra conformada por tres grupos: “aquellas actividades de producción y venta de subsistencia, las actividades dependientes a las dinámicas de la producción del sector formal y la producción y empleo de pequeña escala con significativos niveles de acumulación y aplicación tecnológica” (Sánchez, 2013, pág. 15) .

Por otro lado, surge la teoría institucionalista que, a diferencia de la estructuralista, señala que la informalidad se debe principalmente a una decisión racional del individuo: esta teoría señala que hay factores de orden económico como los ingresos y otros factores como el género del trabajador, la edad, la educación, las horas de trabajo, entre otros, que llevan a la persona a tomar la decisión de trabajar en la informalidad (Gómez Naranjo & Borraez Álvarez, 2005, pág. 35). Esta teoría acepta que existen barreras para la entrada de los individuos al sector formal fruto de la regulación estatal, y los individuos prefieren la informalidad antes de enfrentarse a estas y las demás regulaciones estatales (Salinas, González, & Marín, 2012, pág. 19). Para esta teoría, la informalidad se encuentra integrada por dos tipos de trabajadores con un perfil específico: “los independientes que eligen racionalmente pertenecer al sector informal y los asalariados informales que son excluidos de la posibilidad de acceder a un empleo informal.” (Sánchez, 2013, pág. 15)

1.6. Otras definiciones de Informalidad Laboral.

1.6.1. La informalidad laboral según el Banco Mundial.

El Banco Mundial entra a la discusión sobre la definición y las causas que dan lugar al empleo informal desde dos perspectivas diferentes, una de estas desde las exclusiones existentes a la formalización del trabajador y de la empresa, es decir, las barreras que existen en los ordenamientos jurídicos de los países que dan lugar a que los actores pertenecientes al sector informal decidan quedarse en él y no realizar la transición al sector formal. Estas barreras pueden consistir en la segmentación del mercado de trabajo, que termina por evitar que personas poco calificadas puedan acceder a trabajos formales. Otra barrera puede ser los altos costos de entrada al sector formal, a razón de cargas de tipo tributario, administrativas, entre otras, que se imponen a los miembros del sector formal (Perry, y otros, 2014, págs. 1-4).

Las barreras anteriormente descritas han sido tratadas ampliamente por diferentes sectores como las principales causas de la informalidad laboral, sin embargo, el Banco Mundial ha señalado que no solo son estos los factores que influyen en el surgimiento y expansión del sector informal, sino que también en muchos casos la informalidad es una decisión consciente que toman los actores económicos. De esta manera el banco mundial resalta que:

“Muchos trabajadores, empresas y familias escogen su nivel óptimo de vinculación con los mandatos e instituciones del Estado, dependiendo de su valoración de los beneficios netos asociados con la formalidad y los esfuerzos y capacidades del Estado para hacer cumplir la ley [...]. Los trabajadores no calificados, que pagan parcialmente por beneficios de protección social directa e implícitamente a través de salarios formales más bajos, pueden encontrar que lo que

esperan obtener en los empleos formales para los cuales están calificados, no compensa el consumo actual sacrificado o la mayor flexibilidad e ingresos que pueden obtener como trabajadores informales.” (Perry, y otros, 2014, pág. 2)

El Banco mundial no construyó una definición de informalidad laboral, pero realizó una lista de aquellas actividades que caen dentro de la categoría del sector informal, centrándose principalmente desde tres perspectivas: los trabajadores, los microempresarios y las empresas.

- Trabajadores, especialmente los adultos mayores y los jóvenes, que preferirían un trabajo con la protección laboral estándar, pero que son incapaces conseguir uno; aquellos que han renunciado a empleos en el sector formal para empezar una microempresa, para ser sus propios jefes, ganar más dinero y evitar hacer pagos a la protección social; y mujeres que dejan trabajos asalariados formales a cambio de la flexibilidad de balancear las responsabilidades en el hogar y las de la consecución de ingresos.

- Microempresarios sin intención de, o potencial para crecer y, por tanto, sin ninguna intención de involucrarse con las instituciones de la sociedad civil; aquellos a quienes se ha imposibilitado su expansión a causa de excesivas barreras para registrarse con las entidades del gobierno y que, por tanto, tienen acceso a otros insumos que ofrece el sector informal.

- Empresas e individuos que evitan los impuestos u otras regulaciones, debido a que todos los demás lo hacen y debido a la débil y desigual aplicación de las leyes; aquellas que registran sólo parte de sus trabajadores y parte de sus ventas –o declaran sólo parte del salario de sus trabajadores– debido a excesivas cargas regulatorias.

1.6.2. La informalidad laboral según trabajo sin afiliación al sistema pensional

Tal y como se anunció anteriormente, la informalidad laboral no tiene una definición unificada, en pocas palabras el trabajo informal es aquel que se encuentra por fuera de los límites regulatorios del estado, de manera que las personas que tienen relaciones laborales de esta naturaleza no cuentan con seguridad social o las demás prestaciones a las que tendrían derecho como vacaciones, salario mínimo, indemnizaciones por despido etc. El encontrarse informal de igual manera termina siendo uno de los factores más importantes a tomar en cuenta para determinar el trabajo decente. Dicho esto, la informalidad laboral de la manera en que la mide el DANE no se acomoda necesariamente a esta definición. Éste al seguir el criterio de la OIT proyecto PREALC de 1978 y las recomendaciones de la reunión del grupo de expertos DELHI de septiembre 2001, corre el confundir como trabajo informal aquellas relaciones laborales que tienen todas las características de un empleo formal y de la misma manera, corre el riesgo de catalogar como formales relaciones laborales que tienen todas las características de informales. Esto puede suceder de la siguiente manera:

La OIT a partir del proyecto PRELAC de 1978 consideraba que los establecimientos pequeños son los más propensos a generar las relaciones laborales informales, de este modo consagraba en sus resoluciones, como un estándar para la medición y determinación de las relaciones laborales informales a aquellas personas que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupan a un máximo de 10 personas. Por otro lado, el grupo DELHI ha determinado como un buen parámetro de medición de la informalidad a aquellas personas que laboran en establecimientos de 5 personas. Dicho esto, el estándar de informalidad en el que los trabajadores o empleadores son informales dependiendo del tamaño del establecimiento en el que laboran solo

es una ayuda para cuantificar la población informal, sin embargo, no determina por si solo con certeza si una relación de trabajo es informal o no.

Es debido a lo anterior que la OIT acoge el criterio de La Decimoséptima La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 2003 sobre la definición del empleo informal y de esta manera se cambia el criterio de trabajo informal que antes era basado en el tamaño de la empresa, por uno en el que el criterio de informalidad se encuentra en aquellas relaciones de trabajo que no se encuentran sujetas a la legislación laboral nacional.

De este modo la conferencia de la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre – diciembre de 2003) dicho que los trabajadores informales son los siguientes:

“Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, etc.).” (Organización Internacional del Trabajo, 2003)

A pesar de lo anterior, el DANE considera como informales a los empleados domésticos en empresas de cinco trabajadores o menos y los jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos. Sin embargo, en estos casos es también perfectamente posible encontrarse con relaciones laborales que cumplen con todas las características de un trabajo formal, en el que

a estos trabajadores se les brinde todas las prestaciones y los derechos consagrados en las leyes colombianas, como lo son el acceso a la seguridad social.

Ahora bien, los demás parámetros de medición de la informalidad del DANE son efectivos para determinar aquellos trabajos que se encuentran en la informalidad, estos son: los trabajadores familiares sin remuneración en empresas de cinco trabajadores o menos y los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares. Frente a estos tipos de trabajadores, no hay discusión sobre si se encuentran trabajando en informalidad o no, ya que como no se les reconoce remuneración por el trabajo realizado, no hay lugar a afiliación al régimen de seguridad social, no se cumple con la regla del salario mínimo y en general la relación laboral se encuentra al margen de las normas sobre el trabajo.

Sin embargo, aun cuando se toman en cuenta las anteriores salvedades, el DANE estaría dejando por fuera de la medición de la informalidad a aquellas personas que trabajen en empresas de más de 5 trabajadores y que a todas luces, su relación de trabajo tiene todas las características de una relación laboral informal, como por ejemplo a aquellas personas que trabajan en empresas de mayor tamaño pero que no se encuentran afiliadas a seguridad social.

Debido a lo anterior y como punto de partida para análisis del presente trabajo, se propone identificar al empleado informal como aquel que no realiza cotizaciones a seguridad social por su trabajo y más específicamente aquellas personas que no cotizan a algún sistema pensional. Este criterio es más cercano a los últimos desarrollos conceptuales por parte de la OIT, en especial el de la Decimoséptima La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 2003 y es diferente al utilizado por el DANE. En efecto, es posible encontrar trabajadores que laboran en empresas pequeñas cuyas relaciones laborales tengan todas las prestaciones legales y cumplan las normas del Estado, incluso en muchos de estos casos se podría afirmar que se está al frente de una

relación de trabajo decente. Por otro lado, no se puede decir lo mismo de aquellas relaciones laborales en las que el trabajador no tiene seguridad social, estas al no acceder a la protección de la seguridad social, muestran las características propias de una relación laboral informal.

