

---

## mujer y desarrollo

# **L**a reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género

Consuelo Uribe Mallarino



NACIONES UNIDAS



Unidad Mujer y Desarrollo

Proyecto “Impacto de género de la reforma  
de pensiones en América Latina”

Santiago de Chile, octubre de 2002

Este documento fue preparado por Consuelo Uribe Mallarino, consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, en el marco del proyecto "Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina", con el apoyo financiero del Gobierno del Reino de los Países Bajos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1787-P

ISBN: 92-1-322081-2

ISSN versión impresa: 1564-4170

ISSN versión electrónica: 1680-8967

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2002. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G.101

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Glosario de abreviaciones

Cajanal	Caja Nacional de Previsión
CC	Corte Constitucional
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FFAA	Fuerzas Armadas
FSP	Fondo de Solidaridad Pensional
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ISS	Instituto de Seguros Sociales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
Superbancaria	Superintendencia Bancaria de Colombia
UMACRO	Unidad de Estudios Macroeconómicos del DNP

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Contexto</b> .....	13
A. Los problemas de la equidad en los sistemas pensionales .....	13
B. Los problemas de equidad de género y los sistemas de pensiones .....	15
C. Características ocupacionales y de ingreso de hombres y mujeres en Colombia .....	16
<b>II. La reforma pensional desde la perspectiva de género</b> .....	23
A. La reforma pensional colombiana .....	23
B. Resultados de la reforma pensional .....	26
C. La cobertura del sistema reformado .....	29
D. La equidad en el sistema reformado .....	31
E. El componente solidario y asistencial en el sistema reformado .....	35
F. La reforma y el acceso a pensiones por género .....	40
G. La bomba pensional .....	41
H. La racionalidad económica y la racionalidad jurídica .....	43
I. Efectos de la reforma pensional sobre hombres y mujeres .....	46
<b>III. Recomendaciones de política sobre la equidad de género en la reforma pensional</b> .....	51

<b>Bibliografía</b> .....	57
<b>Anexo estadístico</b> .....	61
<b>Serie Mujer y desarrollo: números publicados</b> .....	73

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Colombia: Sistema general de pensiones de afiliados, pensionados y recursos, marzo de 2001 .....	29
Cuadro 2	Colombia: Cobertura del sistema de pensiones, 1991, 1995, 1999 y 2001 .....	30
Cuadro 3	Colombia: Cobertura en cualquier sistema de pensiones, septiembre, 2000 .....	31
Cuadro 4	Colombia: Monto promedio mensual de las pensiones pagadas por los distintos regímenes, diciembre de 2000 .....	32
Cuadro 5	Composición de ingresos del Fondo de Solidaridad Pensional, enero-abril, 2000 ..	37
Cuadro 6	Pasivo pensional en Colombia 2001. Déficit en valor presente como porcentaje del PIB .....	42

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Colombia: Violencia y desplazamiento forzoso en los años noventa .....	17
Recuadro 2	El sistema pensional colombiano antes de la reforma.....	24

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Colombia: Tasas de desempleo femenino y masculino, 1991-2000 .....	18
Gráfico 2	Colombia: Tasa de desempleo por nivel educativo, 2000 .....	18
Gráfico 3	Colombia: Tasa de participación global masculina y femenina, 1991-2000 .....	19
Gráfico 4	Colombia áreas urbanas: Tasa de informalidad de hombres y mujeres, 1991-2000 ..	19
Gráfico 5	Colombia siete ciudades: Índice de ingresos salariales reales de hombres y mujeres, 1996-2000 .....	20
Gráfico 6	Colombia: Distribución porcentual de los ingresos de hombres y mujeres en salarios mínimos, 2000.....	21
Gráfico 7	Cobertura del sistema pensional colombiano 1995, 1999 y 2001 .....	30
Gráfico 8	Colombia: Monto promedio mensual de las pensiones pagadas en el régimen de beneficios definidos, 2000 y 2001.....	33
Gráfico 9	Colombia: Afiliados a fondos de pensiones por sexo y edad, mayo de 2001 .....	34
Gráfico 10	Colombia: Beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional y proporción de cotizantes al ISS que representaban, 1996-2000 .....	36
Gráfico 11	Distribución porcentual de los beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional. 1996, 1997 y 2000 .....	37
Gráfico 12	Colombia: Composición de los ingresos del 1% al Fondo de Solidaridad Pensional, por tipo de trabajadores aportantes, enero-abril 2000 .....	38
Gráfico 13	Colombia: Distribución porcentual de los y las afiliadas a fondos privados de pensiones, por edad, mayo 2001.....	40
Gráfico 14	Colombia: Distribución porcentual de los y las afiliadas a fondos privados de pensiones, por salarios mínimos devengados, 2001 .....	41
Gráfico 15	Colombia: Composición por sexo de los afiliados en cada uno de los fondos de pensiones privados, 2001 .....	41

---

## Resumen

---

En este trabajo se examinan los efectos que ha tenido la reforma pensional colombiana sobre la equidad de género, así como las razones por las cuales surgió en América Latina, y en Colombia en particular, la necesidad de reformar el sistema de pensiones durante los años noventa. Entre esas razones, se cuentan la composición demográfica, el desequilibrio financiero de los sistemas de pensiones, la reforma del Estado, el cambio en los roles de género y el ingreso tardío de los jóvenes al mercado de trabajo. Sin duda, el camino mostrado por la reforma chilena al sistema de pensiones y el ingreso de fondos privados para manejarlo marcaron la orientación de las reformas en buena parte de los países de la región durante la década pasada (o década anterior).

El sistema de pensiones en América Latina depende de las características del mercado de trabajo. El carácter informal de las relaciones laborales, que es generalizado en la mayoría de los países de la región, señala, a la vez, el límite de la expansión de la cobertura y las deficiencias en el diseño del sistema. En ese sentido, Colombia no es la excepción: en este país, la informalidad afecta más a las mujeres que a los hombres. Además, la cobertura y el tipo de pensiones a que tienen acceso unas y otros es diferente. Las mujeres, en general, reciben un ingreso o salario promedio menor, registran una mayor tasa de desempleo, una menor tasa de participación en el mercado laboral, un número de años efectivamente cotizados significativamente menor y, finalmente, tienen una mayor esperanza de vida.

Todo esto hace que la proporción de mujeres que son beneficiarias directas de una pensión sea mucho menor. A la vez, ellas en mayor medida, pero al igual que muchos trabajadores, se encuentran entre el grupo que nunca reúne las condiciones para lograr una pensión de jubilación. En el caso de las rentas vitalicias que ofrecen los planes privados de pensiones, éstas son abiertamente desventajosas para las trabajadoras, pues se estiman en base a la esperanza de vida y al monto ahorrado, la una más alta y el otro significativamente más bajo.

A través de este estudio, se analizan los resultados de la reforma pensional colombiana, cuyo sistema actual es un modelo único en el que se permite la existencia simultánea del sistema público y el de los fondos privados, que compiten entre sí. Se revisa la evolución de la cobertura de pensiones, antes y después de la reforma, observándose que se ha alterado poco, ya que solamente una tercera parte de la población activa se encuentra afiliada y cotiza a un fondo de pensiones. Si el aumento de cobertura no ha sido un logro de la reforma pensional, tampoco lo ha sido la viabilidad financiera del fondo público, dirigido por el instituto de los seguros sociales. Una deuda siempre en aumento ha llevado a plantearse la necesidad de una nueva reforma pensional, que se debate hace más de un año en el país y que es uno de los temas más importantes del programa del gobierno actual. Se repasan los éxitos de la reforma, en el sentido de alentar la creación de fondos privados de pensiones que han logrado atraer a la mitad de los afiliados al sistema, así como la posibilidad de transferir el fondo de pensiones del afiliado cuando éste se cambia de empleo, algo que no era posible con el sistema pensional anterior.

Además de examinarse las sentencias de la Corte Constitucional en materia de pensiones, en esta investigación también se analiza la composición por edad y por género de los afiliados a los fondos privados de pensiones, el monto promedio que reciben y los efectos del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) y su contribución a la mejora en la equidad de su cobertura.

Al evaluar cómo afecta la reforma a las mujeres trabajadoras colombianas, se observa de qué manera ellas ejercen su elección sobre el fondo de pensiones, la poca contribución del componente de solidaridad para mejorar la cobertura femenina y cuáles son los grupos ocupacionales que todavía siguen sin mayor protección social, como las empleadas domésticas y, en general, todas las trabajadoras del sector informal. Finalmente, se hacen algunas recomendaciones para mejorar la equidad de género en una próxima reforma pensional en Colombia.

## Introducción

---

Durante los años noventa, gran parte de los países de América Latina acometió la labor de reformar sus sistemas de pensiones. Las razones que motivaron esta acción fueron básicamente la escasa cobertura y los problemas de viabilidad financiera que presentaban, y la inaplazable tarea de reformar un sector público ineficiente que tenía a su cargo el sistema pensional. La región se levantaba de una década de crisis que, en materia de desarrollo social, se tradujo en un menor ritmo de expansión de los avances en calidad de vida respecto a décadas anteriores, mientras que en algunos frentes, como la pobreza, se habían experimentado francos retrocesos.<sup>1</sup>

En términos del equilibrio financiero de los sistemas de pensiones, el objetivo no se estaba cumpliendo, pues no parecía viable el pago oportuno de las obligaciones que se habían generado. Los países con sistemas maduros de pensiones (Argentina, Chile y Uruguay) predecían un escenario de “bomba de tiempo” susceptible de explotar en un futuro cercano dados sus costos fiscales implícitos; a su vez, los países con sistemas jóvenes veían como un imposible la construcción de verdaderos sistemas de seguridad social debido a que poseían esquemas de cobertura reducida, cuya expansión estaba estancada. Ambos tipos de países encontraban que sus sistemas de pensiones eran, en parte, causantes de sus respectivos déficit fiscales.

---

<sup>1</sup> Como sucedió con las tasas de incidencia de pobreza (o porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza), las cuales saltaron de 35% en 1980 a 41% en 1990 (CEPAL, 2000b, p. 23).

Otros hechos que forzaron las reformas fueron los cambios en la composición demográfica de la población, en los roles y funciones de género, en el tipo y duración de las relaciones de pareja y en una edad promedio más tardía de ingreso al mercado de trabajo debido a una escolaridad más prolongada de los jóvenes. De los cambios demográficos, el aumento en la expectativa de vida fue el más notable, asociado a un doble efecto sobre el sistema pensional: un incremento en el número absoluto de personas en las edades mayores y otro en el número de años durante los cuales éstas reciben una pensión. El incremento en la cantidad de personas que llega a la edad de jubilación ocurrió en los países de América Latina de manera mucho más acelerada que en los países industrializados,<sup>2</sup> de modo que, en cierta forma, el cambio demográfico tomó por sorpresa a una región cuyo imaginario colectivo era el de un hemisferio “joven”.<sup>3</sup> Un mayor número de personas de más edad también estaba incidiendo en la prestación de servicios de salud, pues las personas de más edad son susceptibles de experimentar considerables problemas médicos y su tratamiento suele ser más costoso que el de las personas jóvenes.

Por otro lado, estaban dejando de operar las estructuras tradicionales para el cuidado de los mayores y enfermos. Estas funciones, antes relegadas a la familia, habían sufrido una metamorfosis acelerada, debido al ingreso de la mujer a la fuerza de trabajo y a los cambios culturales sobre los roles tradicionales de género. En el pasado, el cuidado y sostenimiento de ancianos y enfermos se confiaba a la familia extendida, pero esto dejó de ser posible cuando las mujeres —que son las que toman a su cargo las labores que dicen relegarse “a la familia”— sencillamente ya no estaban en casa, por su inserción en el mercado laboral o por el rompimiento del vínculo matrimonial producto de un divorcio.

Otra razón que motivó las reformas pensionales de la región fue la urgente necesidad de reformar los servicios de salud (Queisser, 1998, p.20). En casi todos los países, la seguridad social incluía tanto componentes de atención sanitaria como esquemas pensionales. Aunque distintos, los sistemas de seguridad en salud y los de pensiones están, en general, altamente correlacionados y tienen un elemento común: el acceso se realiza a través del empleo protegido por la legislación laboral. De igual manera, los problemas en la captación de cotizaciones para salud y pensiones son similares, así como está ligada la evasión de aportes en ambos sistemas. Sin embargo, su estructura es bien diferente, porque el sistema de salud está constituido por una red de servicios de atención, mientras que el de pensiones consiste básicamente en uno de transferencias en dinero.<sup>4</sup> Los sistemas de pensiones, aunque tienen un componente de atención mucho menor que los de salud, sí requieren servicios financieros y administrativos que, como todo servicio, deben pagarse y son susceptibles de mayor o menor eficiencia.

Finalmente, la ideología neoliberal de los años noventa también tuvo un impacto en las políticas públicas, como en la pensional, que se tradujo en un movimiento generalizado para reformar el Estado —en especial, hacia la reducción de su tamaño— y permitir la prestación de servicios sociales por parte de proveedores privados. El ejemplo lo había dado Chile con un sistema pensional reformado desde 1981, pero ello ocurrió bajo condiciones de dictadura política en que la oposición a la reforma habría sido imposible. Sin embargo, en los demás países latinoamericanos la reforma pensional según el esquema chileno fue activamente impulsada por los organismos multilaterales de financiamiento (Cruz-Saco y Mesa Lago, 1998). En materia de pensiones, la ideología neoliberal puso el énfasis en la importancia de que los recursos pensionales entraran a engrosar los mercados de capitales, al tiempo que se enfatizaron las bondades de los fondos

---

<sup>2</sup> Así, países como Bélgica se tomaron cien años en duplicar su población mayor de 60 años, mientras que en Colombia ese fenómeno sólo tomó 20 años (Jaramillo, 1999).

<sup>3</sup> La mayor parte de las metas de desarrollo social de la década de los ochenta se referían a la población más joven, como lo indica el énfasis en la reducción de la mortalidad infantil, el incremento de la escolaridad primaria y la mejoría de las condiciones nutricionales de niños y niñas menores de cinco años.

<sup>4</sup> Al respecto, véase el artículo de Uribe (1999b) sobre la combinación ideal entre subsidios, servicios y pagos en política social.

privados en mejorar la eficiencia en la administración de las pensiones y en los rendimientos de sus inversiones.

La década de los noventa se inició con muchas esperanzas, acompañadas de un alentador crecimiento positivo de las economías de la región, un panorama político de mayor democratización y el fin de las dictaduras militares.<sup>5</sup> El crecimiento de las economías trajo asociado un incremento en el gasto social; éste, que se había deprimido durante los años ochenta, mostró un aumento decidido en los primeros años de la década siguiente, especialmente en seguridad social. Así, el aumento de los recursos destinados a pensiones y jubilaciones representó un 41% del incremento en el gasto social de los años noventa, contra 19% y 25% para educación y salud, respectivamente. A fines de los años noventa, el gasto en seguridad social en América Latina era el rubro que más pesaba dentro del gasto social total (CEPAL, 2000a, p.158). Este fenómeno, sin embargo, no es privativo de la región, puesto que en los países desarrollados el gasto en seguridad social constituye el rubro del gasto público más importante y el que experimenta mayor crecimiento (OCDE 1988a, 1988b y 1997).