Adicionalmente es importante resaltar que la definición del trabajo informal como aquel que no le brinda al trabajador seguridad social completa ya se ha ido implementando en diferentes ámbitos: en primer lugar, el DANE ha empezado a medir la proporción de trabajadores ocupados que no tienen seguridad social, aunque sigue teniendo como parámetro de informalidad principalmente el del tamaño de la empresa; en segundo lugar, organizaciones como el BID han acogido el criterio de que un trabajador informal es aquel que “no cotiza a pensiones en un determinado momento” (Bosch, Melguizo, & Pagés, 2013); otras organizaciones como la OCDE (Daude, 2012) y Asofondos³ también han venido adoptando el criterio de que el trabajador informal es aquel que no tiene afiliación a la seguridad social.

Por último, al interior del Gobierno de Colombia, el Ministerio del Trabajo ya había anteriormente utilizado en el año 2017 la medida de la formalidad laboral como el porcentaje de ocupados que cotizan a pensión, al hacer referencia al aumento en la creación de empleos formales en ese año (Ministerio del Trabajo, 2018).

1.7. El perfil de los informales en Colombia

En Colombia, hay un alto porcentaje de trabajadores informales, que en su mayoría cuentan con ingresos muy bajos y sin ninguna afiliación a la seguridad social. Se encuentra que

³ Entrevista. Director de Estudios Económicos de Asofondos. Jorge Llano Salamanca. Realizada el 13 de septiembre 2018.

los ingresos promedio de un trabajador informal se acercan al salario mínimo, pero igual están por debajo de este, creando una gran relación entre la pobreza y la informalidad laboral (Salinas, González, & Marín, 2012, pág. 59).

Otra característica del sector informal, más enfocada en explicar por qué los ingresos son tan bajos, es que según la teoría del capital humano los estudios y la experiencia tienen una relación directa con los ingresos de la persona, a mayores niveles de estudio, mayor experiencia y mayor adquisición de destrezas, serán mayores los ingresos, y será menor la probabilidad de estar en el sector informal. También se ha encontrado que, si bien han aumentado los niveles de educación, tanto en formales como en informales, los informales no reciben ingresos extra al año que sí podrían obtener los empleados formales (Salinas, González, & Marín, 2012, págs. 61-63).

En conclusión, el perfil de los informales en Colombia es el de una persona con pocos o nada de estudios, poca experiencia laboral, lo que conlleva a que obtengan muy bajos ingresos, ingresos que ni siquiera logran cubrir las necesidades básicas de sus hogares, por lo que la informalidad laboral tiene una alta relación con la pobreza.

1.8. Conclusiones acerca del concepto de informalidad laboral

Luego de haber analizado las diferentes definiciones que se encontraron sobre el empleo informal, el sector informal y la economía informal, se procederá a enunciar cuál va a ser la definición de informalidad que se tomará para los fines de este trabajo.

En primer lugar, es importante señalar que para analizar el o los efectos que la informalidad laboral tiene en el sistema pensional colombiano, no es necesario contar con una definición precisa

de sector informal entendido como el sector de la economía informal, revisado desde el punto de vista del empleador o empresario.

Por el contrario, es necesario contar con una definición de empleo informal, es decir, la informalidad desde el enfoque del empleado informal. El motivo de esto es que principalmente son los empleados informales quienes evaden o por los que se evaden el pago de los aportes a seguridad social y son quienes afectan el sistema pensional.

Para los fines de este trabajo, se tomará como principal definición de empleo informal aquella proporcionada por el DANE. Esta entidad en sus mediciones proporciona información no solo sobre el número de empleados informales en Colombia, el porcentaje de estos frente al resto de los trabajadores ocupados, sino también el porcentaje de estos trabajadores que no se encuentran afiliados al sistema general de pensiones y por lo tanto podrían tener algún efecto frente a la sostenibilidad de este.

Ahora bien, si el trabajador informal es aquel que no cotiza a seguridad social, haciendo especial énfasis en que no cotiza a pensiones, la pregunta que se plantea es si la formalización laboral podría resolver el problema actual del acceso a la pensión de vejez. Para responderla, es necesario pasar a explicar cómo funciona el Sistema de Seguridad Social en Colombia, haciendo énfasis en el Sistema General de Pensiones.

2. Sistema de Seguridad Social Integral

El artículo 1 de la ley 100 de 1993 estableció que el objeto del Sistema de Seguridad Social Integral es el de garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten; y para ello dividió el sistema en tres subsistemas: Sistema General de Seguridad Social en Salud, Sistema de Seguridad Social de Riesgos Laborales y Sistema General de Pensiones.

El Sistema de Seguridad Social en Salud tiene como objeto regular el servicio público y derecho fundamental a la salud, y crear condiciones de acceso en toda la población al servicio en todos los niveles de atención (Artículo 152, Ley 100, 1993). El Sistema General de Riesgos Laborales tiene como objeto regular las prestaciones y pensiones que se deriven de las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo (Artículo 249, Ley 100, 1993).

Como el tema central de esta investigación es el régimen pensional colombiano, especialmente la pensión de vejez, explicaremos con más detalle cómo funciona el Sistema General de Pensiones, los diferentes regímenes que lo componen, su normatividad, entre otros.

2.1. Sistema General de Pensiones

El régimen pensional tiene como objeto proteger a la población frente a las contingencias derivadas de la invalidez, vejez y muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y demás prestaciones que consagra la Ley 100 de 1993 (Artículo 10, Ley 100, 1993).

Son afiliados obligatorios a este sistema todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten

directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales (Artículo 3, Ley 797, 2003).

El ingreso base de cotización de los afiliados será el salario mensual que devenguen, y este nunca podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Para aquellos trabajadores a los que se les pacte la modalidad de salario integral, el ingreso base de cotización se calculará con el 70% de dicho salario (Artículo 5, Ley 797, 2003). En el caso de los trabajadores independientes con contrato de prestación de servicios personales, el ingreso base de cotización se calculará con el 40% del valor mensualizado de cada contrato, y en todo caso no podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente (Artículo 3.2.7.1, Decreto 1273, 2018).

Con la entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003 se modificó el monto de cotización a pensiones que disponía la Ley 100 de 1993 en su texto original, y estableció un incremento escalonado que empezaba a contar a partir del año 2004. A partir del año 2008, el monto de cotización se fijó en el 16% del ingreso base de cotización (Artículo 1, Decreto 4982, 2007), y sobre este valor el empleador paga el 75% y el empleado paga el 25% restante (Artículo 7, Ley 797, 2003).

El sistema pensional está compuesto por dos regímenes que coexisten entre sí, pero que son excluyentes: El Régimen de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

2.1.1. Régimen de Prima Media con Prestación Definida

Está regulado en el Título II del Libro I de la Ley 100 de 1993. El régimen de Prima Media con Prestación Definida es aquel mediante el cual los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes. En aquellos casos que no cumplan con los requisitos para ser beneficiarios de una pensión, se podrá optar una indemnización sustitutiva, esto es que al afiliado se le devolverán todos los aportes que haya realizado indexados, y en todo caso tendrá una cuantía menor que la que se tendría en caso de poder acceder a cualquiera de las pensiones anteriormente mencionadas. (Artículo 31, Ley 100, 1993).

Este régimen se caracteriza por ser un régimen solidario de prestación definida, en el que los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, y es el Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados (Artículo 32, Ley 100, 1993).

Inicialmente, este régimen fue administrado por el Instituto de Seguros Sociales, sin embargo, con la expedición de la Ley 1151 de 2007 se ordenó su liquidación, y en su lugar se creó la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, quien en la actualidad administra el RPM.

La Ley 100 de 1993 consagra tres tipos de pensiones: pensión de invalidez, pensión de sobrevivientes y pensión de vejez. La pensión de invalidez tiene como objeto cubrir las eventualidades derivadas de una enfermedad o accidente de origen común o profesional, para todos sus efectos se considera inválido la persona que a causa de estas eventualidades haya perdido un

50% o más de su capacidad laboral. Por otro lado, la pensión de sobrevivientes pretende cubrir un vacío que deja un miembro del núcleo familiar cuando fallece, de este modo se protege a la familia de las contingencias económicas que se puedan derivar de ese fallecimiento.

La pensión de vejez tiene como objeto facilitar la vida de la población que llegan a ser considerados adultos mayores y que ya no participan del mercado laboral. Para ser beneficiario de una pensión de vejez se debe cumplir con dos requisitos de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, estos son:

1) Si es mujer, haber cumplido cincuenta y siete (57) años de edad; si es hombre, haber cumplido sesenta y dos (62) años de edad.

2) Haber cotizado al menos 1.300 semanas.

El monto de la mesada pensional se calculará con el Ingreso Base de Liquidación que se calcula con el promedio del Ingreso Base de Liquidación de los últimos 10 años de cotización, o con el promedio de toda la vida. Se hará un cálculo independiente con cada uno de ellos y se aplicará la fórmula consagrada en el artículo 10 de la Ley 797 de 2003, en todo caso el monto de la mesada pensional no podrá ser superior al 80% del IBL.

Hasta diciembre de 2017, este régimen contaba con 6.529.094 de afiliados a de los cuales 2.349.505 afiliados eran cotizantes y 4.177.688 afiliados eran no cotizantes, 2.987.868 eran afiliados activos y 3.539.325 eran afiliados inactivos. Para mayo de 2018, tenía 1.308.645 pensionados, de los cuales 937.781 son pensionados por vejez, 69.437 pensionados por invalidez y 295.465 pensionados por sobrevivencia.⁴

⁴ Cifras tomadas de la Superintendencia Financiera de Colombia, ver tabla 1 - 11.