Como se ha comprobado en los países desarrollados, aquellos con esquemas más extensos de protección social<sup>6</sup> son también los que presentan la más alta productividad, de manera que sus beneficios sociales y económicos claramente superan los costos asociados (OIT, 2000). La protección social le conviene a toda la sociedad, porque la previsión de los efectos adversos de los riesgos de pérdida de la salud y/o del ingreso se basa en un ahorro que se efectúa por largos años y no es un gasto que se causa súbitamente.<sup>7</sup> Así, los esquemas de protección social ayudan a que los grupos de población mayor, inválida o desempleada no caigan en la pobreza, liberan al fisco de la obligación de otorgarles subsidios de indigencia e impiden que se conviertan en usuarios no asegurados de la atención en salud.

---

<sup>5</sup> Aunque se vivieron “dictaduras constitucionales” en Perú y Argentina en donde los presidentes, sin violar la constitución respectiva, se perpetuaron en el poder por un tiempo mayor del término establecido en las constituciones bajo las cuales fueron elegidos la primera vez.

<sup>6</sup> La protección social incluye a todos los programas y políticas destinados a asegurar los riesgos de pérdida del empleo, temporal o definitiva, debido a causas económicas, enfermedad o edad avanzada, así como el riesgo de caer enfermo. Se diferencia de la seguridad social en que no solamente incluye a los beneficios financiados de manera contributiva sino también aquellos financiados con impuestos generales como las asignaciones familiares y las de indigencia.

<sup>7</sup> La concepción del Banco Mundial sobre protección social durante la primera parte de los noventa era la de una red de seguridad (*social safety net*), el equivalente de la malla en el circo destinada a recoger a los equilibristas en el evento de que se caigan; el símil era que la red de protección social estaba ahí para recoger a los individuos que, por una u otra razón, caían en el desempleo, la invalidez o se volvían mayores. A finales de los noventa, dicha concepción evolucionó hacia el aseguramiento del riesgo como modo de enfrentar la vulnerabilidad de los pobres. Así, de la concepción de protección social como redes de seguridad se pasó a su consideración como un trampolín para salir de la pobreza y una forma de manejar adecuadamente el riesgo (Banco Mundial, 2000). La posición oficial del Banco sobre pensiones y sus implicaciones macroeconómicas para el crecimiento quedó plasmada en 1994 cuando el único modelo con un pilar privado que llevaba tiempo funcionando era el chileno (véase Banco Mundial, 1994).

## I. Contexto

---

### A. Los problemas de la equidad en los sistemas pensionales

La inequidad ha pasado a la escena central tanto en la política social como en la económica. En el examen del modelo de desarrollo económico, América Latina surge como la región del mundo con la peor distribución del ingreso, por lo que

*“...la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones (...) es la vara fundamental para medir la calidad del desarrollo. (...) Este esfuerzo no es ajeno a los patrones de desarrollo económico e indica, por lo tanto, que al mismo tiempo que se busca un crecimiento económico más estable y dinámico (...) se debe perseguir también un desarrollo más integrador en términos sociales (...)”* (CEPAL, 2000a: 15).

La falta de cobertura en seguridad social de la mayor parte de la población económicamente activa es a la vez un problema actual y uno futuro: todos los excluidos del sistema están por fuera de una protección contra los riesgos actuales de enfermar, envejecer y morir, como lo harán más tarde cuando sus necesidades serán, sin duda, mayores.

Pero la especificidad de los esquemas de pensiones —en el sentido de que las contribuciones de hoy no solamente se usan para crear las reservas de mañana sino también —o principalmente— para pagar a los pensionados de hoy— hace que la equidad sufra no solamente por los que están fuera del sistema sino también por aquellos que están dentro.

Los fondos de pensiones, como todo fondo financiero, se benefician de que el mayor número de personas esté incorporada en el mismo, de modo que cada persona excluida es un atentado a la sostenibilidad financiera de dichos fondos.

Los esquemas de pensiones, al estar ligados al empleo, sufren los mismos vaivenes que éste. Tener un empleo da acceso también a la seguridad social; perderlo, conduce a la exclusión del mismo, en un proceso doblemente injurioso: el trabajador pierde su acceso a la seguridad social en salud y pensiones y el sistema pierde a un cotizante. Los empleos precarios, transitorios o faltos de protección son legión en la región. Colombia, que sufre actualmente de tasas de desempleo particularmente altas, ha presentado tasas de desempleo estructural por encima del promedio en la región desde hace varias décadas, al igual que cuenta con un salario mínimo relativamente alto (Perotti, 2000:7). Algunos analistas han señalado a la excesiva seguridad en el empleo de los códigos laborales latinoamericanos como causantes de altas tasas de desempleo;<sup>8</sup> los problemas de empleo y la crisis concomitante del sistema de pensiones, sin embargo, no son privativos de los países en desarrollo. De manera determinante, están en crisis también en los estados de bienestar debido a sus consecuencias fiscales y al fin de la época del “pleno empleo”.<sup>9</sup>

Los sistemas de pensiones de la región, salvo aquellos instaurados en países con una base industrial o un sector de servicios desarrollados, no han podido superar el crónico problema de la falta de cobertura del gran contingente de empleados del sector informal y de los trabajadores por cuenta propia que en algunos países —como Colombia— supera ampliamente el de los trabajadores en el sector formal. Este fenómeno persiste a lo largo de los cambios en la función y estructura del Estado, y a pesar de las medidas de “flexibilización laboral” que se introdujeron en varios países a lo largo de los años noventa. Lo cierto es que durante esta década la proporción de trabajadores en el sector informal —formado por los microempresarios, el servicio doméstico y los trabajadores independientes— creció en vez de disminuir (CEPAL 2000a: 125). Experiencias de otros países donde se ha puesto en práctica la flexibilización del código laboral señalan resultados diversos; en países como Gran Bretaña, ésta no ha conducido a un incremento significativo del empleo pero ciertamente acompaña al bajo desempleo que caracteriza a los Estados Unidos (Esping-Andersen, 1997).

Para América Latina, autores como Uthoff (1999: 172-175) se preguntan si debemos seguir esperando a que los trabajadores del sector informal se acojan al sistema de pensiones o si ello no va a ocurrir jamás, dado que la informalidad se caracteriza justamente por la inadecuada capacidad del mercado de trabajo de ofrecer empleos con protección social. En condiciones de elección entre ahorrar para una pensión o utilizar los recursos para invertir en la propia actividad productiva, los trabajadores por cuenta propia, sean éstos empresarios, profesionales independientes o vendedores ambulantes, no ven como prioritario el ahorro para una pensión. Esto constituye lo que este autor denomina la “miopía” del contingente de trabajadores independientes en edad productiva (Uthoff, 1999).

La equidad también juega en las pensiones en el sentido de que son sistemas de ahorro cuyos rendimientos son la base de una renta que se convertirá después en el ingreso para los pensionados.

---

<sup>8</sup> Véase Heckman y Pagés (2000) para la región y Kugler (2000) para Colombia.

<sup>9</sup> Sobre la crisis de los esquemas de protección social en los estados de bienestar, véase el artículo de Gosta Esping-Andersen (1997) para la OCDE. En este artículo Esping-Andersen argumenta que los estados de bienestar tienen un sesgo hacia los pensionados que le resta recursos a los jóvenes, lo cual incide en la formación de nuevas familias, en las tasas de fecundidad y en la mayor participación femenina en el empleo, todo lo cual milita en contra de la vigencia financiera de los mismos esquemas de pensiones.

Estos rendimientos están en función del monto ahorrado, el cual, a su vez, es función del salario o del ingreso sobre el cual se cotiza. La enorme disparidad en los salarios en la región es, entonces, la base para una desigualdad social entre los pensionados.

La forma como los sistemas pensionales tradicionalmente han enfrentado esa inequidad es a través de la solidaridad generada por el cruce de subsidios entre generaciones y entre personas de mayores y menores ingresos. De igual manera, en atención en salud ello incluye el cruce de subsidios entre la población más joven y sana y aquella mayor y con condiciones crónicas. La solidaridad es considerada como uno de los principios básicos de la seguridad social.<sup>10</sup>

## **B. Los problemas de equidad de género y los sistemas de pensiones**

El examen de la inequidad entre hombres y mujeres es particularmente relevante porque la dimensión de género explica buena parte de los problemas de desigualdad que acompañan a los servicios sociales. Ahora bien, las características de inserción en el mercado de trabajo difieren ampliamente entre hombres y mujeres, por lo que su acceso a un ingreso asegurado y a servicios sociales básicos está condicionado por esta diversa inserción. Un mismo régimen de protección social, dadas estas características estructurales, produce entonces efectos diversos entre unos y otras.

La dimensión de género de los sistemas de pensiones ha sido tema de preocupación en los países desarrollados desde hace décadas. Así, por ejemplo, en la Gran Bretaña existe legislación para que las rentas vitalicias se estimen conforme a un patrón unisexo. En Estados Unidos, desde los años setenta, se ha seguido la jurisprudencia sentada por la sentencia de un juez según la cual las características estadísticas de un conglomerado como las mujeres no se pueden aplicar en forma individual a uno de los miembros de ese conglomerado, por lo cual para una expectativa de vida mayor de las mujeres no se puede reducir el monto de una pensión con el argumento de que la usuaria la va a recibir un mayor número de años.

En América Latina y en otras regiones del mundo en desarrollo esta dimensión de género ha sido una preocupación de reciente data, pero empezó a ser objeto de estudio por parte de la CEPAL y del Banco Mundial desde mediados de los años noventa.<sup>11</sup> El origen de la problemática estriba en que las políticas públicas como la pensional se realizan teniendo en cuenta un “usuario tipo” que no corresponde sino a una ficción estadística.

*“La ausencia de la dimensión de género en seguridad social es dramática en nuestra región. En el proceso de reformas a los sistemas de pensiones, el análisis de género ha estado ausente y, por tanto, no ha sido un tema discutido con la profundidad necesaria en los ámbitos gubernamentales, académicos y políticos. Esto se debe en parte al desconocimiento general de la población respecto del funcionamiento de los nuevos sistemas de pensiones, como también por el disminuido espacio que el tema de equidad de género ha tenido en los estudios de sistemas de pensiones reformados”* (Arenas de Mesa, 2001:3).

Hay características propias de la situación demográfica, laboral, salarial y de roles de hombres y mujeres que afectan hondamente el tipo de pensión al cual pueden acceder, de manera que una legislación igual para ambos sexos no tiene la misma repercusión para cada uno de ellos.

<sup>10</sup> Respecto a los principios que debe mantener toda reforma pensional, véase la posición conjunta de la OCDE y la OIT en Gruat, 1997.

<sup>11</sup> Véase los trabajos de SERNAM (1995), Cox (1999) y Arenas de Mesa (2001) para Chile y el de Fox y Castel para la antigua Unión Soviética (1999).

Las siguientes características afectan distintamente a hombres y mujeres en términos de pensiones:

- a) **Ingreso o salario promedio diferenciales.** Existe una brecha entre los ingresos de hombres y mujeres que, aunque se ha reducido en las últimas décadas, sigue siendo de una magnitud importante. Las mujeres, al generar ingresos menores, cotizan aportes menores que se transforman en beneficios pensionales menores más adelante.
- b) **La tasa de participación** en el mercado de trabajo indica grandes disparidades. Al no estar en la fuerza de trabajo, las mujeres quedan excluidas de un sistema de cotizaciones que premia solamente a las personas que se mantienen por un largo tiempo en ella.
- c) **El número de años efectivamente cotizados** es también diferente, en parte por el rol femenino de la reproducción y del cuidado personal de menores y de padres/suegros o hermanos mayores o inválidos. Las carreras interrumpidas son típicas de las mujeres que realizan estas labores.
- d) **La esperanza de vida**, que es muy asimétrica entre los dos sexos en general, lo es aún más para los grupos de edad mayor. Esto tiene repercusión en el número de años durante los cuales se percibe una pensión.
- e) **El tipo de actividad al que se dedican** es también distinto, y algunas modalidades de inserción en el mercado laboral como el trabajo informal son inconducentes a la hora de reunir los requisitos para una pensión.

### **C. Características ocupacionales y de ingreso de hombres y mujeres en Colombia**

Aquí examinaremos las características demográficas y laborales propias de los dos géneros en Colombia durante los años noventa. Como el sistema pensional colombiano está basado en cotizaciones sostenidas en el tiempo, la viabilidad, el tipo y el monto de la pensión a la cual acceden unos y otras están estrechamente ligados con sus patrones laborales y salariales.

En cuanto a las características demográficas de la población en general, es importante anotar que el grupo de edad que mayor crecimiento experimenta en el momento es el de los mayores de 60 años (véase el cuadro A). En el año 2000, el porcentaje de las personas mayores de 60 años era del 7% de la población total. Como la edad de pensionamiento para las mujeres se inicia a los 55 años, es notoria la diferencia entre el porcentaje de hombres y mujeres mayores de esa edad: es de dos puntos porcentuales en el año 2000, pero será de tres en el 2010. Para el año 2010 habrá 7 millones de colombianos mayores de 50 años y más de 4 millones mayores de 60 años, representando el 14% de toda la población. En cuanto a la expectativa de vida al nacer (cuadro B), para el quinquenio presente los estimativos son de 69 años para los hombres y 75 para las mujeres, una diferencia de seis años que en los países desarrollados es aún más amplia. La proporción de personas mayores dentro de las mujeres es, entonces, mayor para las mujeres que para los hombres, como sucede en otros países de la región (Chackiel, 2000).

Es preciso anotar que Colombia pasó de una expansión de su economía, del gasto público y del gasto social a comienzos de la década de los noventa, a una crisis aguda a partir de 1997. Entre 1999 y 2000 el país experimentó una tasa de crecimiento negativo de su economía. En los últimos cuatro años, además, se ha producido una agudización del conflicto armado, lo cual produjo grandes desplazamientos internos de población (véase el recuadro 1), lo mismo que un aumento en la pobreza y un empeoramiento en la distribución del ingreso (Misión Social, 2000).

## Recuadro 1

**COLOMBIA: VIOLENCIA Y DESPLAZAMIENTO FORZOSO EN LOS AÑOS NOVENTA**

El fenómeno del desplazamiento interno se observa en Colombia desde mediados de los años ochenta, pero sin duda se ha acelerado desde 1995. Una organización que le hace seguimiento a este fenómeno estima en 1.8 millones el número de personas desplazadas entre 1990 y 2000, de las cuales cerca del 80% lo hizo a partir de 1995 (CODHES, 2001). El desplazamiento forzoso es producto del conflicto armado y ocurre básicamente desde las áreas rurales hacia las ciudades, pero también hay desplazados de áreas urbanas menores hacia ciudades intermedias y grandes. La violencia produce desplazamiento directo e indirecto; las masacres, en específico, son causantes de grandes movimientos de población. Solamente entre 1993 y 1998 ocurrieron 613 masacres en las que murieron 3 247 personas. Se estima que por cada persona asesinada en una masacre se producen 48 personas desplazadas. Los desplazados abandonan parcelas, casas de habitación y labores para convertirse en pobres, desempleados urbanos (Misión Social, 2000: 30).