2.1.2. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad es el conjunto de entidades, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y demás prestaciones. Este régimen está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, la solidaridad a través de garantías de pensión mínima y aportes al Fondo de Solidaridad (Artículo 59, Ley 100, 1993).

Los afiliados a este régimen tendrán derecho al reconocimiento y pago de las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, y en los casos en que no reúnan los requisitos para ser beneficiarios de cualquiera de estas tres pensiones podrán optar por la devolución de saldos, esto es, que se le devuelve al afiliado todo lo que tenga ahorrado en su cuenta de ahorro individual, sus rendimientos financieros, y los subsidios del Estado cuando hubiere lugar. (Artículo 66, Ley 100, 1993)

Una parte de los aportes se capitalizará en la cuenta individual de ahorro pensional de cada afiliado. Otra parte se destinará al pago de primas de seguros para atender las pensiones de invalidez y de sobrevivientes y la asesoría para la contratación de la renta vitalicia, financiar el Fondo de Solidaridad Pensional y cubrir el costo de administración del fondo de pensiones. El conjunto de las cuentas individuales de ahorro pensional constituye un patrimonio autónomo propiedad de los afiliados, denominado fondo de pensiones, el cual es independiente del patrimonio de la entidad administradora (Artículo 60, Ley 100, 1993).

Las pensiones de invalidez y de sobrevivientes funcionan igual a como funcionan en el RPM, sin embargo, la pensión de vejez si presenta grandes diferencias. Para obtener el derecho a una pensión de vejez no importa la edad, se puede obtener el derecho a cualquier edad, siempre y

cuando el capital acumulado en su cuenta de ahorro individual le permita obtener una pensión mensual, superior al 110% del salario mínimo legal mensual vigente, reajustado anualmente según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor. Cuando a pesar de cumplir los requisitos para acceder a la pensión en los términos del inciso anterior, el trabajador opte por continuar cotizando, el empleador estará obligado a efectuar las cotizaciones a su cargo, mientras dure la relación laboral, legal o reglamentaria, y hasta la fecha en la cual el trabajador cumpla sesenta (60) años si es mujer y sesenta y dos (62) años de edad si es hombre (Artículo 64, Ley 100, 1993).

En el caso en que el afiliado cumpla 62 años si es hombre, o 57 años si es mujer, y no se haya alcanzado el capital suficiente para financiar al menos una pensión del salario mínimo legal mensual vigente, y hubiesen cotizado por lo menos 1.150 semanas, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión (Artículo 65, Ley 100, 1993). Adicionando un requisito, y es que cuando la suma de las pensiones, rentas y remuneraciones que recibe el afiliado o los beneficiarios, según el caso, sea superior a lo que le correspondería como pensión mínima, no habrá lugar a esta garantía (Artículo 84, Ley 100).

El RAIS cuenta con 15.126.692 de afiliados para mayo de 2018, de los cuales 6.268.066 son cotizantes y 8.858.626 son no cotizantes, 7.831.480 son afiliados activos y 7.295.212 son afiliados inactivos. Para esa fecha tenía 48.329 pensionados por vejez, 36.737 pensionados por invalidez y 58.571 pensionados por sobrevivencia, para un total de 143.637 pensionados.⁵

⁵ Cifras tomadas de la Superintendencia Financiera de Colombia. Ver tablas 1 - 11

3. El efecto de la formalización laboral en el Sistema General de Pensiones colombiano

3.1. El estado actual de la informalidad laboral en Colombia según tamaño de la empresa

La informalidad laboral en Colombia para agosto del año 2018 según la última encuesta del DANE, que se realiza en las los principales 23 ciudades del país y áreas metropolitanas, se encontró en 48,1%. Lo cual significa que la informalidad laboral en Colombia ha venido bajando progresivamente, un ejemplo de esto es que en el año 2012 la informalidad laboral se encontraba en 52.9% de la población. Del mismo modo si se compara este indicador con el del primer semestre del año 2001, se encuentra que la población trabajadora informal en este entonces era el 54.5% del total de los ocupados. Esto demuestra que el porcentaje de trabajadores informales en Colombia ha ido disminuyendo lentamente.

Por otro lado, el índice de informalidad de Colombia se encuentra cercano al promedio de los países de américa latina, el cual, según el informe anual de la Organización Internacional del Trabajo, se encuentra alrededor del 46,8% para el año 2015.

3.2. El estado actual de la informalidad laboral en Colombia según aportes al Sistema General de Pensiones

Para efectos del presente trabajo, se toma en cuenta una definición de informalidad diferente a la proporcionada por el DANE, en la cual se considera como trabajador informal a aquel que tiene un trabajo en el que no realiza aportes a pensiones. Dicho esto, en Colombia la

informalidad laboral en zonas urbanas afecta al 50.7% de la población en las 23 principales ciudades y áreas metropolitanas del país, según estadísticas de trabajadores ocupados sin cotizar a pensión del DANE (DANE, 2018). Esto quiere decir, que, en las zonas urbanas de Colombia, en el trimestre de mayo a junio del 2018, solo 5.950.000, de un universo de 12.064.000 personas ocupadas, realizaron cotizaciones al sistema pensional. Cuando se toma en cuenta las personas que en el mismo período de tiempo realizaron cotizaciones a seguridad social en pensiones en las zonas rurales del país, se encuentra que solo el 14.8% de la población realizó cotizaciones a seguridad social durante el trimestre en cuestión, esto significa que en las zonas rurales de Colombia el 85.2% de la población es informal.

Como consecuencia, en Colombia solo el 37.7% de la población ocupada realizó cotizaciones a seguridad social en el trimestre de mayo a julio, lo cual corresponde a aproximadamente 8.463.000 de personas, del total de ocupados en el país aproximadamente 14.013.000 millones de personas tienen relaciones laborales sin seguridad social⁶. La informalidad a nivel nacional se ubicó en 62.3% de los ocupados y si se compara esta con la informalidad diez años atrás se encuentra que en el trimestre de mayo a julio del 2008 la informalidad laboral medida por las cotizaciones al sistema pensional se encontraba en 67.9%, hubo una pequeña mejoría.

3.3. Afiliados al Sistema General de Pensiones

Ahora bien, luego de explicar el estado actual de la informalidad laboral en Colombia se pasará a explicar el estado actual del sistema pensional colombiano: En primer lugar, en el sistema

⁶ A estos datos se llegó restando del número total de ocupados a nivel nacional reportado por el DANE (22.476.000 de personas) el número total de ocupados que realizaron cotizaciones en el semestre en referencia (8.463.000 de personas).

pensional colombiano se encuentran afiliados, al Régimen de Prima Media (RPM) 6.529.094 con corte a diciembre del año 2017, según la distribución de afiliados que se proporciona a continuación:

Tabla 1.
Número de Afiliados Régimen de Prima Media.

| ENTIDADES | DICIEMBRE |
|------------------------|------------------|
| CAXDAC | 483 |
| FONPRECON - Ley 4/92 | 823 |
| FONPRECON - Ley 100/93 | 151 |
| FONPRECON Total | 974 |
| F. ANTIOQUIA | 444 |
| COLPENSIONES | 6.527.193 |
| TOTAL | 6.529.094 |

Nota: La tabla anterior muestra el número de afiliados que se encontraban en el Régimen de Prima Media con corte al 31 de diciembre del 2017. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2018)

Sin embargo, de las personas que aparecen afiliadas para el 31 de diciembre del 2017, solo el 45.76% se encontraban activas, es decir de los 6.529.094 de afiliados al RPM, solo 2.987.868 se encontraban activos en el sistema:

Tabla 2.
Número de Afiliados Activos e Inactivos Régimen de Prima Media.

| Concepto | Diciembre |
|------------------|-----------|
| ACTIVOS | 2.987.868 |
| INACTIVOS | 3.539.325 |

Nota: La tabla anterior muestra el número de afiliados que se encontraban en el Régimen de Prima Media con corte al 31 de diciembre del 2017 discriminados por su calidad de afiliados activos o inactivos. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2018)

Por otro lado, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) tiene según datos con corte a mayo del 2018 reportados por los fondos de pensiones a la Superintendencia Financiera, un total de 15.126.692 personas, los cuales se reparten de la siguiente manera:

Tabla 3.
Afiliados Fondo Moderado del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

| FONDO MODERADO | MAYO |
|------------------------|-------------------|
| PROTECCION | 4.184.321 |
| PORVENIR | 8.131.183 |
| OLD MUTUAL | 96.838 |
| COLFONDOS | 1.751.308 |
| OLD MUTUAL ALTERNATIVO | 328 |
| TOTAL | 14.163.978 |

Nota: La tabla anterior muestra el número de afiliados que se encontraban en el Fondo Moderado del Régimen de Ahorro Individual con corte al 31 de mayo del 2018 discriminados por el Fondo de Pensiones en que se encuentran. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2018).

Tabla 4.
Afiliados Fondo Conservador Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

| FONDO CONSERVADOR | MAYO |
|--------------------------|----------------|
| PROTECCION | 268.004 |
| PORVENIR | 495.939 |
| OLD MUTUAL | 9.654 |
| COLFONDOS | 137.183 |
| TOTAL | 910.780 |

Nota: La tabla anterior muestra el número de afiliados que se encontraban en el Fondo Conservador del Régimen de Ahorro Individual con corte al 31 de mayo del 2018 discriminados por el Fondo de Pensiones en que se encuentran. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2018).

Tabla 5.
Afiliados Fondo Mayor Riesgo del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

| FONDO DE MAYOR RIESGO | MAYO |
|------------------------------|---------------|
| PROTECCION | 37.400 |
| PORVENIR | 6.443 |
| OLD MUTUAL | 4.057 |
| COLFONDOS | 4.034 |
| TOTAL | 51.934 |

Nota: La tabla anterior muestra el número de afiliados que se encontraban en el Fondo de Mayor Riesgo del Régimen de Ahorro Individual con corte al 31 de mayo del 2018 discriminados por el Fondo de Pensiones en que se encuentran. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2018).

En cuanto al número de afiliados activos e inactivos para mayo del 2018, la Superintendencia Financiera ha publicado la siguiente información basada en los datos reportados por las administradoras de fondos pensionales:

Tabla 6.
Relación de Afiliados Activos e Inactivos del Fondo Moderado.

| FONDO MODERADO | MAYO | | |
|---------------------|------------------|------------------|-------------------|
| | ACTIVOS | INACTIVOS | TOTAL |
| PROTECCION | 2.319.346 | 1.864.975 | 4.184.321 |
| PORVENIR | 4.163.905 | 3.967.278 | 8.131.183 |
| OLD MUTUAL | 72.976 | 23.862 | 96.838 |
| COLFONDOS | 904.770 | 846.538 | 1.751.308 |
| SKANDIA ALTERNATIVO | 283 | 45 | 328 |
| TOTAL | 7.461.280 | 6.702.698 | 14.163.978 |

Nota: La tabla anterior muestra el número de afiliados discriminados entre activos e inactivos, que se encontraban en el Fondo Moderado del Régimen de Ahorro Individual con corte al 31 de mayo del 2018 y repartidos según el Fondo de Pensiones en que se encontraban. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2018).

Tabla 7.
Relación de Afiliados Activos e Inactivos del Fondo Conservador.

| FONDO CONSERVADOR | MAYO | | |
|-------------------|----------------|----------------|----------------|
| | ACTIVOS | INACTIVOS | TOTAL |
| PROTECCION | 102.935 | 165.069 | 268.004 |
| PORVENIR | 173.497 | 322.442 | 495.939 |
| OLD MUTUAL | 5.822 | 3.832 | 9.654 |
| COLFONDOS | 49.887 | 87.296 | 137.183 |
| TOTAL | 332.141 | 578.639 | 910.780 |

Nota: La tabla anterior muestra el número de afiliados discriminados entre activos e inactivos, que se encontraban en el Fondo Conservador del Régimen de Ahorro Individual con corte al 31 de mayo del 2018 y repartidos según el Fondo de Pensiones en que se encontraban. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2018).

Tabla 8.
Relación de Afiliados Activos e Inactivos del Fondo de Mayor Riesgo.

| FONDO DE MAYOR RIESGO | MAYO | | |
|-----------------------|---------|-----------|--------|
| | ACTIVOS | INACTIVOS | TOTAL |
| PROTECCION | 26.712 | 10.688 | 37.400 |
| PORVENIR | 5.480 | 963 | 6.443 |
| OLD MUTUAL | 3.264 | 793 | 4.057 |
| COLFONDOS | 2.603 | 1.431 | 4.034 |
| TOTAL | 38.059 | 13.875 | 51.934 |

Nota: La tabla anterior muestra el número de afiliados discriminados entre activos e inactivos, que se encontraban en el Fondo de Mayor Riesgo del Régimen de Ahorro Individual con corte al 31 de mayo del 2018 y repartidos según el Fondo de Pensiones en que se encontraban. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2018).

Esto muestra que, similar a lo que sucede en el RPM, solo el 51.77% de los afiliados del RAIS se encuentran activos, es decir que de 15.126.692 de personas afiliadas 7.831.480 se encontraban activas para el corte a mayo del 2018.

Por consiguiente, para mayo 2018 habían aproximadamente 21.655.786 personas afiliadas a algún fondo de pensiones, a este dato se llegó sumando el número de afiliados al Régimen de Prima Media con corte de diciembre del 2017 y el número de afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, con corte a mayo del 2018; aunque se están sumando datos con diferente fecha de corte, no se espera que el número de afiliados del RPM sea muy diferente al reportado en diciembre del 2017 ya que al revisar las variaciones históricas de afiliados a este sistema, aunque estos tienen una tendencia al aumento, no varían significativamente. Es importante especificar que no se cuenta con información más reciente sobre el número de afiliados del RPM al que el corte de diciembre del 2017.

Por último, el número aproximado de personas que se encuentran afiliados a algún fondo de pensiones (sumando los afiliados al RPM y al RAIS) es similar al número total de personas que se encuentran ocupadas según las aproximaciones del DANE en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del trimestre de mayo a julio, esto es 22.476.000 millones de personas ocupadas. Por lo tanto, se podría determinar que aproximadamente el 96.35% del total de personas ocupadas en Colombia se encuentran afiliadas a un fondo pensional. De estos aproximadamente el 69.85% se encontraban en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, y el 30.14% se encuentran afiliados al Régimen de Prima Media.

3.4. Cotizantes al Sistema General de Pensiones

En cuanto a los cotizantes, según datos reportados por las Administradoras de Fondos Privados a la Superintendencia Financiera, para mayo del 2018, de las personas afiliadas solo 6.268.066 personas cotizaron a pensiones por lo tanto según la definición de informalidad que se ha tomado para este trabajo, las personas que se encuentran afiliadas a algún régimen y figuran como no cotizantes hacen parte de la población de informales a analizar.

Tabla 9.
Relación de Cotizantes y no Cotizantes del Fondo Moderado.

| FONDO MODERADO | MAYO | | |
|---------------------|------------------|------------------|-------------------|
| | COTIZANTES | NO COTIZANTES | TOTAL |
| PROTECCION | 1.946.785 | 2.237.536 | 4.184.321 |
| PORVENIR | 3.187.608 | 4.943.575 | 8.131.183 |
| OLD MUTUAL | 67.330 | 29.508 | 96.838 |
| COLFONDOS | 749.121 | 1.002.187 | 1.751.308 |
| SKANDIA ALTERNATIVO | 250 | 78 | 328 |
| TOTAL | 5.951.094 | 8.212.884 | 14.163.978 |

Nota: La tabla anterior muestra el número de cotizantes y no cotizantes que se encontraban en el Fondo Moderado del Régimen de Ahorro Individual con corte al 31 de mayo del 2018 discriminados por el Fondo de Pensiones en que se encuentran. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2018).

Tabla 10.
Relación de Cotizantes y no Cotizantes del Fondo Conservador.

| FONDO CONSERVADOR | MAYO | | |
|-------------------|----------------|----------------|----------------|
| | COTIZANTES | NO COTIZANTES | TOTAL |
| PROTECCION | 90.048 | 177.956 | 268.004 |
| PORVENIR | 143.679 | 352.260 | 495.939 |
| OLD MUTUAL | 5.350 | 4.304 | 9.654 |
| COLFONDOS | 43.602 | 93.581 | 137.183 |
| TOTAL | 282.679 | 628.101 | 910.780 |

Nota: La tabla anterior muestra el número de cotizantes y no cotizantes que se encontraban en el Fondo Conservador del Régimen de Ahorro Individual con corte al 31 de mayo del 2018 discriminados por el Fondo de Pensiones en que se encuentran. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2018).

Tabla 11.

Relación de Cotizantes y no Cotizantes del Fondo de Mayor Riesgo.

| FONDO DE MAYOR RIESGO | MAYO | | |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|
| | COTIZANTES | NO COTIZANTES | TOTAL |
| PROTECCION | 24.054 | 13.346 | 37.400 |
| PORVENIR | 4.753 | 1.690 | 6.443 |
| OLD MUTUAL | 3.045 | 1.012 | 4.057 |
| COLFONDOS | 2.441 | 1.593 | 4.034 |
| TOTAL | 34.293 | 17.641 | 51.934 |

Nota: La tabla anterior muestra el número de cotizantes y no cotizantes que se encontraban en el Fondo de Mayor Riesgo del Régimen de Ahorro Individual con corte al 31 de mayo del 2018 discriminados por el Fondo de Pensiones en que se encuentran. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2018).

En segundo lugar, de las personas que se encontraban afiliadas al Régimen de Prima Media

2.350.915 realizaron cotizaciones en el mes de diciembre del 2017:

Tabla 12.

Relación de Cotizantes y no Cotizantes del Régimen de Prima Media.

| ENTIDADES | DICIEMBRE | | |
|------------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Cotizantes | No Cotizantes | TOTAL |
| CAXDAC | 156 | 327 | 483 |
| FONPRECON - Ley 4/92 | 718 | 105 | 823 |
| FONPRECON - Ley 100/93 | 101 | 50 | 151 |
| FONPRECON Total | 819 | 155 | 974 |
| P. ANTIOQUIA | 435 | 9 | 444 |
| COLPENSIONES | 2.349.505 | 4.177.688 | 6.527.193 |
| TOTAL | 2.350.915 | 4.178.179 | 6.529.094 |

Nota: Esta tabla muestra el número de afiliados discriminando entre quienes son cotizantes y no cotizantes en el Régimen de Prima Media con corte al 31 de diciembre del 2017 y repartidos según el Fondo en que se encontraban. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2018).