El panorama laboral hacia finales de los años noventa fue catastrófico en el país y para el año 2000 la tasa de desempleo había alcanzado el alarmante nivel del 20.5%. Esto ocurrió a pesar de una reforma laboral en el primer año de la década que no produjo los resultados esperados.<sup>12</sup> En el país, las probabilidades de caer en el desempleo son sustancialmente mayores para las mujeres que para los hombres: sus tasas de desempleo son mayores entre cuatro y medio y casi ocho puntos porcentuales que las de los hombres (véase el gráfico 1). A pesar de seguir un patrón similar, la brecha entre las dos tasas no disminuyó durante los años noventa y se acrecentó en el último año de la década.

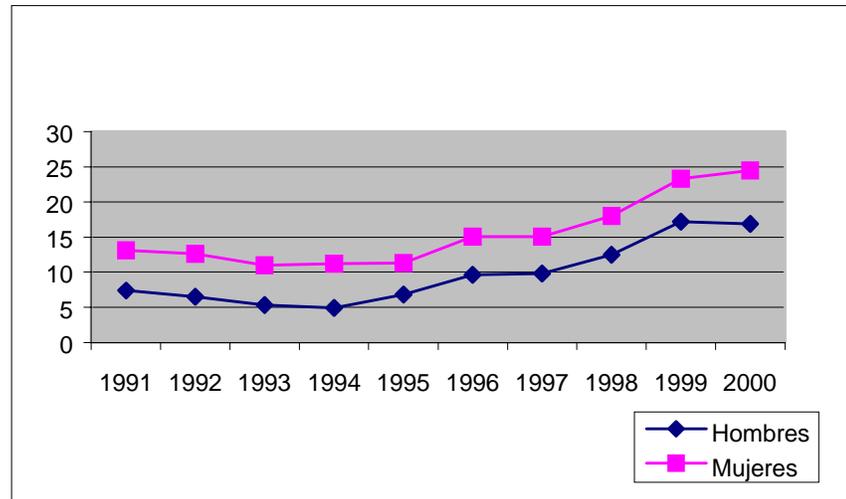
Cuando se examina el desempleo por nivel educativo se observa que es menor entre las personas sin ninguna educación formal o con primaria solamente, frente a aquellas que terminaron secundaria (véase el gráfico 2 y el cuadro F). En el caso de las mujeres, la elevación de su nivel educativo hasta la finalización de la secundaria acompaña a mayores tasas de desempleo en mayor medida que entre los hombres. Solamente las mujeres que tienen estudios universitarios completos presentan tasas de desempleo del mismo nivel que las mujeres sin ninguna educación formal. También hay que esperar a tener estudios universitarios completos para que las tasas de desempleo de ambos sexos se equiparen. Lo anterior daría argumentos en contra de los que proponen la elevación del nivel educativo hasta los estudios secundarios como principal respuesta a los problemas de empleo.

En términos de la tasa de participación de hombres y mujeres, el patrón es bastante diferenciado (74% para hombres y 57% para las mujeres en el 2000), pero se halla en proceso de rápida transformación. Como se observa en el gráfico 3, si bien la tasa de participación femenina fue menor a la masculina en un 36% a comienzos de la década, ésta diferencia se había acortado a finales de la misma a un 23%. La tasa de participación masculina, entre tanto, permaneció básicamente inalterada durante la década. Dado que la tasa de empleo femenino no se incrementó en la década mientras que la de participación sí lo hizo, el mayor desempleo femenino puede atribuirse al incremento en la participación de las mujeres. Lo que se puede colegir, entonces, es que una de las maneras como las familias han enfrentado la crisis es a través de una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, algunas de las cuales se convirtieron en

<sup>12</sup> Esta reforma se concretó en la Ley 50 de 1990. Sus principales modificaciones consistieron en la posibilidad de pagar un "salario integral" sin prestaciones sociales a los empleados que ganaban más de cuatro salarios mínimos y la posibilidad de realizar contratos laborales de corto plazo. Ver A. Kugler, 2000.

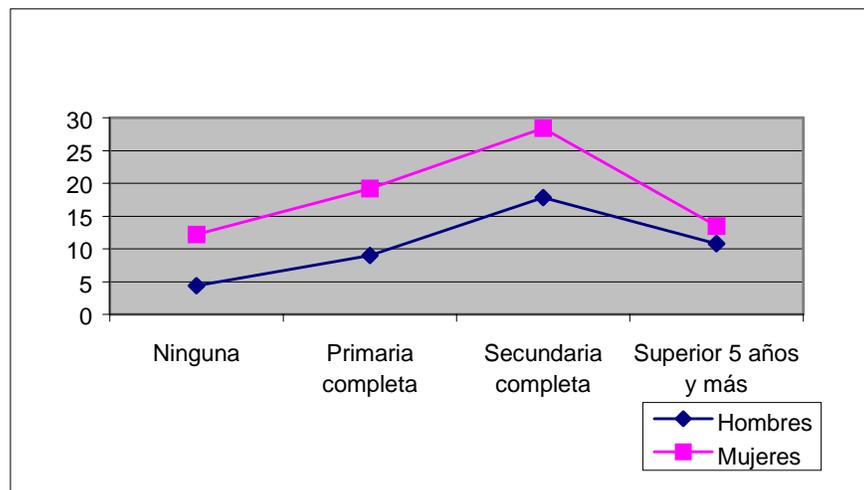
cabezas de sus hogares. Otras estrategias para enfrentar la crisis incluyeron descender el consumo, vender activos y sacar a los jóvenes del sistema escolar (Gaviria, 2000: 128).

**Gráfico 1**  
**COLOMBIA: TASAS DE DESEMPLEO FEMENINO Y MASCULINO, 1991-2000**



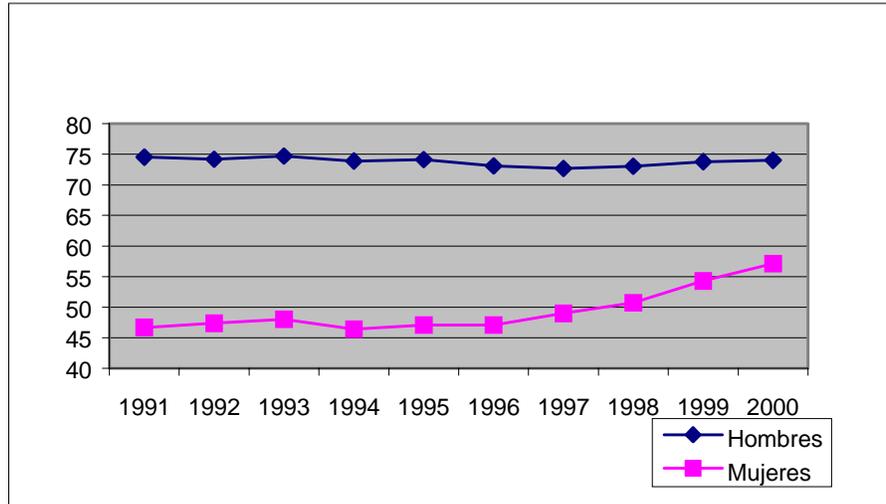
Fuente: Dane, cuadro C, Anexo.

**Gráfico 2**  
**COLOMBIA: TASA DE DESEMPLEO POR NIVEL EDUCATIVO, 2000**



Fuente: Dane, cuadro F, Anexo

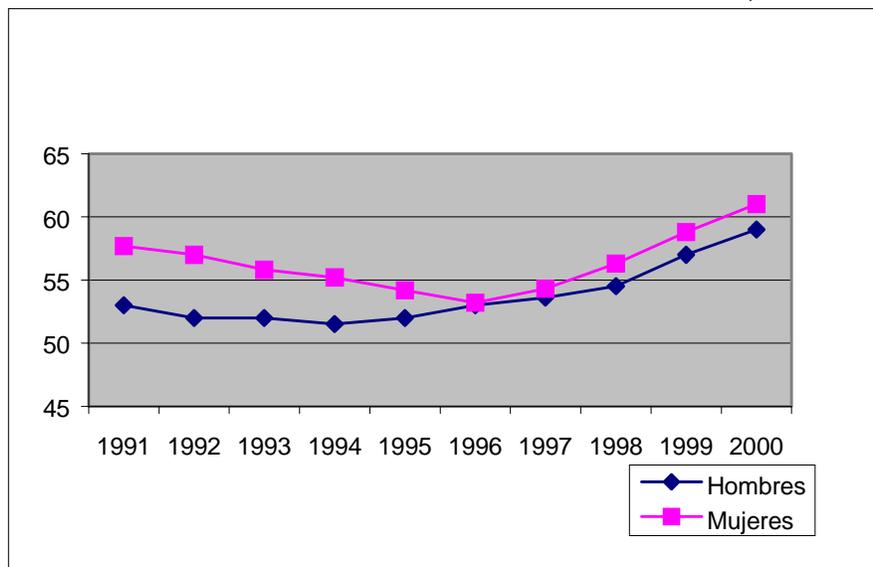
**Gráfico 3**  
**COLOMBIA: TASA DE PARTICIPACIÓN GLOBAL**  
**MASCULINA Y FEMENINA, 1991-2000**



Fuente: Dane, cuadro C, Anexo.

La informalidad en Colombia es característica de más de la mitad de la población ocupada, con mayor incidencia entre las mujeres que entre los hombres. Lo que se observa en la década de los noventa es una convergencia de las tasas femenina y masculina de informalidad hacia 1996 y una nueva divergencia en los años finales de la misma que acompañó a un incremento de la informalidad para ambos (gráfico 4). Al comenzar la nueva década la tasa de informalidad era del 60%. Esto quiere decir que, de partida, el 60% de la población ocupada está excluida de la seguridad social. La reforma pensional no ha afectado esta tendencia.

**Gráfico 4**  
**COLOMBIA, ÁREAS URBANAS: TASA DE INFORMALIDAD**  
**DE HOMBRES Y MUJERES, 1991-2000**

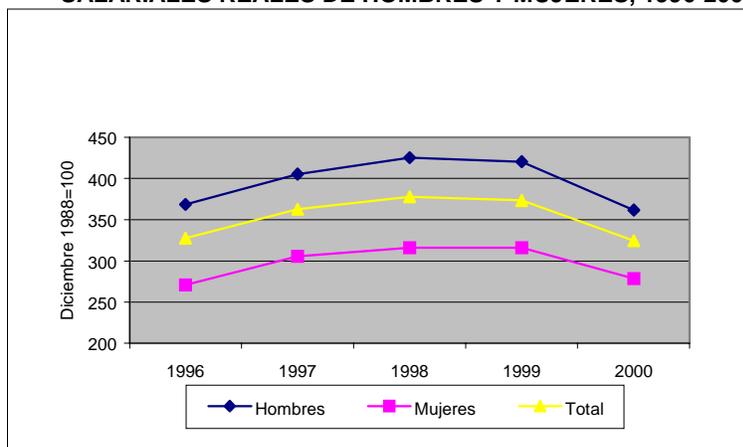


Fuente: Dane, cuadro C, Anexo.

Cuando se mira el tipo de actividad informal a la cual se dedican los trabajadores informales, se observa un patrón bastante diferente entre hombres y mujeres (cuadro G). La actividad realizada por la mayor parte de hombres y mujeres del sector informal es la de trabajador independiente (28% y 21% respectivamente), pero entre las mujeres es más evidente el trabajo asalariado sin protección social; éstas se dedican en mayor medida a ser empleadas domésticas o trabajadores familiares no remuneradas, hasta alcanzar más del 10% de la fuerza de trabajo femenina en el sector informal. Esto tiene implicaciones para el sistema pensional porque estas dos categorías ocupacionales tienen altas tasas de evasión de sus patronos.

En cuanto a diferencias salariales, el gráfico 5 (y el cuadro E) señala la brecha que separa los ingresos salariales de hombres y mujeres. En la segunda parte de los noventa, las mujeres obtuvieron ingresos salariales del orden del 75% de lo que obtuvieron los hombres. Sin embargo, la brecha disminuyó, pasando del 76 al 73% entre 1996 y 2000. En una perspectiva más larga, si se miran los ingresos salariales por sexo desde 1988, las mujeres habrían aumentado los suyos en un 18% y los hombres solamente lo habrían hecho en un 3%.<sup>13</sup> Estos datos solamente recogen la información en siete ciudades; si se incluyeran los datos del área rural, es probable que la brecha fuera más amplia.

**Gráfico 5**  
**COLOMBIA, SIETE CIUDADES: ÍNDICE DE INGRESOS SALARIALES REALES DE HOMBRES Y MUJERES, 1996-2000**



Fuente: DNP-Umacro, cuadro E, Anexo.

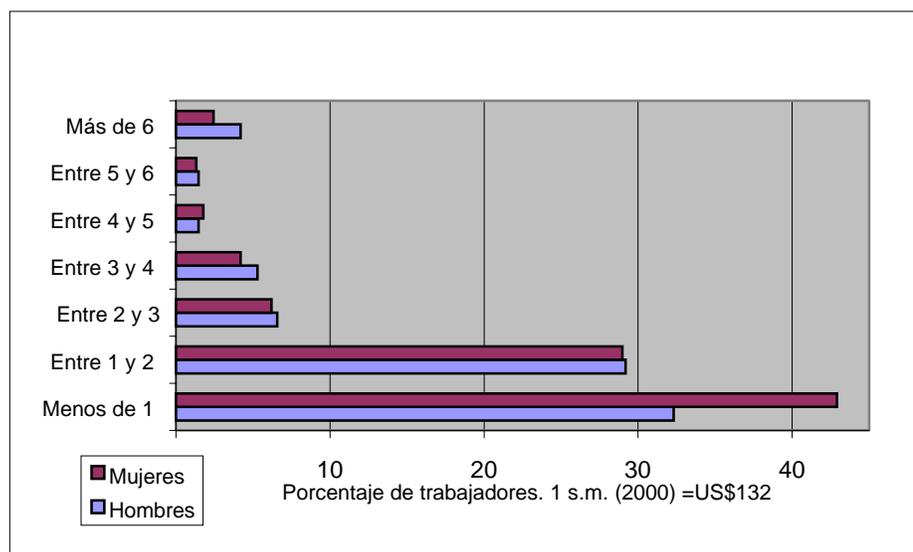
En términos de salarios mínimos, las diferencias salariales entre los sexos se hacen evidentes en forma más nítida, pues en 2000 el 43% las mujeres percibían menos de un salario mínimo, contra el 32% de los hombres. Se puede anotar, entonces, que el incremento en la proporción de mujeres en la fuerza de trabajo ocurrió paralelamente a un aumento de las trabajadoras que ganan menos de un salario mínimo. Más trabajadoras se incorporaron al trabajo porque los empleos disponibles son los que ofrecen las menores remuneraciones.

Como se puede apreciar en el cuadro D, al comenzar el nuevo milenio una mayor proporción de trabajadores de ambos sexos pasó a percibir menos de un salario mínimo respecto del comienzo de la década anterior; al tiempo, el coeficiente Gini de distribución del ingreso per cápita de los hogares, que fue de 0,4845 a comienzos de 1996, llegó a 0,5529 a comienzos de 2000, indicando mayor concentración del ingreso.

<sup>13</sup> Estos datos aparecen en la página Web del Departamento Nacional de Planeación, cuadro 4.15.

Gráfico 6

**COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DE HOMBRES Y MUJERES EN SALARIOS MÍNIMOS, 2000**



Fuente: Dane, cuadro D, Anexo.