La divergencia que se encuentra entre el número de personas afiliadas activas y los afiliados cotizantes en el sistema pensional podría deberse a situaciones de evasión del pago de parafiscales por parte de las empresas o porque aunque la persona fue retirada del sistema por parte de la empresa, como por ejemplo debido a un despido o renuncia del trabajador, no se han cumplido los 6 meses necesarios para que la persona quede catalogada como inactiva según el artículo 2.2.2.1.2 del decreto 1833 del 2016:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.2. PERMANENCIA DE LA AFILIACIÓN. La afiliación al Sistema General de Pensiones es permanente e independiente del régimen que seleccione el afiliado. Dicha afiliación no se pierde por haber dejado de cotizar durante uno o varios períodos, pero podrá pasar a la categoría de afiliados inactivos, cuando tenga más de seis meses de no pago de cotizaciones.”.

Por consiguiente, la población de inactivos de tanto el RAIS, como la del RPM no se corresponde necesariamente con la población de trabajadores informales, es por esto por lo que esta no será tomada en cuenta como la población de informales a analizar.

Por otro lado, la población de afiliados al sistema de pensiones y que no realizan cotizaciones si son parte de la población de trabajadores en la informalidad, aunque no son el 100% de la población de informales en Colombia. En este sentido se puede determinar qué tanto en el Régimen de Prima Media como del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, tomando en cuenta el trabajador informal como aquel que no realiza cotizaciones a la seguridad social, se encuentra que de los afiliados a alguno de estos regímenes hay 13.036.805 de trabajadores informales. Este número es inferior a las estimaciones que realiza el DANE del total de personas ocupadas que no realizan cotizaciones a seguridad social en pensiones, el cual asciende a 14.013.000. La diferencia entre ambos puede atribuirse a aquellas personas que en ningún punto

de su vida productiva han estado afiliadas al sistema pensional y por lo tanto no se encuentran reflejados en las estadísticas de afiliados o cotizantes.

3.5. Personas que actualmente son beneficiarias de una pensión de vejez en Colombia.

En primer lugar, es importante informar que aunque el RPM tienen menos afiliados que el RAIS, es el sistema pensional que más personas tiene pensionadas en la actualidad; según datos publicados por la Superintendencia Financiera y que fueron reportados a esta por las entidades del sistema, para el corte de mayo del 2018 el RPM ha pensionado en total a 1.308.645 personas, de estas 296.567 personas son beneficiarias de una pensión de sobreviviente, 69.501 personas tienen pensión de invalidez, y 942.577 tienen una pensión de vejez. Sin contar a los demás fondos del RPM Colpensiones ha pensionado a 1.302.683 personas, de estos 937.781 son beneficiarios de una pensión de vejez.

En lo que respecta a al número de personas beneficiarias de una pensión en el sistema RAIS este asciende a 139.948 personas (con corte a mayo del 2018), sin embargo, de este número solo 48.329 personas equivalentes al 34.53% del total de personas beneficiarias de una pensión de vejez. Esto quiere decir que, si ambos regímenes tuvieran un igual número de afiliados, el Régimen de Prima Media tendría 45 más pensionados por vejez que el RAIS.

En segundo lugar, el sistema pensional colombiano no logra el objetivo de servir como una red de estabilidad financiera para aquellas personas que ya llegaron a la vejez, esto queda en evidencia cuando revisa que, del total de hombres y mujeres con edades superiores a los 62 y 57 años, la mayoría de estos no son beneficiarios de una pensión de vejez. Efectivamente, según Jorge H. Botero el presidente ejecutivo de Fasescolda el discurso inaugural de la Convención

Internacional de Seguros de octubre del 2017, *“En la actualidad solo el 23% de la población en edad de jubilación recibe una pensión.”* (Botero, 2017).

En el mismo sentido, el presupuesto general de la nación para el año 2018 separó para pensiones un rubro de 41.1 billones de pesos (Ministerio de Hacienda, 2017), lo que corresponde al 17.44% del presupuesto nacional para este año, siendo uno de los rubros más grandes y superior al del presupuesto por educación presupuestado para el mismo año. En definitiva, aunque el gobierno nacional actualmente realiza un enorme esfuerzo fiscal para garantizar las pensiones de las personas, esto no se ve reflejado en la capacidad del sistema de garantizarles a las personas que cumplieron la edad de pensión a acceder a una pensión de vejez.

Así mismo, de las personas que ya cumplieron la edad necesaria para pensionarse tienen muy pocas posibilidades de alguna vez acceder a una pensión de vejez, ya sea porque al cumplir la edad y no haber cumplido los requisitos para acceder a una pensión, solicitaron que se les realizara la devolución de saldos consagrada en el artículo 66 de la Ley 100 de 1993:

“Quienes a las edades previstas en el artículo anterior no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a éste hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho.”

Porque en el transcurso de su vida productiva estuvieron la mayoría del tiempo trabajando desde la informalidad y por lo tanto no tienen la esperanza de cumplir las semanas necesarias para acceder a una pensión en el RPM; porque no tienen el capital ahorrado necesario en el fondo privado que les garantice una pensión de si quiera un salario mínimo, esto incluso cuando de

haberse cambiado al régimen RPM podrían acceder a una pensión de vejez porque ya cumplieron la edad y el número de semanas de cotización necesarias, sin embargo la restricción del numeral e del artículo 13 de la ley 100 les impide volver a este régimen:

“ARTÍCULO 13. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES. El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características:

[...]

e. Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran. Una vez efectuada la selección inicial, estos sólo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada cinco (5) años, contados a partir de la selección inicial. Después de un (1) año de la vigencia de la presente ley, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez;

[...]”

3.6. ¿Cómo impactaría la formalización laboral en los dos sistemas actuales de pensiones?

Luego de haber determinado cual es la población de trabajadores informales en Colombia que se va a analizar y el estado actual del sistema pensional colombiano, a continuación, se examinará cuál es el efecto que tiene la informalidad laboral en el sistema pensional, principalmente tratando de dilucidar si la formalización laboral podría resolver el problema de acceso a la pensión de vejez. Para esto, el análisis se centrará en si la formalización laboral contribuye al aumento del número de personas que son beneficiarias de una pensión de vejez y si esta es garantía de la estabilidad fiscal del sistema de seguridad social en vejez.

Se intentará responder la pregunta ¿cuál sería el efecto en el sistema pensional colombiano, si la población que actualmente se encuentra informal, entendiendo informalidad como no cotización al régimen pensional, se formalizará? Para este análisis se diferenciará entre los efectos de la formalización laboral en el Régimen de Prima Media y en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Se tomará como base para el ejercicio, una población de informales de 14.013.000, de los cuales 13.036.805 se encuentran afiliados a algún régimen pensional, 4.178.179 en el Régimen de Prima Media y 8.858.626 que se encuentran afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. El millón de personas restantes, que el DANE estima que se encuentran ocupadas sin embargo nunca fueron afiliados a ningún régimen pensional se dividirá entre los dos regímenes por igual.

De este modo, se tratará de analizar, que sucedería si al RAIS entran como cotizantes nuevos 9.358.626 personas (de las cuales 8.858.626 ya eran afiliados que estaban en la informalidad y 500,000 nuevos afiliados cotizantes que entran a algún régimen por primera vez) y al RPM entran como cotizantes nuevos 4.678.179 personas (de las cuales 4.178.179 ya eran afiliados a este régimen y 500.000 nuevos afiliados cotizantes que entran a algún régimen por primera vez).

El DANE dice que el número total de personas informales que no cotizan a pensiones para julio de 2018 es de 14.013.000, que se podrían distribuir así según los datos de la Superintendencia Financiera: 4.178.179 personas afiliadas al RPM pero que dejaron de cotizar bien sea porque quedaron desempleados o porque están laborando en el sector informal, 8.858.626 personas afiliadas al RAIS pero que dejaron de cotizar bien sea porque quedaron desempleados o porque están laborando en el sector informal; y el resto de personas, que son 976.195, se asumirá que son

las personas que nunca se han afiliado a un fondo de pensiones. De ese número de personas que jamás se ha afiliado a un sistema pensional, se dividirá en partes iguales: 488.097 personas se afiliarían a Colpensiones y 488.097 personas se afiliarían al RAIS.

3.6.1. La formalización laboral en el RPM

Como se esbozó en el título anterior, a continuación, se realizará el análisis de los efectos que tendría la formalización laboral de las personas que se encuentran actualmente en la informalidad en el Régimen de Prima Media.

Actualmente, para acceder a una pensión de vejez en el Régimen de Prima Media se deben de cumplir con dos requisitos, en primer lugar, haber cotizado al menos 1300 semanas y haber cumplido la edad de 62 años si se es hombre y 57 años si se es mujer. El cumplimiento de estos dos requisitos se encuentra completamente en manos de la persona interesada en adquirir la pensión de vejez, la prestación recibida depende enteramente del número de semanas cotizadas y del Índice Base de Cotización, no depende de que el afiliado haya realizado los ahorros suficientes para garantizarse a sí mismo una pensión.

Dicho lo anterior, una respuesta simple a la pregunta de si la formalización de los trabajadores, que se encuentran afiliados en el RPM, conllevaría a un aumento en el número de personas que serían beneficiarias de una pensión de vejez es sí, debido a que, como la formalización laboral significa que los trabajadores realizarán los aportes necesarios a la seguridad social en pensiones, entonces tendrán la posibilidad de alcanzar a cumplir el requisito mínimo de semanas necesario para obtener una pensión de vejez y esto a su vez conllevaría a un aumento del número de personas que son beneficiarias de una pensión de vejez. Aproximadamente en

Colombia un trabajador tendría que trabajar 25 años como un trabajador formal para cumplir con este requisito. Sin embargo, sobre esto se tienen que hacer las siguientes anotaciones:

En primer lugar, se debe de tener en cuenta que si el día de mañana todos los trabajadores que en la actualidad se encuentran en la informalidad comienzan a cotizar al sistema pensional, no significaría que todos estos vayan a poder en algún momento acceder a una pensión de vejez. Lo anterior se debe a que, para muchos de estos trabajadores es muy baja la probabilidad de que estos vayan a poder cumplir el requisito de 1300 semanas cotizadas, debido a su avanzada edad o su situación de salud; para estas personas, la formalización laboral no les traería ningún beneficio en materia de posibilidades de adquirir una pensión de vejez.

Otro grupo de trabajadores al formalizarse, tendrían que seguir cotizando incluso ya habiendo superado la edad de pensión puesto que para este entonces puede que no hayan cumplido con las suficientes semanas cotizadas. Adicionalmente existe un tercer grupo de trabajadores podrán acceder a su pensión de vejez al momento de pensionarse, puesto que tienen suficiente tiempo para alcanzar las 1300 semanas de cotización si se llegasen a formalizar.

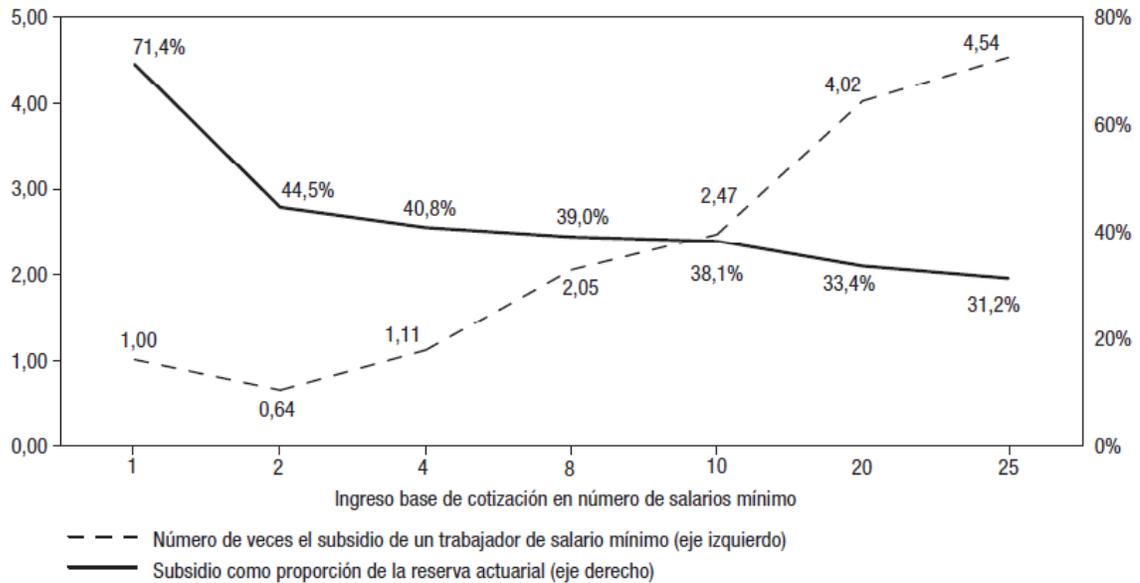
Sin embargo, a pesar de lo anterior, no se puede determinar cuántos trabajadores no tendrían expectativa de en algún momento razonable ser beneficiarios de una pensión, cuántos tendrían que seguir trabajando hasta cumplir con el número de semanas cotizadas requeridas a pesar de ya tener la edad suficiente para pensionarse y cuántos de estos podrán acceder a su pensión al momento de cumplir la edad necesaria. Esto se debe a que hacen falta estadísticas en esta materia. En consecuencia, no en todos los casos la formalización laboral es una garantía para los trabajadores para obtener una pensión.

Por otro lado, la formalización laboral le trae al Régimen de Prima Media una serie de consecuencias que tienen efecto sobre su sostenibilidad fiscal. Un estudio de la Universidad del Externado de Colombia realizó un análisis sobre el monto de los aportes que un cotizante a pensiones realiza en su vida y lo compara con el monto que se debería ahorrar para tener una renta vitalicia. En este estudio se encontró que a medida que el Índice Básico de Cotización del afiliado aumentaba, bajaba el porcentaje del monto de la pensión que se le debía de subsidiar de manera en que se terminaba subsidiando entre un 71,4% y un 31,2% de la pensión para los hombres y un 75,2% y un 43,4% para las mujeres, a pesar de esto, el monto real de los subsidios entregados aumentaba conforme también aumentaba el IBC del cotizante, de manera que se terminaba subsidiando en mayor medida a aquellas personas que tenía ingresos altos y aquellos quienes tenían ingresos bajos recibían menos subsidio (Farné & Nieto , 2017).

Según entrevista con Jorge Llano Salamanca Director de Estudios Económicos de Asofondos para financiar la pensión de una persona que ha cotizado toda su vida por un salario mínimo, al momento de pensionarse el Estado le ayudará con un subsidio por el valor de 88 millones de pesos, mientras que para una persona que cotizó los últimos 10 años con un salario de 19 millones de pesos mensuales recibe un subsidio de 1000 millones de pesos.

Gráfica 1.

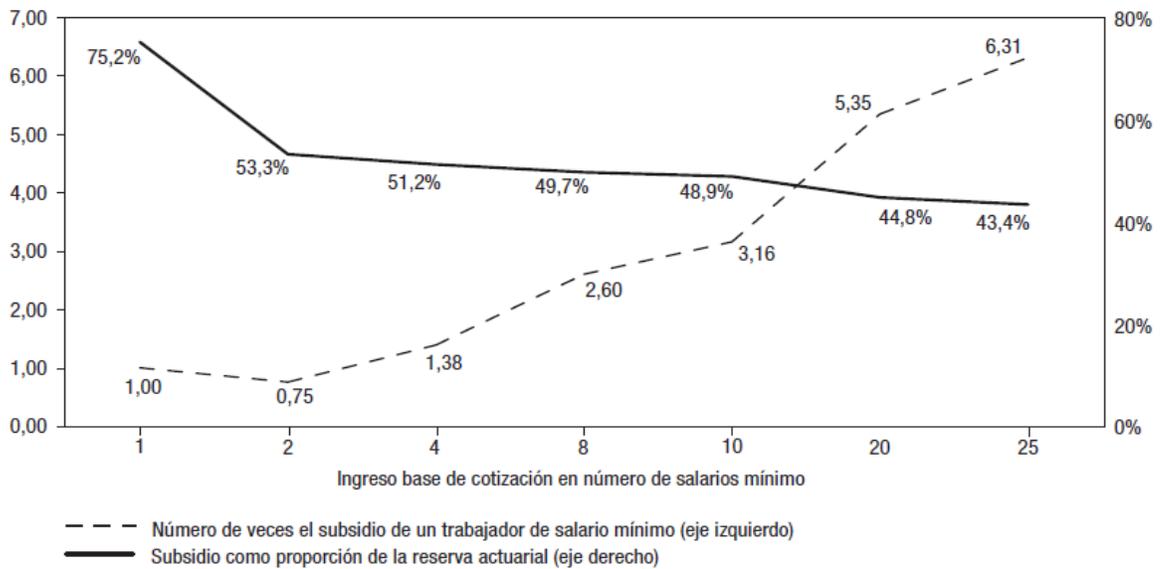
Subsidios en el Régimen de Prima Media según niveles del IBC. Hombre a los 62 años y 25 años de aportes.



Nota: Esta tabla muestra el porcentaje del valor de la pensión que se subsidia conforme al IBC en salarios mínimos del cotizante (Farné & Nieto , 2017, pág. 46).

Gráfica 2.

Subsidios en el Régimen de Prima Media según niveles del IBC. Mujer a los 57 años y 25 años de aportes.



Nota: Esta tabla muestra el porcentaje del valor de la pensión que se subsidia conforme al IBC en salarios mínimos del cotizante (Farné & Nieto , 2017, pág. 49).

Aunque es cierto que los recursos para pagar las pensiones de los pensionados del Régimen de Prima Media no son producto de las cotizaciones que los mismos pensionados realizaron al sistema, como si sucede en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, sino que provienen de un subsidio intergeneracional en el que las pensiones se pagan con los recursos que aportan al sistema quienes aún no se han pensionado, sigue siendo importante para la sostenibilidad del sistema que los recursos obtenidos de las cotizaciones de los afiliados tengan una proporcionalidad con el monto de las pensiones a las que posteriormente estos tengan derecho de lo contrario el sistema siempre dependerá con contar con una base de cotizantes muy superior a la de pensionados. Como se ha podido constatar en el RPM hay una gran disparidad entre los recursos que se logran ahorrar con los aportes de los afiliados y el costo de las pensiones otorgadas.