En resumen, las condiciones laborales y salariales indican claras desventajas para las mujeres en su acceso al sistema de seguridad social y, en el caso de que sí accedan, a pensiones con niveles adecuados. Las mujeres que acceden al sistema probablemente lo harán a pensiones de montos cercanos al salario mínimo, que es lo que de todas maneras garantiza el Estado a través de las pensiones mínimas. En otras palabras, no hay incentivos para que buena parte de las trabajadoras cotice al sistema de pensiones pues sus contribuciones pueden caer en un “fondo perdido” que no recuperarán en el momento de llegar a la edad de jubilación si permanecen en el sistema de reparto.

La mayor expectativa de vida femenina en Colombia se complementa con un sistema pensional, antes y después de la reforma, que exige una edad de pensionamiento por vejez menor que para los hombres. Esto quiere decir que las mujeres serán beneficiarias de asignaciones por pensión durante un mayor número de años, pero esto sucede para un porcentaje reducido de ellas vistas sus condiciones de participación laboral total, su propensión a estar en el sector informal y ser trabajadoras por cuenta propia. Sus menores aportes al sistema pensional —debido a sus menores salarios y al menor número de años cotizando— se verán duramente castigados en un esquema de capitalización en el que los beneficios pensionales son únicamente función de lo ahorrado. Este punto se desarrollará más adelante.

## **II. La reforma pensional desde la perspectiva de género**

---

### **A. La reforma pensional colombiana**

La reforma al sistema de pensiones <sup>14</sup> en los años noventa en Colombia ocurrió en un marco de reforma sistémica del Estado y de medidas económicas de apertura al mercado externo por medio de la rebaja de aranceles y tarifas a los productos de importación. El Gobierno de César Gaviria acababa de salir fortalecido de un proceso de reforma política que incluyó la expedición de una nueva Constitución Política en 1991, la derogatoria del mandato de congresistas y representantes y la celebración de nuevas elecciones para reemplazarlos. En la carta magna la seguridad social había quedado expresamente señalada como una prioridad del Estado <sup>15</sup> y en su discurso inaugural el presidente Gaviria había presentado la reforma al sistema de seguridad social como una tarea urgente. La reforma se acometió simultáneamente a la del régimen de salud y ambos sistemas quedaron incluidos en el concepto de “seguridad social integral”. La reforma, que empezó a proponerse desde 1992, tomó cuerpo por medio de la Ley 100 de 1993, pero sólo empezó a implementarse en abril de 1994.

---

<sup>14</sup> Por sistema de pensiones se entiende aquí los esquemas de cobertura a los riesgos de invalidez, vejez y muerte, que dan lugar a pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

<sup>15</sup> El Artículo 48 de la Constitución señala a la seguridad social como un derecho irrenunciable de los ciudadanos y un servicio público de carácter obligatorio que podrá ser prestado por entidades públicas o privadas.

### EL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO ANTES DE LA REFORMA

Antes de la Ley 100 de 1993 no existía una unidad en los fondos de pensiones. Había una multiplicidad de fondos de pensiones para grupos ocupacionales específicos (Fuerzas Armadas, Policía, Maestros, trabajadores de los puertos, Ecopetrol, Ferrocarriles, Banco de la República, Federación de Cafeteros, etc.), casi todos del sector público, que generaban pensiones únicamente para aquellos que permanecían en la entidad hasta lograr los requisitos de pensionamiento en ella. La Caja Nacional de Previsión (Cajanal) recogía los aportes de varios otros grupos de trabajadores públicos. Mientras tanto, todos los trabajadores del sector privado debían estar afiliados al Instituto de los Seguros Sociales (ISS). Los diversos fondos tenían una normativa específica, pactada en las convenciones laborales respectivas, y los del ISS se regían por el Código Laboral vigente.

En el sistema prerreformado también existía una edad menor de pensionamiento para mujeres que para hombres (50 y 55 respectivamente) y no había el equivalente a pensiones de indigencia para los adultos mayores en indigencia.

La característica de las normas pensionales prerreforma es que los aportes a los distintos fondos de pensiones no se podían trasladar a otro si el afiliado cambiaba de empleo. La excepción era los afiliados a Cajanal y al ISS siempre que los afiliados permanecieran en alguna entidad afiliada a estos fondos.

La propuesta original del Gobierno era pasar todo el sistema de pensiones al régimen de capitalización individual al estilo chileno —sobre todo la promesa de que este esquema liberaba al fisco a futuro de cualquier obligación fiscal luego de pagar los costos de transición— pero en la discusión de la reforma en el Congreso se introdujeron muchos cambios. Primero, se mantuvo el régimen de beneficios definidos. Segundo, se dio la posibilidad a los afiliados para pasarse de un régimen a otro. Más tarde, se exceptuaron de la reforma algunos trabajadores y categorías ocupacionales. Lo que resultó fue un sistema mixto, lejos del original esquema de capitalización.

En el año en que se iniciaron las reformas a los sistemas de pensiones y de salud, el Estado se embarcó simultáneamente en un proceso de descentralización acelerada, en el cual la gran mayoría de los recursos para salud y educación y casi la mitad de los ingresos públicos se trasladaron hacia las capitales de los departamentos y municipios.<sup>16</sup> La descentralización en términos de los sistemas de pensiones llevó a la preocupación por la viabilidad financiera de los fondos de pensiones de quienes laboran en las administraciones departamentales y municipales pero no quedó entonces bien establecida la responsabilidad respectiva de los niveles nacional y subnacional sobre la deuda pensional implícita. Por ello, fue necesario expedir una ley posterior para la creación de un fondo de pensiones y cesantías para los organismos descentralizados (ley 549 de 1999).

A grandes rasgos, la reforma pensional incluyó los siguientes cambios:

- La separación de los fondos de pensiones, riesgos profesionales y atención en salud, con administración separada y con entidades distintas para su manejo

<sup>16</sup> La descentralización del gasto público y el traslado de recursos, anunciados ya en la Constitución, fueron consolidados por medio de la Ley 60 de 1993, la cual, además de determinar la manera como se repartían los recursos y las responsabilidades entre las administraciones departamentales y municipales, privilegiaba el gasto en educación y en salud. La Constitución había ligado los recursos para ser transferidos a los ingresos de la Nación en proporciones crecientes. Así, para el año 2001 éstos llegaron a representar el 46% de los ingresos por todo concepto del Estado. El peso importante de estos recursos dentro del total llevó al Gobierno de Pastrana a buscar una reforma a la Constitución en cuanto al sistema de transferencias. Esta reforma (llamada Acto Legislativo No. 12) tomó gran parte de los esfuerzos del Ministerio de Hacienda durante el segundo semestre de 2000 y el primero de 2001 y fue aprobada por el Congreso en junio de este último año. La Ley 60 fue reemplazada a finales del 2001 por la Ley 715 de dicho año.

- La consolidación de los fondos, de modo que el cambio de empleador no implicara discontinuidad en la contribución al fondo de pensiones<sup>17</sup>
- La unificación de una multitud de cajas y fondos de pensiones públicas en un solo fondo en el Instituto de los Seguros Sociales
- La posibilidad de crear empresas privadas que manejaran fondos de pensiones, controladas por la Superintendencia Bancaria, con estándares estrictos de rentabilidad mínima de sus inversiones, sostenibilidad financiera y capital inicial
- La existencia paralela y en competencia de dos regímenes de pensión: uno basado en beneficios definidos (sistema de reparto, llamado “de prima media”) y otro basado en los rendimientos de los ahorros puestos en un fondo de capitalización (sistema de ahorro individual)
- La posibilidad de elegir, para los cotizantes, entre el sistema de reparto o el de capitalización, y de cambiar de régimen o de fondo privado cada tres años a su elección, cinco antes de la edad de jubilación
- La elevación de la tasa de cotización hasta llegar al 13.5% del salario, la cual corre por cuenta del empleador en un 75% y por el empleado en un 25%
- El otorgamiento de condiciones de pensión más favorables en el sistema de reparto para quienes ya estaban cotizando en el momento de la reforma (llamado “régimen de transición), como menor edad y mayor porcentaje de liquidación sobre el salario anterior
- El establecimiento de pensiones mínimas equivalentes a un salario mínimo para aquellas personas que completan sólo parcialmente sus condiciones de jubilación, en cualquiera de los dos regímenes
- El establecimiento de pensiones de indigencia equivalentes a medio salario mínimo para ancianos en situación de indigencia, a cargo del presupuesto de los programas de asistencia social como la Red de Solidaridad Social
- La elevación de la edad de jubilación en dos años para aquellas personas que eligen el sistema privado y para todos desde el año 2014, manteniendo una edad menor para las mujeres que para los hombres (57 y 62 años respectivamente)
- La garantía fiscal a cualquiera de los fondos de pensiones legalmente establecidos
- El establecimiento de un Fondo de Solidaridad Pensional financiado con un punto del salario de las personas que ganan cuatro y más salarios mínimos, monto que sería igualado por recursos fiscales, con el objeto de incrementar la cobertura de los grupos de trabajadores con dificultades para hacer sus aportes pensionales
- Un endurecimiento de la fórmula de cálculo del monto de la pensión, con una menor tasa de reposición estimada sobre el promedio de cotizaciones de los últimos 10 años
- La posibilidad de aportar a pensiones voluntarias y de crear fondos privados para su administración
- El reconocimiento de la deuda a los cotizantes que se trasladaran de un régimen a otro por medio de bonos pensionales

El hilo conductor de las reformas de pensiones y de salud fue la abolición del monopolio público en la prestación de los servicios y la separación de la financiación de la prestación del servicio, de modo que se permitiera la financiación pública para servicios privados. En pensiones, los más importantes cambios ocurrieron alrededor del Instituto de los Seguros Sociales (ISS). Hasta

---

<sup>17</sup> Hasta antes de la reforma, debido a la inmovilidad de los aportes de un fondo pensional a otro, ocurría una discontinuidad en los aportes, lo cual iba en contra de la movilidad laboral. Pocas personas accedían a pensiones por la dificultad de completar las condiciones de cotización con un mismo empleador.

antes de la reforma, el ISS concentraba el manejo de las pensiones de los trabajadores del sector privado, pero pasó a administrar el fondo unificado de un sistema de reparto con administración pública y beneficios definidos. Al ISS se le pusieron también condiciones mínimas de rentabilidad y de contención de costos administrativos. La otra novedad de la reforma fue la de permitir la creación de administradoras de fondos privados de pensiones vigiladas por una sección de la Superintendencia Bancaria como parte del rol regulador del Estado.<sup>18</sup> Como en el país ya existían empresas privadas que administraban las cesantías,<sup>19</sup> se permitió que éstas administraran también los fondos de pensiones, tanto las obligatorias como las voluntarias.

En términos de diferencias por género, la Ley 100 sólo contempla una edad de pensionamiento por vejez diferente para mujeres y hombres (55 y 60 años respectivamente). En cuanto a las pensiones de supervivencia, los términos de la ley se pueden calificar como de “unisexo”, pues no se especifican condiciones diversas para los beneficiarios supérstites: ambos deben haber hecho vida en común por dos años antes de la muerte del pensionado (la ley da igual derecho a los cohabitantes que a las parejas casadas), los hijos de ambos sexos se ven beneficiados si tienen menos de 18 años (25 si están estudiando), y los padres del afiliado/a también son beneficiarios en igual proporción si son dependientes.

Las diferencias fácticas de género que hemos anotado en cuanto a las condiciones demográficas, ocupacionales, salariales y de roles no fueron tenidas en cuenta en la reforma. Es claro que la dimensión de género no estaba en la cabeza de quienes diseñaron la ley de reforma. El tipo de mujer que parece perfilarse en la norma es una que pertenece al sector formal de la economía, se emplea joven, tiene forma de resolver el asunto del cuidado de sus hijos y permanece en el mercado de trabajo al menos por 20 años. Es obvio que solamente una minoría de las mujeres colombianas se encuentran en estas condiciones.

La reforma pensional, lanzada en los años del boom de la economía, se vio atrapada en una severa recesión en los últimos años de la década. En materia de orden público, el deterioro del conflicto armado produjo dramáticos resultados, migración forzosa<sup>20</sup> y fuga de capitales. Las mayores erogaciones del gasto público para enfrentar la guerra incluyeron un incremento en el gasto en defensa, mayores gastos en indemnizaciones para las familias de soldados y policías muertos y recursos para la atención a los desplazados internos.

## **B. Resultados de la reforma pensional**

Siete años después de iniciada la reforma pensional puede decirse que los dos grandes objetivos para los cuales fue realizada no se han cumplido. Los problemas fiscales y el desequilibrio financiero han aumentado y la cobertura no se incrementó significativamente. Si el sistema de pensiones colombiano no es viable financieramente para aquellos que están incluidos en él, la ampliación de cobertura sólo significaría mayores costos fiscales para todos, de modo que cada uno de los dos objetivos estaría militando en contra del otro. La falta de equidad general

---

<sup>18</sup> A diferencia de lo que ocurrió con la reforma de salud, no se creó una Superintendencia específica para los prestadores privados de fondos de pensiones, sino que se incrementó la labor de supervisión de la Superintendencia Bancaria.

<sup>19</sup> Las cesantías son una indemnización por despido que se otorga a todo trabajador cualquiera que sea la razón de su despido y que equivale a un sueldo mensual por año o fracción trabajados. Desde finales de los años ochenta, las cesantías no sólo se causan en el momento del despido del trabajador, sino que deben ser colocadas por el empleador en una cuenta individual a su nombre a comienzos de cada año, en donde causan intereses. Las empresas administradoras de cesantías fueron creadas para el manejo de estos fondos.

<sup>20</sup> El desplazamiento forzoso no solamente es un fenómeno que afecta a los más pobres sino también a los más ricos. Solamente entre enero y septiembre de 2000 salieron del país y no regresaron 226 mil colombianos, superando las cifras de desplazados internos en dicho año (Informe de enero 19 de 2001 del Representante Residente de las Naciones Unidas en Colombia). En 2001 la salida masiva disminuyó ligeramente, pero continuó: el saldo migratorio negativo entre enero y agosto fue de 121 115 personas (El Tiempo, octubre. 3 de 2001).

puede exacerbar, como resultado, aquella en la equidad de género, pues el sistema pensional tiene una estructura por sexos bastante desigual.

Ello no quiere decir que la reforma haya sido un fracaso. Entre los logros de la reforma se cuenta la existencia de fondos pensionales con una gestión que no le ha causado erogaciones al Estado, fuera de las propios del organismo regulador. En pocos años, estas empresas lograron captar a la mitad de la población afiliada, a pesar de que sus comisiones son altas, tanto según estándares internacionales como para América Latina (3.5% del salario asegurado, repartido casi por igual entre los costos de administración y la prima de reaseguro de invalidez y muerte), (Queisser, 1998:61 y CEPAL, 2000a:154).

Sin embargo, en los sistemas de pensiones los costos nunca se ven a corto plazo sino que pueden aparecer a largo plazo y recaer en las generaciones futuras. Así, es posible que muchas personas con historia laboral interrumpida no lleguen a completar las condiciones para optar por una pensión y tengan que optar por una pensión mínima para la cual no se ha hecho una provisión.