Por otro lado, en Colombia no se ha alcanzado el equilibrio necesario entre el número de cotizantes y el número de pensionados para que el sistema no requiera de aportes externos. Como ya se explicó en la actualidad cuenta con aproximadamente un millón de cotizantes adicionales a los pensionados (El RPM maneja 2.350.915 cotizantes y solo 1.302.683 pensionados), por lo tanto, ha sido el gobierno nacional quien ha tenido que poner el dinero restante y realiza anualmente grandes erogaciones con el fin de que el sistema tenga recursos suficientes para cumplir sus obligaciones. Anualmente el gobierno nacional le transfiere a Colpensiones 14.7 billones de pesos para el cumplimiento de estas obligaciones lo que termina siendo superior al monto de las cotizaciones realizadas por los afiliados.

Tabla 13.

Presupuesto de ingresos de los Fondos desagregado 2018.

| Concepto | Fondos administrados | | | | | Valor 2018 |
|--|----------------------|------------------|------------------|----------------|---------------|-------------------|
| | Vejez | Invalidez | Sobrevivencia | Subsidiado | Terceros | |
| I. INGRESOS | 25.837.864 | 1.310.434 | 2.174.957 | 253.035 | 37.903 | 29.614.193 |
| Saldo inicial | 89.284 | 4.888 | 23.211 | | | 117.383 |
| INGRESOS OPERACIONALES | 13.453.447 | 490.654 | 695.939 | 80.531 | 37.903 | 14.758.474 |
| Aportes Régimen de Prima Media | 7.597.757 | 467.942 | 648.324 | | | 8.714.023 |
| Aportes Régimen de Subsidiado | 24.481 | 6.462 | 8.966 | 80.531 | | 120.440 |
| Devolucion de Aportes | 5.103.961 | 0 | 0 | | | 5.103.961 |
| Conmutacion Pensional | 289 | 0 | 1.441 | | | 1.730 |
| Cuotas partes Pensionales | 49.919 | 1.076 | 1.049 | | | 52.044 |
| Bonos Pensionales | 520.554 | 4.218 | 5.803 | | | 530.575 |
| Convalidacion Pensional | 31.591 | 0 | 0 | | | 31.591 |
| Reintegros | 99.104 | 10.770 | 30.099 | | | 139.973 |
| Empos y Metales | | | | | 37.903 | 37.903 |
| Otros ingresos operacionales | 25.791 | 186 | 257 | | | 26.234 |
| INGRESOS NO OPERACIONALES | 12.295.133 | 814.892 | 1.455.807 | 172.504 | 0 | 14.738.336 |
| Aportes de la Nación | 12.043.292 | 813.041 | 1.452.783 | | | 14.309.116 |
| Rendimientos Financieros | 79.549 | 1.112 | 1.665 | 172.504 | | 254.830 |
| Ingresos excedente financiero Administradora | 100.000 | 0 | 0 | | | 100.000 |
| Redención reservas Régimen Subsidiado | 46.554 | 0 | 0 | | | 46.554 |
| Otros ingresos no operacionales | 25.738 | 739 | 1.359 | | | 27.836 |

Nota: Esta tabla muestra el presupuesto de ingresos y gastos de Colpensiones para el año 2018, las cifras se encuentran en millones (Colpensiones, 2017)

Teniendo en cuenta lo anterior, un primer efecto que se puede deducir de la formalización de la actual población de trabajadores informales es el aumento del dinero recaudado por Colpensiones en el régimen contributivo, se pasaría entonces de tener aproximadamente 2.350.915 cotizantes a posiblemente tener 7.029.094 cotizantes (donde se toma el número de cotizantes que se tiene actualmente más el número de cotizantes nuevos que posiblemente entrarían a cotizar), esto significaría un aumento cercano a 3 veces la base de cotizantes del sistema y pasar de tener 1.8 cotizantes por cada pensionado a 5.3 .

Ahora bien, ¿Cuál sería el IBC esperado de los informales? Según proyecciones de Colpensiones para el año 2018 el Índice Base de Cotización promedio de sus cotizantes va a ser de 2.13 salarios mínimos (Colpensiones, 2017, pág. 40), con este se espera obtener aproximadamente 8.834.000⁷ millones de pesos por lo tanto proporcionalmente teniendo 4.678.179 nuevos cotizantes, estos realizarían aportes adicionales por 17.5 billones de pesos adicionales.

Sin embargo, debido al perfil del trabajador informal en Colombia no se puede esperar que estos nuevos cotizantes del sistema aporten con la misma base de cotización que quienes ya están en él, por lo tanto, se asumirá que los trabajadores formalizados entrarán a cotizar con IBC de un salario mínimo, esto reduciría los aportes realizados por los nuevos cotizantes a aproximadamente 8.2 billones de pesos.

Como consecuencia de esto, En un primer momento ocurriría una disminución de los aportes que tiene que realizar anualmente la nación para que el sistema pueda cumplir los compromisos adquiridos, de todas maneras, deberá seguir aportando recursos extras para tapar el hueco del sistema.

Por otro lado, el sistema deberá de revisar su capacidad para a largo plazo de tener un número mayor de pensionados. Tener una informalidad laboral cercana a 0% significa que a futuro cerca de la totalidad de los trabajadores en Colombia en edad de jubilación tendrán la oportunidad de acceder a una pensión, esto no sería un problema para un sistema en el que las cotizaciones que cada pensionado realizó son suficientes para el pago de su propia pensión, lo cual no sucede en

⁷ Ver tabla No. 13.

Colombia⁸, o que cuenta con un número de trabajadores muy superior al número de pensionados, sin embargo, en Colombia las tendencias de natalidad han empezado a mostrar señales de que la proporción de personas en edad de trabajar con relación a la población de tercera edad empezará a disminuir progresivamente en los siguientes años (Banco de la República, 2015), lo cual termina por complicar aún más la sostenibilidad del sistema.

En conclusión a largo plazo, la formalización de los trabajadores en Colombia afecta la estabilidad fiscal del RPM, puesto que a mayor número de cotizantes, mayor subsidio deberá brindar el Estado cuando estas personas soliciten su pensión y teniendo en cuenta que en la actualidad el 17.44% del presupuesto nacional se dirige al sistema pensional para pensionar a solo el 23% de la población en edad de jubilación, cuando aumente la proporción de trabajadores en edad de jubilación solicitando pensión, este rubro podría llegar a ser insostenible.

3.6.2. La formalización laboral en el RAIS

Se parte de la base de que el número total de informales que podrían estar afiliados al RAIS y eventualmente poder optar por una pensión de vejez es de 9.346.723.

En primer lugar, se debe recordar que el Régimen de Ahorro Individual cada afiliado construye su pensión de vejez de acuerdo con los ahorros que haya efectuado a lo largo de su vida laboral. Para obtener una pensión mínima en el 2018, los afiliados deben garantizarse al menos una pensión del 110% del salario mínimo, lo que quiere decir que los hombres a los 62 años de

⁸ Revisar las gráficas No. 1 y 2.

edad y las mujeres a los 60 años de edad deben tener en su cuenta de ahorro individual un capital de aproximadamente de \$192.000.000 (Riaño , 2018) para el 2018.

Esto presenta grandes obstáculos para que los informales en Colombia puedan acceder a una pensión de vejez. Como se explicó, el perfil de los informales en Colombia es el de una persona con bajos recursos económicos, con ingresos muy bajos que incluso podrían ser inferiores al salario mínimo, pero como la legislación colombiana no permite que se cotice con una base inferior al salario mínimo, vamos a asumir que estas personas entrarían a cotizar con un índice base de cotización igual al salario mínimo legal mensual vigente, que para el 2018 es de \$781.242.

Según entrevista con Jorge Llano Salamanca Director de Estudios Económicos de Asofondos, un afiliado que cotice sobre el salario mínimo legal mensual no alcanzará el capital necesario y suficiente para subsidiarse una pensión de vejez, lo que quiere decir que en el Régimen de Ahorro Individual jamás se va a pensionar por vejez.

Como este sistema funciona como un ahorro que cada persona hace, en principio no se afectaría la sostenibilidad financiera pues si un afiliado no se alcanza a pensionar simplemente opera la devolución de saldos, a la persona se le devuelve lo que tiene ahorrado, y no se le subsidia una pensión de vejez. Sin embargo, este sistema tiene una garantía de pensión mínima, lo que significa que si un afiliado cumple con los requisitos expuestos en el Capítulo 2, se le puede completar el capital que le falta para obtener una pensión de vejez. Ahora, se podría pensar que si la totalidad de informales tienen acceso al Fondo de Garantía de Pensión Mínima este podría sufrir una crisis financiera. Así lo expuso el Director de Estudios Económicos de Asofondos, Jorge Llano Salamanca, en entrevista realizada en septiembre de 2018, si bien el fondo tiene un capital amplio que se financia con las cotizaciones que mes a mes hacen los afiliados, como el número de

informales en Colombia es una cifra tan alta, eventualmente este fondo podría tener los mismos problemas de sostenibilidad financiera que afectan actualmente al RPM.

No obstante, sería muy difícil que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima se viera afectado por problemas financieros, ya que no basta con que el afiliado no alcance el capital necesario para pensionarse, tenga cotizadas 1.150 semanas, y cumpla 57 años si es mujer o 62 años si es hombre, hay una condición adicional para que la persona pueda acceder a este fondo y es que el afiliado o sus beneficiarios no tengan ingresos mensuales de más del salario mínimo legal mensual vigente. Esta es una condición muy grande, que deja a muchos afiliados sin acceso al fondo.

En conclusión, la sostenibilidad financiera del RAIS no se verá afectada, primero porque cada afiliado construye su pensión de vejez con sus ahorros y no hay subsidios por parte del Estado, y si bien el Fondo de Garantía de Pensión Mínima es una ayuda para aquellas personas que no alcanzan a completar el capital por si solos, por la forma en la que está consagrado es muy difícil acceder a él, por lo que no se va a ver tampoco comprometido financieramente.

4. Conclusiones

1. En el Régimen de Prima Media se determinó que, en principio, la formalización laboral si aumenta el acceso a la pensión de vejez, puesto que más personas entrarían al sistema a cotizar y tendrían la posibilidad de cumplir con los requisitos exigidos para pensionarse por vejez.

2. A largo plazo, en un medio en el que haya tasas más altas de formalización laboral, el sistema no sería capaz de subsidiar las pensiones que se tendrían que otorgar, a menos que se aumente el monto del gasto que el gobierno realiza anualmente al Régimen de Prima Media.

3. El Régimen de Prima Media es actualmente inequitativo, puesto que los subsidios que se pagan a las pensiones aumentan en proporción con el Índice Base de Cotización del cotizante, de manera que los subsidios se encuentran destinados en su mayoría a la población con mayor poder adquisitivo.

4. La formalización laboral en el Régimen de Prima Media, aunque tiene la tendencia de aumentar el porcentaje de trabajadores que podrían acceder a una pensión de vejez, no necesariamente garantiza que todos quienes se encuentren en este régimen vayan a tener derecho a una pensión. Se debe de revisar cada caso puesto que el requisito de cumplir 1300 semanas para acceder a una pensión de vejez puede ser de fácil cumplimiento para un trabajador que ha estado siempre en el sector formal. Sin embargo, esto no sucede con los trabajadores que han estado en la informalidad, que han hecho muy pocas o ninguna cotización al sistema, pues para ellos alcanzar el requisito de 1300 semanas sigue siendo bastante alto.

5. En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad no se afectaría la sostenibilidad financiera del sistema pensional si hay un mayor índice de formalización laboral, debido a que en

este sistema cada afiliado con el ahorro de toda su vida construye su pensión de vejez y no hay subsidios por parte del Estado.

6. Debido al perfil de un trabajador informal en Colombia, si este se formaliza y comienza a cotizar en el RAIS, en la mayoría de los casos no alcanzaría nunca el capital suficiente ahorrado para pensionarse por vejez.

7. En el RAIS, los afiliados que no alcancen a ahorrar por si solos el capital suficiente para financiarse una pensión equivalente al menos a un salario mínimo legal mensual vigente podrían acceder en principio al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, sin embargo, la ley consagra un obstáculo muy grande que evita que haya muchos beneficiarios de este derecho, por lo que la sostenibilidad de este fondo tampoco se vería realmente afectada financieramente.

5. Referencias

Artículo 1, Decreto 4982. (2007). Colombia.

Artículo 10, Ley 100. (1993). Colombia.

Artículo 152, Ley 100. (1993). Colombia.

Artículo 249, Ley 100. (1993). Colombia.

Artículo 3, Ley 797. (2003). Colombia.

Artículo 3.2.7.1, Decreto 1273. (2018). Colombia.

Artículo 31, Ley 100. (1993). Colombia.

Artículo 32, Ley 100. (1993). Colombia.

Artículo 5, Ley 797. (2003). Colombia.

Artículo 59, Ley 100. (1993). Colombia.

Artículo 60, Ley 100. (1993). Colombia.

Artículo 64, Ley 100. (1993). Colombia.

Artículo 65, Ley 100. (1993). Colombia.

Artículo 66, Ley 100. (1993). Colombia.

Artículo 7, Ley 797. (2003). Colombia.

Artículo 84, Ley 100. (s.f.). Colombia.

Banco de la República. (2015). Mercado laboral y demografía. *Revista del Banco de la República*

Número 1047, 5-24.

Betancour, G. S. (2014). La Informalidad Laboral: Causas Generales. *Equidad y Desarrollo*, 12.

Bosch, M., Melguizo, Á., & Pagés, C. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y El Caribe*, . 2013, Banco Interamericano de Desarrollo. *Página 31*. Obtenido de Sitio Web Banco Interamericano de Desarrollo: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Mejores%20pensiones%20mejores%20trabajos.pdf>

Botero, J. H. (octubre de 2017). *Discurso Inaugural de la Convención Internacional de Seguros*. Obtenido de Sitio web Fasecolda: http://www.fasecolda.com/files/6215/0732/1538/Jorge_H._Botero_-_Discurso_inaugural.pdf

Colpensiones. (2017). *Consolidado Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos para el año 2018*. Colpensiones.

(2017). *Consolidado Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos para el año 2018*. Colpensiones.

Constitución Política. (1991). Artículo 25. Colombia.

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 1. Colombia.

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 2. Colombia.

DANE. (30 de diciembre de 2009). *Sitio web DANE*. Obtenido de Metodología Informalidad Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/metodologia_informalidad.pdf

DANE. (10 de septiembre de 2018). *Ficha técnica, DANE. GRAN ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES – GEIH Trimestre Mayo – Julio*. Obtenido de sitio web DANE: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

Daude, C. (13 de Julio de 2012). *Informalidad y política fiscal en América Latina Una visión integral de los desafíos. II Foro LAC Política Tributaria. Christian Daude Centro de Desarrollo OCDE. Bogotá,*. Obtenido de Sitio web OCDE.: <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/5.3.Daude-ESP.pdf>

Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, OIT. (enero de 1993). Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2010 de septiembre de 2010). *Comunicados y Boletines - DANE*. Obtenido de DANE: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/infejecutivo_ech_informalidad_may_jul2010.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (10 de agosto de 2018). *Comunicados de prensa: DANE*. Obtenido de DANE: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/comunicados_de_prensa/Cp_GEIH_abr18_jun18.pdf

Farné, S., & Nieto, A. (2017). ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? *Páginas de Seguridad Social*, 39-62.

Gómez Naranjo, L. G., & Borraez Álvarez, A. F. (2005). Apuntes sobre la Economía Informal, Caso Medellín. *Revista Semestre Económico*, XX.

Ley 1429 . (2010). Artículo 1 . Colombia.

Ministerio de Hacienda. (18 de julio de 2017). *Presupuesto 2018 por \$235 billones: sensato, realista, responsable, que cumple con la regla fiscal y el compromiso social*. Obtenido de sitio web Ministerio de Hacienda: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-087865%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio del Trabajo. (13 de febrero de 2018). *En 2017, 9 de cada 10 empleos fueron formales*. Ministerio del Trabajo, . . Obtenido de Sitio web Ministerio del trabajo: <http://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2018/febrero/en-2017-9-de-cada-10-empleos-fueron-formales>

Organización Internacional del Trabajo. (enero de 1972). *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Organización Internacional del trabajo.

Organización Internacional del Trabajo. (1991). El dilema del sector informal. Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo. (enero de 1993). Décimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos. *Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal*, 2-3.

Organización Internacional del Trabajo. (2002). 90a reunión Conferencia Internacional del Trabajo. *El trabajo decente y la economía informal*. Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo. (2002). Conclusiones de la Conferencia General de la OIT. *Reolución relativa al trabajo decente y la economía informal*, 3.

Organización Internacional del Trabajo. (2002). Informe VI El trabajo decente y la economía informal. (pág. 28). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo. (2003). Directrices sobre una definición estadística de empleo informal. *Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo* (pág. 3). Geneva: Organización Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo. (2003). Informe general, Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. (pág. 23). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo. (2013). *Economía Informal Y Trabajo Decente: Guía de Recursos Sobre Políticas la Transición Hacia la Formalidad*. Obtenido de Sitio web Organización Internacional del Trabajo: https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229429.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (8 de septiembre de 2018). *¿Qué es el trabajo decente?* Obtenido de Sitio web Organización Internacional del Trabajo: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm%20se%20ingres%C3%B3%20a%20ella%20el%20d%C3%ADa%208%20de%20septiembre%20del%202018

Organización Internacional del Trabajo. (26 de septiembre de 2018). *Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*. Obtenido de Sitio web OIT.: <https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/lang--es/index.htm>

- Organización Internacional del Trabajo. (2013). La Transición Hacia La Formalidad. *Economía Informal y Trabajo Decente: Guía De Recursos Sobre Políticas*, 6.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., & Saavedra-Chanduvi, J. (2014). *Informalidad: Escape y Exclusión*. Banco Mundial.
- Riaño, A. (27 de abril de 2018). ¿Es suficiente el dinero ahorrado para pensionarse? *El Espectador*.
- Salinas, J. D., González, S. I., & Marín, L. J. (2012). Características de la Población Ocupada en Colombia: Un análisis del perfil de los formales e informales. *Perfil de Coyuntura Económica*, 59.
- Sánchez, R. (2013). Enfoques, Conceptos y Metodologías de la Medición de la Informalidad Laboral en Colombia. *Lecturas de Economía*, 11-43.
- Sentencia C 606 (Corte Constitucional 1992).
- Sentencia T-1023 (Corte Constitucional 2008).
- Sentencia T-1108 (Corte Constitucional 2005).
- Sentencia T-629 (Corte Constitucional 2010).
- T - 164 (Corte Constitucional 22 de marzo de 2013).
- Tercera Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Paris.
- Zuccotti, G., & González, M. (2014). Educación obrera para el trabajo decente : módulo 4 : formalización de la economía informal . Buenos Aires : Oficina de País de la OIT para la Argentina .