Como la mayor parte de las personas en el régimen de ahorro individual es muy joven, éstas no han llegado a la edad de la pensión para ser sujetos hipotéticos de una pensión mínima a cargo del erario público. Estos costos podrían ser sustanciales, pero no es posible estimar lo que será la historia de cotizaciones de los afiliados, como tampoco prever si se pasarán o no al sistema de reparto antes de alcanzar la edad de la pensión. Por esa razón, la nueva reforma pensional propuesta por el Gobierno en 2001 provee que una parte de la cotización incremental vaya directamente a financiar el fondo de pensiones mínimas en las administradoras privadas.

Para los trabajadores, se ha ganado en la posibilidad de moverse de un empleo en el sector público a uno en el privado y viceversa sin dispersar sus aportes a fondos pensionales distintos o causar discontinuidad en el tiempo requerido de cotización para acceder a una pensión. De igual manera, se ha avanzado en el establecimiento de pensiones mínimas y de un esquema de subsidios cruzados a través del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), el cual, sin embargo, no ha producido un incremento importante en las tasas de afiliación de la población excluida del régimen. También se ha ganado al instituir pensiones de indigencia como un derecho ciudadano, complementando así el esquema de protección social.

El sistema de información y vigilancia a cargo de la Superintendencia Bancaria es también una fortaleza del sistema reformado, pero su labor se ha concentrado en la vigilancia de los fondos privados, dada su naturaleza de supervisión del sistema bancario. Sin embargo, la Superbancaria fue hecha para vigilar bancos, no para hacerle seguimiento al sistema de pensiones; por ello, su sesgo ha sido el de vigilar la rentabilidad de las inversiones de los fondos, la composición de su portafolio y los costos de administración que cobran a los afiliados. La rentabilidad, por cierto, es otro de los aspectos positivos de la reforma, pues ha estado por encima de lo que exige la ley en todos los años. La vigilancia de los fondos públicos y la del propio ISS quedó a cargo de cada una de las oficinas internas de control de la entidad respectiva. Además, se encuentran vigilados por los organismos públicos de control, como la Contraloría y la Procuraduría. Pero como sucede en otras áreas de la administración pública, la supervisión de los organismos de control se concentra en la fiscalización al seguimiento de normas y procedimientos establecidos, nunca en los resultados.

Aunque la Ley 100 se refiere al sistema de pensiones como algo “integral”, lo que ocurre es un fraccionamiento de la información y de la evaluación relativa al sistema de pensiones, lo cual imposibilita una visión del conjunto. Para suplir en parte esta deficiencia, la Superbancaria empezó a publicar los datos sobre afiliados, cotizantes activos y pensionados de los fondos públicos y del ISS pero solamente desde el año 2000 y en forma muy parcial. Esta información no incluye a las pensiones mínimas —se desconoce cuántas se están pagando y su regularidad— así como el

componente solidario del sistema reformado. La integralidad de la supervisión y planeamiento del sistema de pensiones no está en cabeza de ningún organismo.

A pesar de haberse ganado con la unificación de varios fondos, la desintegración del sistema se sigue presentando entre los dos regímenes y entre éstos y los sistemas exceptuados. En los fondos privados las cuentas individuales hacen fácil el monitoreo de la inversión, pero en el ISS y en los fondos exceptuados al no existir cuentas privadas, los afiliados tienen poca idea de cuánto asciende el monto cotizado y cuánto ha rendido su capital. La desintegración se hace más evidente en el asunto de los bonos pensionales, pues se hacen reclamos a nombre del afiliado a empresas en las que laboró años atrás, con sistemas de información a menudo fragmentarios y sin que el empleado tenga las pruebas sobre el pago efectivo los aportes respectivos por parte del empleador.

Por otro lado, el régimen de beneficios definidos (de reparto) continuó presentando una desproporción entre el nivel de contribuciones y el de los beneficios otorgados,<sup>21</sup> de manera que su solo funcionamiento generó déficit al cambiar el perfil demográfico de sus afiliados. En este régimen, a pesar de los reajustes instaurados por medio de la Ley 100 de 1993 (cotizaciones más altas, menor porcentaje de reposición salarial y mayor número de años para la estimación del monto de la pensión), cada pensionado recibe un subsidio del 60%<sup>22</sup> respecto a sus contribuciones. A esto se añade que grupos de trabajadores como el Magisterio, el Congreso de la República, Ecopetrol, las Fuerzas Armadas y la Policía lograron negociar quedar por fuera de la Ley 100 (en lo que se denomina los “regímenes exceptuados”), por lo cual se han acrecentado las obligaciones estatales, agravando el problema fiscal hasta el punto de que la reforma pensional se convirtió en la agenda más importante del acuerdo con el Fondo Monetario al menos desde finales de 1999.

Desde el punto de vista del mercado de capitales, los montos manejados por las empresas administradoras de pensiones empiezan a tener un peso importante: el acumulado de saldos de los fondos privados que era de cerca de 1.3% del PIB a finales de 1997 ya se elevaba al 4.7% del PIB a finales de 2000.<sup>23</sup> Esto se ha logrado a través de su consolidación con los fondos de cesantía y los fondos voluntarios de pensiones. Los fondos privados han producido una rentabilidad real de casi el 12% anual desde el inicio de la reforma (Queisser, 1998:65). A pesar de que se iniciaron nueve empresas en 1994, en la actualidad sólo permanecen seis, dos de las cuales ingresaron en los dos últimos años, mientras que cuatro salieron de este mercado. La competencia de las empresas administradoras privadas entre sí y entre éstas y el ISS se ha hecho en base a costosas campañas de publicidad que se añaden a costos de administración que son de los más altos del mundo (véase Bonilla y otros, 2001). Si bien la tendencia con el paso del tiempo es hacia la concentración en el número de empresas operando, ésta no es excesiva en términos del volumen de afiliados en una de ellas en particular. Actualmente, las tres empresas principales agrupan a cerca de la mitad de todos los afiliados en estos fondos (véase el cuadro L del Anexo).

El objetivo de la reforma de acabar con una multitud de fondos de pensiones se cumplió sólo en parte, al reducirse el número de ellos, pero la consolidación de todos ellos en un solo fondo manejado en el ISS no se produjo. Por el contrario, en 1996 se creó un nuevo fondo para los empleados del sector de las telecomunicaciones (Caprecom) y en 1999 uno para las entidades territoriales (Fonpet). De igual manera, se dictaron normas para consolidar los regímenes especiales de la Policía (en 1995) y el Congreso (en 1994 y 2001) y se otorgaron beneficios pensionales a nuevas categorías ocupacionales como los trabajadores de la cultura, a raíz de la creación del ministerio del ramo (en 1997).

---

<sup>21</sup> Esto había señalado como una de los mayores inconvenientes del régimen pensional anterior (Lora y Hemsdorff, 1995 y López y otros, 1993).

<sup>22</sup> Según cálculos de Fedesarrollo (Ayala y Acosta, 2000: 17).

<sup>23</sup> Datos para 1997 son de Queisser, 1998:63 y para 2000 son estimaciones de la autora obtenidas a partir de la información sobre el valor de los fondos del cuadro 1.3 del Anexo al Boletín de la Superintendencia Bancaria de diciembre de 2000 y el dato anual del PIB publicado por el DANE.

Los dos regímenes, como se muestra en el cuadro 1, se hallan en momentos “demográficos” diferentes: mientras el de reparto tiene un poco más de la mitad de los afiliados (aunque no todos activos), debe pagar al 99% de los pensionados; al contrario, el régimen de capitalización cuenta con un poco menos de los afiliados y sólo tiene que pagarle pensiones a un 1% de los pensionados.

**Cuadro 1**  
**COLOMBIA: SISTEMA GENERAL DE PENSIONES DE AFILIADOS,**  
**PENSIONADOS Y RECURSOS, MARZO DE 2001**

	Afiliados	Pensionados	Recursos (millones de dólares)
Total	8 575 558	629 874	6 359
Régimen de reparto (prima media)	53%	98.9%	39%
Régimen de capitalización (ahorro individual)	47%	1.1%	61%

Fuente: Superbancaria, boletín mensual.

### C. La cobertura del sistema reformado

Siete años después de iniciada la reforma, la cobertura real —es decir, excluyendo a los afiliados que no cotizan— del sistema de pensiones es solamente de una cuarta parte de la población económicamente activa. Esto no es muy distinto de lo que presentaba el sistema prerreformado (cuadro 2).

Aunque el número de afiliados a fondos de pensiones se ha duplicado en los años de la reforma, la cobertura no se ha ampliado porque los nuevos cotizantes no compensan el crecimiento de la PEA ni el incremento en el número de desempleados. Hay problemas con la contabilidad para determinar la cobertura real, pues el número de afiliados reportado no ha sido depurado y se presentan múltiples afiliaciones de personas que no son dadas de baja en el fondo anterior a su traslado. La falta de depuración de los datos ocurre tanto en el sistema de reparto como en los fondos privados de pensiones. De los 8.6 millones que aparecían como afiliados a la seguridad social a mediados del año 2001, menos de la mitad estaba aportando su cotización.

Desafortunadamente, los datos de cobertura no están discriminados por sexo (como tampoco lo estaban antes de la reforma) para determinar en qué medida la reforma afectó la composición por sexo de afiliados y pensionados. Lo que se tiene disponible son los datos de distribución por sexo entre afiliados y afiliados a los fondos privados de pensiones, lo que se comenta más adelante.

El tránsito de afiliados permitido entre el sistema de reparto y el de capitalización y al interior de los fondos privados causa distorsiones para los cálculos actuariales y de inversiones financieras de unos y otros. La brecha entre el número de afiliados y el de cotizantes ocurre, en parte, como resultado de la libertad de elección entre los distintos fondos, la cual estaba destinada a rebajar costos y mejorar servicios. Pero la rebaja de los costos de comisión no se ha producido en ninguna de las empresas administradoras.

En el Instituto de Seguros Sociales (ISS) la proporción de cotizantes activos respecto a los inactivos era, en los años siguientes a la reforma, mayor que para los fondos privados, pero ha venido decayendo a lo largo de los años de la reforma. Los cotizantes activos del ISS eran del 78% en 1994, solamente del 54% en 2000 y del 47% en junio de 2001. Al mismo tiempo, el ISS ha perdido afiliados a favor de los fondos privados de pensiones, como se demuestra por la proveniencia de los afiliados actuales: un 45% venía del ISS, un 52% eran nuevos cotizantes y el resto provenía de otro fondo privado o público.<sup>24</sup> El ISS concentra el 98% de los afiliados al régimen de reparto con beneficios definidos (véase el cuadro H del Anexo).

<sup>24</sup> Datos para el año 2000 de la Superintendencia Bancaria, página Web Sistemas de Pensiones. El dato sobre los cotizantes activos del ISS proviene de la Gerencia de Informática del mismo Instituto, y es tomado de Bonilla y otros, 2001, cuadro 2.

Cuadro 2

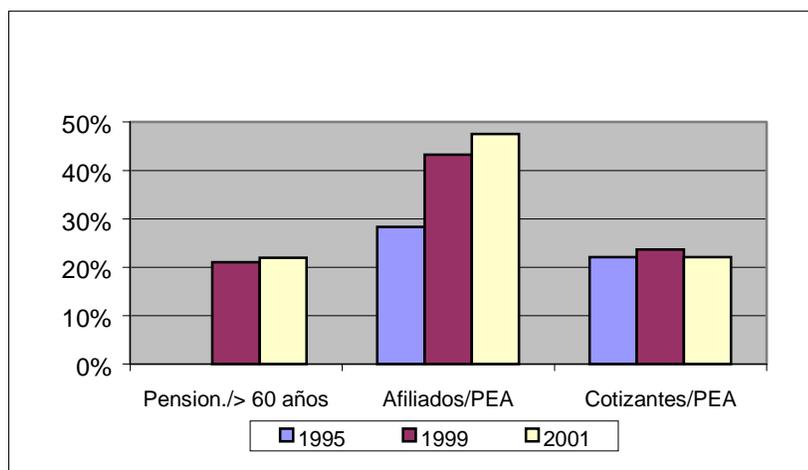
**COLOMBIA: COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES, 1991, 1995, 1999 Y 2001**

	1991	1995	1999 (nov.)	2001 (junio)
<b>Régimen de reparto</b>				
Afilados (miles)	2 684	4 529	4 573	4 467
Cotizantes (miles)	n.d.	3 537	1 745	1 921
Pensionados (miles)	241	484	590	628
Cotizantes/Afilados (%)	n.d.	78	38	43%
Afilados/pensionados (número)	11	9	8	7
<b>Régimen de capitalización</b>				
Afilados (miles)	n.a.	n.d.	2 909	4 111
Cotizantes (miles)	n.a.	n.d.	1 517	2 072
Pensionados (miles)	n.a.	n.d.	2.8	7.4
Cotizantes/Afilados (%)	n.a.	n.d.	52	50
Afilados/pensionados (número)	n.a.	n.d.	1 039	556
<b>Total sistema</b>				
Afilados (miles)	4 500	4 529	7 548	8 578
Cotizantes (miles)	n.d.	3 537	4 143	3 993
Pensionados (miles)	n.d.	n.d.	593	636
Cotizantes/Afilados (%)	n.d.	n.d.	55	47
Afilados/pensionados (Número)	n.d.	n.d.	13	13
Población ocupada (en miles)	4 782	5 384	5 655	7 081
Pobl. Econ. Activa (PEA miles)	15 152	15 977	17 465	18 038
Pensionados/Pobl.> 60 años	n.d.	n.d.	21%	22%
Afilados/PEA	28%	28%	43%	48%
Cotizantes/PEA	n.d.	22%	24%	22%

**Fuente:** afiliados para 1990-1991, Ayala y Acosta, 2000: 4; para 1995, Fedesarrollo, 1998; para 1999 y 2000: Superintendencia Bancaria, 2000 y 2001. Proyecciones de Población del Dane, en base al censo de 1993; datos de la PEA y de la población ocupada provienen de DNP, Umacro. Los datos de afiliados al sistema de reparto en 1990-1 corresponden únicamente al ISS. Convenciones: n.a.= no aplica. N.d.= no disponible.

Gráfico 7

**COBERTURA DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO, 1995, 1999 Y 2001**



**Fuente:** Superbancaria.

Lo que ha crecido sustancialmente durante los años de la reforma es el número de pensionados, lo cual no es un indicador de mayor cobertura, sino el resultado natural del envejecimiento de los afiliados del sistema anterior. En el año 2000, solamente cerca del 22% de los mayores de 60 años contaban con una pensión en alguna de las tres modalidades (vejez, invalidez o supervivencia).

Una manera directa de medir la cobertura al sistema de pensiones es a través de una encuesta de calidad de vida, es decir, preguntándole a las personas de una muestra representativa si están afiliadas o no y extrapolar sus respuestas al resto de la población. En las encuestas Casen (1993) y Calidad de Vida (1997), que fueron los principales estudios de este tipo durante los años noventa, no se incluyeron preguntas sobre afiliación a sistema de pensiones. Estas sí se incluyeron en la llamada “Encuesta Social” de Fedesarrollo, cuyos resultados para el año 2000 se incluyen en el cuadro 3. En esta encuesta se preguntó a la población si estaba afiliada a algún tipo de fondos de pensiones, sin inquirir si se hallaban cotizando o no en el momento de la encuesta. Según esta encuesta, menos de la tercera parte de los trabajadores en el país están afiliados a un sistema de pensiones. En cambio, la afiliación a un sistema de seguridad en salud —cuyo componente solidario ha sido mucho más desarrollado que en pensiones— era, para el mismo grupo, del 48% (Fedesarrollo, 2000: 25).

Es claro que hay grupos ocupacionales con amplia desprotección social como ocurre con los trabajadores independientes (cuenta propia y patrones) y con los/as empleados/as domésticos/as. Esto/as último/as y los asalariados que declararon no estar afiliados son claramente casos de evasión de aportes de parte de sus patrones. Esta evasión se extiende, inexplicablemente, al mismo Estado, pues una tercera parte dice no estar afiliado a ningún sistema pensional —pero puede tratarse de desconocimiento porque algunas personas confunden su aporte pensional con la retención en la fuente para impuestos a la renta.

**Cuadro 3**  
**COLOMBIA: COBERTURA EN CUALQUIER SISTEMA DE PENSIONES, SEPTIEMBRE 2000**  
*(En porcentajes)*

Categoría ocupacional	Porcentaje de los encuestados que están afiliados
Empleada/o doméstica/o	14
Patrón	18
Cuenta propia	11
Asalariado particular	39
Asalariado del gobierno	62
Todas las categorías	29

**Fuente:** Encuesta Social, Fedesarrollo. 2000: 26.

## D. La equidad en el sistema reformado

El acceso a una pensión en Colombia, como el ingreso, está muy mal distribuido. La inequidad se deriva de cuatro fuentes:

- a) En cuanto al gasto público destinado a seguridad social, de los mayores beneficios para los trabajadores del sector público que para los demás trabajadores;
- b) En cuanto a la distribución regional del acceso al sistema, la desigual cobertura entre las áreas urbanas y rurales;

c) En cuanto al principio de solidaridad, el fin del respaldo entre generaciones y entre grupos de ingreso por la segregación de los afiliados en los dos tipos de regímenes;

d) También respecto al principio de solidaridad, la desfinanciación estatal del componente solidario en el esquema de ahorro individual

### a) Mayores beneficios para los empleados públicos

Este problema, que era uno de los que se pretendía eliminar con la reforma pensional, no se logró en parte por la habilidad del manejo sindical de los organismos públicos de estos sectores laborales. A comienzos de la nueva década, los afiliados y pensionados del sector público son los responsables del 80% de la deuda pública pensional, aunque sólo representan a una quinta parte de los afiliados y a un poco más de los pensionados.

Comparado con la situación prerreforma, el asunto se ha empeorado: entonces, el sector público tenía al 25% de los afiliados, el 40% de los pensionados y representaba el 55% de la deuda pública pensional (Ayala y Acosta, 2000:9). Los regímenes exceptuados de la Ley 100, responsables de gran parte de la deuda pública pensional, tienen cerca de 526 mil afiliados y 163 mil pensionados. La carga para el Estado es particularmente alta por el desbalance entre el número de afiliados y el de pensionados y entre los aportes realizados por estos trabajadores y los beneficios que reciben. El desbalance entre estos regímenes y el ordinario regido por la Ley 100 estriba tanto en mayores beneficios como en menores aportes. Estos incluyen al mismo aporte patronal del Estado como empleador el cual, como en el caso de los maestros, no sólo no es adecuado para las reservas respectivas, sino que tampoco está a nivel de lo que la ley le pide a todos los empleadores.

La comparación de las pensiones promedio pagadas por cada uno de los sistemas (cuadro 4) indica que las más altas son las pensiones pagadas por los fondos privados; luego vienen aquellas pagadas en el sector público. En el nivel más bajo se hallan las pensiones pagadas por el ISS.

**Cuadro 4**  
**COLOMBIA: MONTO PROMEDIO MENSUAL DE LAS PENSIONES PAGADAS**  
**POR LOS DISTINTOS REGÍMENES, DICIEMBRE DE 2000**

*(En dólares y en salarios mínimos)*

	Monto promedio <sup>a</sup> (en dólares)	Número de salarios mínimos
Pensión promedio pagada por ISS	206	1.7
Pensión todo el régimen de reparto, incluido ISS	266	2.2
Pensión promedio en el sector público	412	3.4
Pensión promedio fondos privados	531	4.4
<b>Promedio todos</b>	<b>334</b>	<b>2.8</b>

**Fuente:** cálculos de la autora en base al Boletín Mensual de diciembre de 2000 de la Superintendencia Bancaria. El salario mínimo en 2000 equivalía a US\$132.

<sup>a</sup> Los promedios son ponderados por el número de pensionados en cada fondo y por los tres tipos de pensiones.

Los beneficios de los fondos públicos, pactados por medio de convenciones laborales colectivas,<sup>25</sup> superan a los demás de manera que la diferencia entre una pensión ordinaria como la del ISS y una del régimen exceptuado puede llegar a ser de 1 a 10 como ocurre con el fondo de empleados del Congreso, el cual cobija no solamente a congresistas sino también a todos los trabajadores del mismo (gráfico 8). Las pensiones mensuales pagadas en el sistema de reparto para los empleados públicos equivalen a 3.4 salarios mínimos, contra 1.7 en el ISS.

<sup>25</sup> Esto incluye a los mismos trabajadores del ISS, el cual tiene en su nómina a unos 15 000 de ellos.

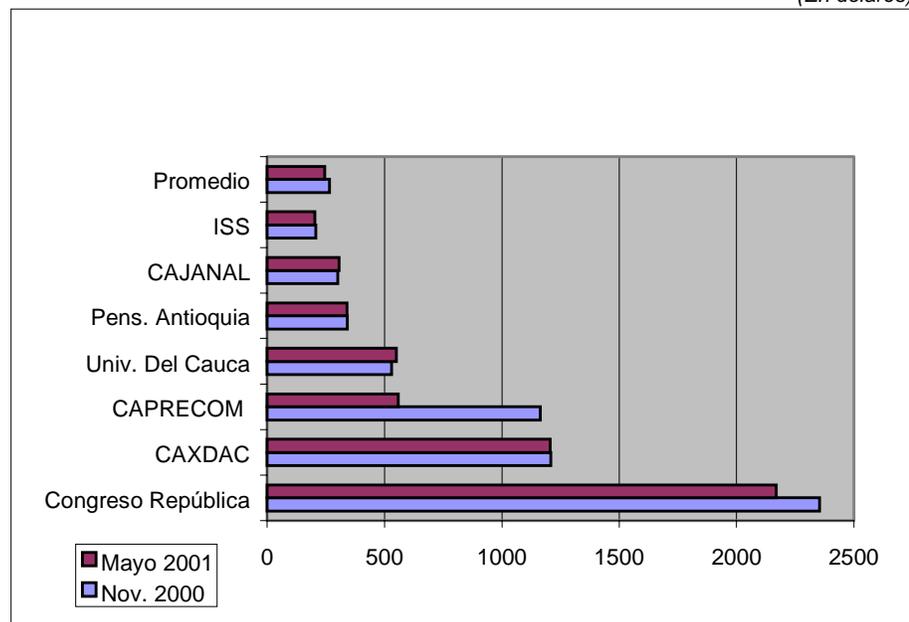
De las pensiones pagadas por los fondos privados (cuadro P, Anexo), las de vejez son las de más alto monto. Los beneficiarios de estas pensiones parecen haberse defendido bien de la crisis porque su valor real en dólares no se ha afectado grandemente con la crisis de los tres últimos años. Lo que se observa (cuadro O, Anexo) es que también hay una segmentación del mercado al interior de las administradoras de fondos de pensiones, algunas con los afiliados de más altos ingresos (como Skandia) y otras con los de más bajos ingresos (como Porvenir).

### b) La distribución regional y urbano/rural de la seguridad social pensional

Ésta no se ha mejorado sustancialmente, porque el empleo formal sigue estando concentrado en las áreas urbanas. Aunque los datos no están discriminados por el área donde viven los afiliados, se ha estimado en 800 mil el número de trabajadores rurales que carecen de protección pensional (Conpes, 1998). La reforma de pensiones no modificó grandemente la brecha urbano/rural.

**Gráfico 8**  
**COLOMBIA: MONTO PROMEDIO MENSUAL DE LAS PENSIONES PAGADAS**  
**EN EL RÉGIMEN DE BENEFICIOS DEFINIDOS, 2000 Y 2001**

(En dólares)



Fuente: Superbancaria, cuadro K, Anexo.

### c) El fin de la solidaridad entre generaciones y entre grupos de ingreso

Lo que se observa siete años después de iniciada la reforma pensional es que los fondos privados atraen en su mayoría a gente joven y con los más altos salarios, mientras que el sistema de reparto manejado por el ISS se ha quedado con los afiliados de mayor edad y de menores salarios. El sistema público, aunque más ventajoso en beneficios, no ha aumentado sus afiliados.<sup>26</sup> La segregación del mercado entre el régimen de reparto y el de capitalización tiene hondas implicaciones para el principio de solidaridad entre generaciones y entre grupos de ingreso porque al estar ahorrando en cuentas individuales, sus recursos no ingresan a una caja común de donde se pueden compartir riesgos más altos.

El proceso de “descreme del ISS” ha sido comentado por académicos y sindicalistas por igual (Bonilla y otros, 2001), de manera que el Instituto se ha quedado con los afiliados de mayor edad y de menores ingresos. No hay incentivos para que los nuevos trabajadores se sientan atraídos

<sup>26</sup> Con la excepción de Caprecom.

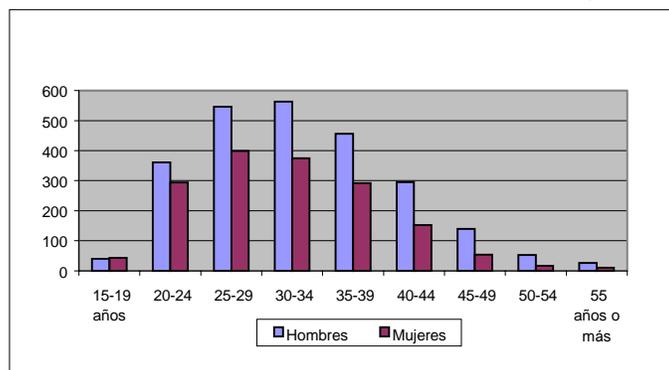
hacia el ISS, pues éstos buscan las ventajas que aprecian de las administradoras privadas como el tener cuentas individuales de las cuales se reciben extractos semestrales y donde se reporta la rentabilidad del fondo. También cuenta el hecho de que la imagen pública del ISS es la de un organismo con problemas financieros <sup>27</sup> que pronto no podrá cumplir con sus obligaciones y además cuenta con una planta sindical muy activa que logra pactar beneficios mayores para su propia planta de personal.

El hecho de que la Superintendencia de Salud le hubiera prohibido a los servicios de salud del ISS recibir más afiliados a finales de los años noventa <sup>28</sup> creó confusión entre el público, pues muchos nuevos trabajadores en el momento de elegir su fondo de pensiones pensaron que dicha prohibición se extendía también para la sección de pensiones del ISS. Por esa razón, en la reforma pensional propuesta por el Gobierno a finales de 2001 se propone crear un “mercado cautivo” de afiliados al ISS obligando a todo trabajador del sector público a afiliarse a este fondo.

La menor edad de los afiliados a los fondos privados se nota en el hecho de que en 2001 el 80% tenía menos de 40 años de edad (gráfico 9).

**Gráfico 9**  
**COLOMBIA: AFILIADOS A FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES POR SEXO Y EDAD, MAYO 2001**

(En miles)



Fuente: Superbancaria, cuadro O, Anexo.

La mayor afluencia relativa de estos usuarios se nota en el hecho de que varios de ellos están en las escalas salariales superiores (véase el gráfico 14, más adelante).

#### **d) La desfinanciación estatal del componente solidario del esquema de ahorro individual**

El componente solidario quedó a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) y de las pensiones de indigencia para adultos mayores. Para llevar a cabo esta labor se empezó a retener un punto porcentual a los cotizantes que devengan mayores salarios. El Estado pondría por cada peso aportado por los cotizantes, otro peso de sus arcas. Pero, a partir de 1997, este aporte se desmontó.

En efecto, a través de la llamada “ley de racionalización del gasto público” (344 de 1996) el mecanismo de destinar recursos fiscales de igual valor a los aportes de los afiliados quedó sin efecto. Dicha ley también derogó el aporte del Presupuesto Nacional a las pensiones de indigencia que se había diseñado y, en cambio, posibilitó que del FSP se pudieran pagar dichas pensiones. En efecto, desde 1997 se empezaron a trasladar excedentes del FSP hacia el programa Revivir de la Red de Solidaridad Social, el encargado de este grupo objetivo.

<sup>27</sup> En 1998 se dio el caso insólito de que el director del ISS pusiera una demanda penal contra académicos de un centro de investigación muy conocido por “difamación” del Instituto, a raíz de las publicaciones de dicho centro sobre los próximos problemas financieros del Instituto en pensiones.

<sup>28</sup> Esta prohibición sólo se levantó en agosto de 2001.

El único puente que se establece entre los regímenes de reparto y de capitalización es la obligación de aportar una cotización adicional de un punto porcentual para los afiliados que ganan más de cuatro salarios mínimos hacia el Fondo de Solidaridad Pensional. En el año 2000, los 330 mil afiliados de fondos privados de pensiones en esta situación correspondían únicamente al 8% de todos los afiliados a dichos fondos y al 7% de los cotizantes activos en éstos y en el ISS. De la efectividad de este fondo depende, entonces, la efectividad de los mecanismos de solidaridad que se estableció en la reforma pensional.

## **E. El componente solidario y asistencial en el sistema pensional reformado**

El diseño original del FSP era el de otorgar subsidios a quienes no podían realizar su cotización al fondo de pensiones e inscribirlos de nuevo en el régimen de reparto del ISS.<sup>29</sup> Estos subsidios se otorgarían de manera selectiva y focalizada y serían temporales. El FSP, aunque formalmente es manejado por el Ministerio del Trabajo (el mismo ministerio que tutela al ISS), recibe sus directivas del Conpes, el máximo organismo de políticas públicas liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este organismo produjo la reorientación programática del Fondo en documentos de política cada dos años (1994, 1996, 1998 y 2000).

El Fondo tardó en ponerse en operación y acumuló excedentes durante dos años (1994 y 1995) antes de empezar a funcionar en 1996. Entre las dificultades que tuvo fue la de encontrar una firma de fiducia que manejara los dineros.<sup>30</sup> Luego, la de determinar el procedimiento de focalización para determinar y encontrar su población objetivo y, más tarde, la de hacer compatible las necesidades de afiliación de esa población con los requisitos establecidos originalmente en 1996.

Para los trabajadores informales del área urbana, ello incluía requisitos de edad (al menos 35 para mujeres y 40 para hombres) y de semanas acumuladas de cotización; ambos fueron derogados, a pesar de que las originalmente establecidas en 1996 en 500 semanas se habían bajado a 300 en 1997.

También se encontraron excesivos los requisitos de que el beneficiario del Fondo estuviera afiliado y fuera cotizante también al sistema de seguridad en salud; esto era difícil de cumplir, pues al ser clasificados como trabajadores independientes, su cotización como tales<sup>31</sup> debía realizarse sobre dos salarios mínimos. Se determinó que los beneficiarios del FSP fuesen también beneficiarios del régimen subsidiado de salud o, en su defecto, probaran ser derechohabientes del mismo para cumplir con este requisito. La exclusión de los beneficiarios del subsidio cuando dejaban de cotizar por dos meses seguidos se encontró como muy drástica y el plazo se extendió a cuatro meses. Finalmente, la proporción del subsidio a la cotización se incrementó del 80% al 90% para los trabajadores rurales.

El número de beneficiarios del FSP pasó de cero en 1995 a 445 mil en 1998, el año en que experimentó su mayor número, pues desde 1999 empezó a caer, al tiempo que la economía entraba en recesión. En términos de cobertura, la población cobijada está lejos de las metas establecidas, en especial en cuanto a trabajadores del área rural. Sin embargo, los beneficiarios de este fondo dentro del total de cotizantes activos del ISS (que es el fondo de pensiones al cual están cotizando),

<sup>29</sup> La ley posibilitó la elección de un fondo privado para los beneficiarios del Fondo solamente si éste fuese de tipo asociativo (cooperativa). Pero hasta la fecha no se ha creado ningún fondo de este tipo.

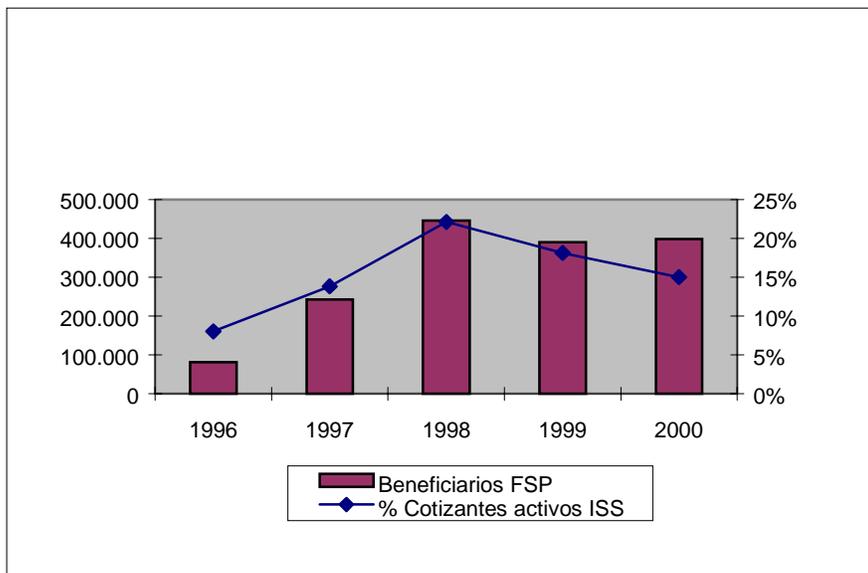
<sup>30</sup> Finalmente, se formó el Consorcio Prosperar con todos los requisitos legales, el cual realiza inversiones en cerca de dos docenas de entidades financieras en el país, de las cuales la Tesorería General de la Nación capta una cuarta parte.

<sup>31</sup> Este requisito, que no estaba en la Ley 100/93 fue introducido en un acuerdo del Consejo Nal. de Seguridad Social en Salud en 1995.

llegaron a representar el 22% de los mismos en 1998, un porcentaje nada despreciable. Dicho porcentaje, sin embargo, descendió al 15% en 2000 (gráfico 10).

Gráfico 10

**COLOMBIA: BENEFICIARIOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL Y PROPORCIÓN DE COTIZANTES AL ISS QUE REPRESENTABAN, 1996-2000**



Fuente: Conpes 1997-2000 para FSP; ISS para cotizantes activos.

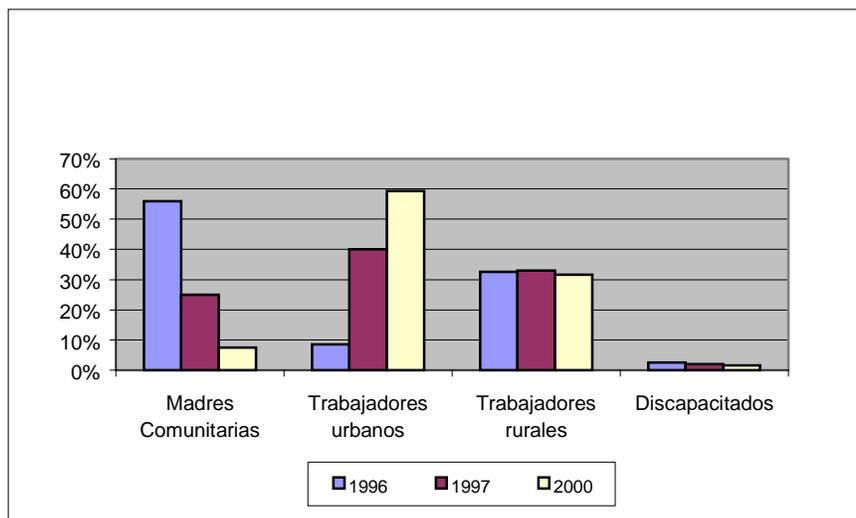
La composición de los beneficiarios por categorías indica saltos en las prioridades, aún de un año a otro. Así, mientras el fondo privilegiaba las madres comunitarias en los primeros años de su funcionamiento, los trabajadores informales urbanos pasaron a ser más importantes en los siguientes años, mientras que la cobertura de los trabajadores rurales se ha mantenido como marginal (véase el gráfico 11).

El Fondo conoció excedentes en sus primeros años, en los que no pudo realizar una ejecución presupuestal alta, ni obtener un número alto de beneficiarios. Después de alcanzar su nivel más alto de cobertura en 1998, se estancó en cerca de 400 mil beneficiarios.

Las razones para que el Fondo no haya logrado mayor número de beneficiarios son, en primer lugar, la merma en el financiamiento, y en segundo lugar, las dificultades y rigideces asociados a la afiliación y cotización en el ISS. En el caso de los trabajadores rurales, los puntos de recepción de las cotizaciones mensuales a través de la red bancaria se limitan a las sucursales de un banco público (BCH), las cuales son escasas en área rural.

En cuanto al financiamiento del Fondo, es de anotar que su valor en dólares corrientes se estancó en cerca de 227 millones de dólares desde 1998 (cuadro R del Anexo), ya que la participación del Estado cesó por completo desde 1997.

**Gráfico 11**  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS BENEFICIARIOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL, 1996, 1997 Y 2000**



Fuente: cuadro R, Anexo.

Los aportes de los trabajadores que ganan cuatro salarios mínimos y más constituyen el 71% de los ingresos del fondo, mientras que los rendimientos financieros constituyen el 29% (cuadro 5). Entre tanto, los aportes de la Nación cesaron, mientras que los ingresos por multas o sanciones no ascendían ni al 1% (cuadro 5). En otras palabras, en la actualidad, el aporte de los contribuyentes de mayores ingresos constituye el pilar básico del sistema de solidaridad pensional.

En términos de la composición de los aportes del 1%, es decir, de la de los afiliados a algún fondo de pensiones que ganan cuatro y más salarios mínimos, notamos que son los afiliados a los fondos privados los que constituyen los principales aportantes, lo cual es compatible con el hecho de que en dichos fondos se hallen los contribuyentes con mayores ingresos (véase el cuadro S del Anexo y el gráfico 12). Pero también es de notar que los aportes de empleados como los de las universidades públicas y los docentes y directivos públicos (Magisterio) no son despreciables.

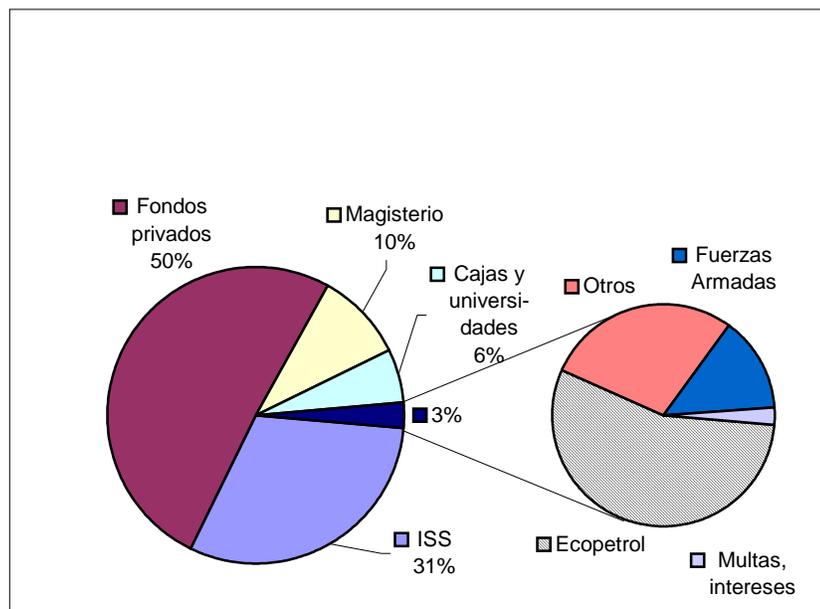
**Cuadro 5**  
**COMPOSICIÓN DE INGRESOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL, ENERO-ABRIL 2000**

	Miles millones Pesos corrientes	Distribución porcentual
Aportes del 1%	44 086	71.000%
Aportes de la Nación	0	0.000%
Rendimientos financieros	18 030	29.000%
Intereses mora	25	0.039%
Multas	8	0.013%
<b>Total</b>	<b>62 149</b>	<b>100.000%</b>

Fuente: Fondo de Solidaridad Pensional, 2000.

Gráfico 12

**COLOMBIA: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DEL 1% AL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL, POR TIPO DE TRABAJADORES APORTANTES, ENERO-ABRIL 2000**



Fuente: cuadro S, Anexo.

Aunque su naturaleza era la de otorgar subsidios parciales y temporales, el FSP se ha utilizado para cubrir categorías ocupacionales desprotegidas de seguridad social en forma permanente. La categoría ocupacional sobre la cual se focalizó durante los primeros años de existencia del Fondo fue la de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). El estatuto de estas trabajadoras es muy peculiar: los Hogares de Bienestar del ICBF fueron creados a finales de los años ochenta con un esquema de participación comunitaria muy alta, tanto organizativa como financieramente. Estas cuidadoras, que prestan su casa para ser guardería de niños entre 0 y 7 años, no son empleadas del ICBF sino que reciben un subsidio del mismo para el funcionamiento de la guardería. Sus emolumentos, estimados en dos tercios del salario mínimo legal, deben ser completados cobrando a los padres y madres de los niños una cuota por el servicio prestado. Al no devengar un salario, se eximía al Estado de la obligación de incluirlas en la seguridad social. Por lo tanto, las madres comunitarias se incluyeron desde el comienzo como grupo prioritario del Fondo, pero en 1999 una nueva ley <sup>32</sup> ordenó pagar con recursos del FSP el 80% de las cotizaciones de estas trabajadoras, exigiendo incluso una cuenta aparte dentro del Fondo para este efecto. Lo anterior explica el salto en la distribución de los beneficiarios del FSP en lo que concierne a las madres comunitarias (del 56% al 25% entre 1996 y 1997, véase el cuadro R).

Los subsidios del Fondo, en vez de operar en forma transitoria, se volvieron una manera de compensar una falencia del Estado como empleador hacia un grupo de trabajadoras y de financiar parte de la estrategia asistencial para los ancianos indigentes.

Además de la escasa cobertura y del recorte en la financiación originalmente concebida por parte del Estado, el FSP tiene dificultades en hacer que las entidades recaudadoras del punto porcentual retenido a los trabajadores con cuatro salarios mínimos y más le trasladen estos recursos

<sup>32</sup> Se trata de la Ley 509 de 1999.

en forma oportuna.<sup>33</sup> La vigilancia de la Superintendencia Bancaria al respecto ha sido nula puesto que su naturaleza no es vigilar la focalización del gasto público.

El beneficio que otorga el FSP es aún poco conocido por la población a pesar de que se han adelantado costosas campañas publicitarias.<sup>34</sup> Además de tener dificultades para la afiliación de nuevos beneficiarios, el Fondo ha caído en desprestigio frente a los pocos usuarios que alcanzaron, gracias al mismo, las condiciones para hacerse acreedor a su pensión de vejez. Los diversos problemas que experimenta el ISS han conducido a que, una vez el afiliado cumple los requisitos para pensionarse, pueden pasar varios meses, si no años, antes de que la pensión empiece a ser pagada. Esto no sucede con las pensiones pagadas por los fondos privados, las cuales desde 1994, no pueden tomarse más de cuatro meses en empezar a ser pagadas.<sup>35</sup>

Por su parte, el componente de pensiones de indigencia se puso en manos inicialmente del programa Revivir de la Red de Solidaridad Social. Este programa, que tenía casi 80 mil beneficiarios en 1996, fue redefinido por el nuevo gobierno en 1999 como el Programa de Atención Integral para Adultos Mayores. Este incluye un conjunto de servicios de alojamiento, nutrición, afiliación al seguro de salud y utilización del tiempo libre mucho más comprensiva que el pago de las pensiones mismas, pero debe ejecutarse en forma descentralizada y recibir recursos de los gobiernos locales. Sin embargo, el aporte municipal a este programa estuvo probablemente sobreestimado, pues alcanzó sólo al 25% en 1998, o sea, la mitad de lo que estaba planteado (Perotti, 2000:26). Tuvo, también, que competir con nuevos compromisos de la Red de Solidaridad como la atención a la población desplazada por la violencia, la cual, desde 1997, fue objeto de un mandato y de una legislación específicos, ocupando muchos de los recursos y del esfuerzo de la Red. La Red maneja varios programas más, los cuales realiza en partenariatado con otras entidades como Bienestar Social de los municipios. El conjunto de programas se ofrece a las comunidades como un abanico de opciones para que sean éstas las que elijan los que más necesitan, en un proceso de búsqueda de consenso denominado “mesas de concertación”. Desde la reforma de Revivir, varios de los subsidios destinados a los adultos mayores objetivo se han entregado en especie y no en dinero.

En cuanto a las pensiones de indigencia, dejaron de ser tales para convertirse en atención integral al adulto mayor, en un esquema de financiación compartida con las administraciones municipales, por lo que los municipios pobres, con mayor número de indigentes, son también aquellos con menores recursos que aportar. Aunque los beneficiarios de este programa ascendían a un poco más de 90 mil en 1999, estaban lejos de los 321 mil identificados como indigentes por el sistema de focalización Sisben. La idea original de un subsidio en dinero a los adultos mayores, que podía realizarse a través de un esquema simple de transferencias, se volvió complicada al traducirse en servicios con requisitos de participación comunitaria y financiación municipal. Aquí de nuevo juega la distinción entre pagos de subsidios y servicios: las pensiones asistenciales estaban diseñadas para ser de los primeros, pero el Programa Revivir determinó que fueran de los segundos.

En suma, el componente solidario y asistencial del sistema pensional reformado ha tenido un débil impacto. La falta de integración con el resto del sistema de pensiones es patente y no parece haber un organismo que le haga seguimiento al conjunto y determine prioridades.

<sup>33</sup> Algo similar aqueja al régimen subsidiado en salud.

<sup>34</sup> Solamente en 1998 se gastaron cerca de 771 000 dólares en dicha campaña.

<sup>35</sup> Esto quedó estipulado en el Decreto 656 de 1994.

## F. La reforma y el acceso a pensiones por género

A falta de datos desagregados por sexo antes y después de la reforma, es imposible establecer los efectos de la misma sobre el acceso al sistema de pensiones de hombres y mujeres. Solamente los fondos privados de pensiones llevan la información desagregada sobre afiliados por género. Desafortunadamente, no se puede asumir que las características de los afiliados al ISS o a los regímenes del sector público exceptuado sean similares a las de los afiliados a los fondos privados.

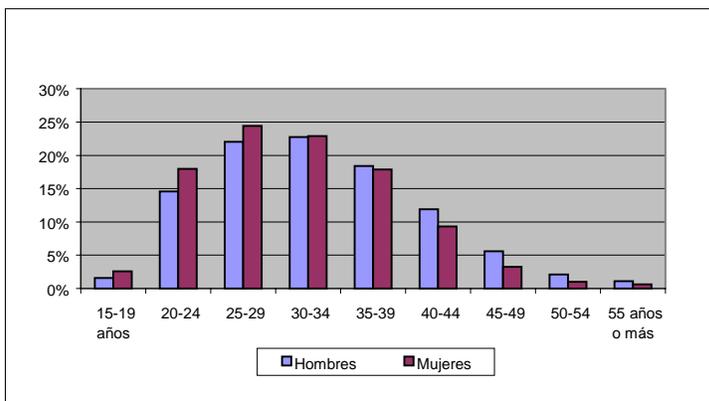
La composición por género en los fondos privados es de 60/40 para hombres y mujeres en 2001 (véase el cuadro Q del Anexo). En cambio, en el FSP la composición por sexo es la inversa: era de 62% femenina contra 38% masculina en 2000 (Fondo de Solidaridad Pensional, 2000).

Las afiliadas a los fondos privados son más jóvenes que sus congéneres masculinos y ganan salarios de monto similar en los niveles más bajos pero menores en los más altos.

Descontando el hecho de que un mayor número de hombres está afiliado a los fondos privados, la distribución porcentual de hombres y mujeres afiliados en éstos indica que las mujeres son menores que los hombres (gráfico 13). En cuanto a la distribución porcentual de los afiliados a fondos privados por nivel salarial, en la categoría de 2 a 7 salarios mínimos se nota una proporción similar de afiliados y afiliadas, pero las diferencias se exacerban en las dos categorías extremas (gráfico 9).

**Gráfico 13**

**COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS Y LAS AFILIADAS A FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES, POR EDAD, MAYO, 2001**



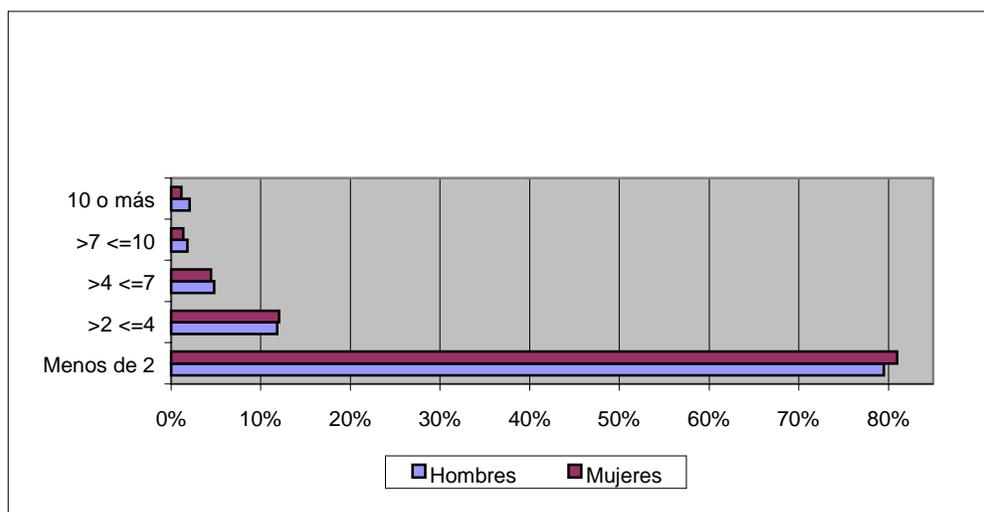
Fuente: Superbancaria, cuadro O, Anexo.

Comparando la distribución por sexo de los afiliados y afiliadas a fondos privados de pensiones (gráfico 14) y aquella de la población en general (gráfico 6) se observa mayor homogeneidad entre los primeros, un hecho que está sin duda relacionado con la menor edad de estas personas que están afiliadas a estos fondos y debido al proceso ya comentado de que la diferencia salarial entre los géneros se ha disminuido en Colombia en el último decenio.

Al observar la distribución por sexo de los afiliados a las distintas administradoras de fondos privados (gráfico 15) se nota claramente que hay administradoras con una proporción casi igual de afiliados y afiliadas (Skandia, por ejemplo), mientras que otras como Horizonte tienen una gran desproporción entre los dos géneros, con dos tercios de hombres y sólo un tercio de mujeres. Las razones para que esto ocurra tienen que ver con el nivel de ingresos de los afiliados a los distintos fondos y con las estrategias de mercadeo que éstos han desarrollado.

Gráfico 14

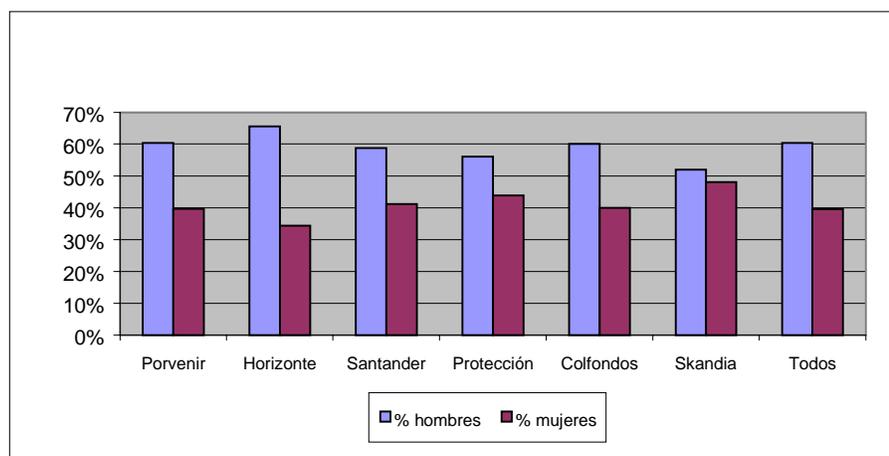
**COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS Y LAS AFILIADAS A FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES, POR SALARIOS MÍNIMOS DEVENGADOS, 2001**



Fuente: Superbancaria, cuadro O, Anexo.

Gráfico 15

**COLOMBIA: COMPOSICIÓN POR SEXO DE LOS AFILIADOS/AS EN CADA UNO DE LOS FONDOS DE PENSIONES PRIVADOS, 2001**



Fuente: Superbancaria, cuadro Q, Anexo.

## G. La bomba pensional

De todos los aspectos que afectan actualmente al sistema pensional colombiano, el del pasivo pensional es el que más atención ha recibido por sus consecuencias macroeconómicas. El valor presente del pasivo pensional se estima en 192% del PIB (véase el cuadro 4) y el monto del déficit anual se estimó en 5% del PIB de 1998.<sup>36</sup> Esto contribuye a acrecentar el déficit fiscal, pesando sobre las posibilidades de crecimiento de la economía y constituye una seria amenaza para la sostenibilidad de los fondos pensionales a futuro. En el caso del ISS, se ha estimado que sus reservas se agotarán en el año 2005.

<sup>36</sup> Dato de Sinergia, DNP en su informe de 1999 sobre el cumplimiento del Plan de Desarrollo.

Las obligaciones fiscales del sistema reformado se derivan de cinco fuentes:

- a) las condiciones instauradas por la reforma, es decir, los subsidios que quedaron incluidos en el régimen de reparto;
- b) las condiciones de excepción de los fondos de pensión de los empleados públicos ya mencionados;
- c) la imprevisión de las obligaciones adquiridas antes de la reforma como las reservas para los trabajadores de los gobiernos departamentales y municipales;
- d) los costos de transición del modelo anterior al nuevo como los bonos pensionales o reconocimiento de la deuda a favor del cotizante con su fondo anterior;
- f) las nuevas obligaciones fiscales para la garantía de pensiones mínimas y las partidas para el Fondo de Solidaridad Pensional y las pensiones asistenciales.

**Cuadro 6**  
**PASIVO PENSIONAL EN COLOMBIA, 2001. DÉFICIT EN VALOR PRESENTE COMO PORCENTAJE DEL PIB**

ISS	61%
Cajas sector público	56%
Bonos pensionales a cargo Nación	17%
Fondo del Magisterio	20%
Fuerzas Armadas y Policía	39%
<b>Total sistema pensional</b>	<b>192%</b>

**Fuente:** DNPensión, DNP, 2001.

**Nota:** no incluye los bonos pensionales a cargo de los departamentos y municipios.

Las obligaciones pensionales se han añadido a otras derivadas del proceso de descentralización y de las reformas derivadas de la nueva Constitución de 1991; pero lo más grave ha sido la merma en los ingresos gravables. Esto tuvo como resultado un agravamiento de las finanzas públicas expresado en un déficit del gobierno central que pasó del 12% en 1990 al 29% del PIB a finales de 1999 (Ayala y Acosta, 2000:23). Lo anterior ha conducido a que la reforma pensional haya sido incluida entre los puntos más críticos del acuerdo del país con el Fondo Monetario Internacional.

El tema de las pensiones, al menos desde comienzos de la nueva década, dejó de ser monopolio de sindicalistas, expertos en empleo y funcionarios del Ministerio del Trabajo para convertirse en preocupación central de las autoridades económicas y fiscales. En efecto, el Ministro de Hacienda es ahora el principal protagonista de las reformas propuestas, como sucedió con la reforma a las transferencias de la Nación a los departamentos y municipios, para lo cual tuvo que tramitar ante el Congreso una modificación a la misma Constitución. En la agenda de reforma, además de la pensional, se ha modificado también la ley que determina la repartición de los recursos subnacionales especialmente para salud y educación.<sup>37</sup>

Pero si las cifras sobre el déficit fiscal en general y aquel causado por las obligaciones pensionales son claras, no hay un movimiento en la misma dirección en torno a una nueva reforma pensional y al fin de los regímenes exceptuados. Estos cobijan a una cuarta parte de todos los pensionados,<sup>38</sup> pero el número de afiliados sin las debidas reservas puede ser de cuatro a cinco

<sup>37</sup> La Ley 60 de 1993 fue reemplazada por la 715 en diciembre de 2001.

<sup>38</sup> En 2000 ascendían a 600 personas en el Congreso, 27 686 de las Fuerzas Armadas, 52 879 en la Policía, 21 621 civiles que laboraron para alguna de estas dos fuerzas, 8 756 en Ecopetrol y 49 785 en el Magisterio (Bonilla y otros, 2001).

veces el número de pensionados actuales. Si bien se logró un acuerdo en Ecopetrol para que su régimen especial no cobijara a los nuevos empleados, ha sido imposible hacer otro tanto con los maestros, la fuerza pública, el Congreso y el mismo ISS. En cuanto a este régimen de excepción,<sup>39</sup> su desmonte estaba pendiente desde hace por lo menos tres años. Solamente a finales de octubre de 2001 se llegó a un acuerdo con el sindicato del ISS para el cálculo del salario de reposición sobre un mayor número de años que los dos que tenían garantizados; este incremento será gradual entre el presente año y el año 2016, pero sólo asciende a los tres últimos años, en vez de los últimos diez en el sistema general. El arreglo con el sindicato del ISS era una condición del Gobierno para refinanciar el muy endeudado Instituto y levantar la sanción al seguro de salud.

Los maestros, que suman actualmente más de 300 mil personas, se caracterizan por tener poco interés en mover sus ahorros pensionales a un fondo distinto al propio, por su escasa movilidad laboral hacia otros sectores de la economía y porque sus condiciones laborales como docentes están protegidas por el escalafón docente, el cual les ofrece seguridad y una carrera e ingresos en continuo incremento. En la reforma al sistema de transferencias, el sindicato de maestros (Fecode) hizo una gran oposición, sabiendo que además del recorte de recursos para las regiones, el ejecutivo propondrá la reforma a su sistema de escalafonamiento y a su régimen de pensiones.<sup>40</sup> En el caso de las Fuerzas Armadas y la Policía, sus regímenes en vez de ser incorporados al sistema general de pensiones, fueron fortalecidos por medio de una legislación específica sobre sus Cajas de Retiro en fecha posterior a 1993. Dadas las características propias de una carrera que puede ser detenida en cualquier momento por órdenes del ejecutivo y vistas las condiciones de enfrentamiento armado en el país, es poco probable que ingresen al régimen general.

La otra razón de que esto ocurra es la oposición entre la racionalidad económica y la jurídica que se ha vivido en el país en la última década.

## H. La racionalidad económica y la racionalidad jurídica

Desde la expedición de la nueva Constitución ha ocurrido un enfrentamiento entre los poderes del Estado como resultado de una lucha entre dos tipos de razonamiento: el económico —con todas sus cifras y modelos matemáticos— y el jurídico. El primero es el que manejan las autoridades monetarias y fiscales, y hasta cierto punto, los académicos e investigadores. El segundo es el que maneja el Congreso y los sindicatos y en forma creciente, la Corte Constitucional (CC). Este organismo, instaurado por la nueva Carta y formado por nueve miembros,<sup>41</sup> puede citar a ministros y funcionarios por igual para pedirles aclaraciones y precisiones. Sus sentencias pueden dejar sin efecto las decisiones del legislativo, del ejecutivo o simples decisiones de particulares. La acción la inicia un individuo particular cuando interpone una demanda respecto a los principios enunciados en la Constitución.

El mecanismo más buscado ante la CC es el de la tutela, una decisión que obra en forma imperativa en corto tiempo a favor del individuo que la ha interpuesto. Por tutela se han dado plazos perentorios para hacer pagar pensiones (al ISS, por ejemplo), restituir alumnos expulsados

<sup>39</sup> Los otros puntos que fueron modificados en octubre de 2001 fueron el beneficio de una “prima técnica”, el incremento salarial, la retroactividad de las cesantías y las vacantes.

<sup>40</sup> Los maestros pueden recibir hasta tres tipos de pensiones (de “gracia” para maestros de primaria contratados antes de 1981, de jubilación y de retiro), se jubilan a edades más jóvenes que los demás trabajadores y el porcentaje de reposición de su salario es más alto que para los demás trabajadores. La cotización de los docentes y directivos escolares públicos es del 5% mensual para pensiones y salud, contra 7.5% para los trabajadores cobijados por la Ley 100; por su parte, el Estado como empleador aporta un 8% por ambos conceptos, contra el doble para los demás trabajadores. Del aporte conjunto (docentes y Estado) del 13%, 10% va para salud y únicamente el 3% para pensiones.

<sup>41</sup> La Corte empezó a funcionar a comienzos de 1993. Sus miembros son elegidos por un término de ocho años y no pueden ser reelegidos. El término del primer grupo de magistrados de la Corte venció en marzo de 2001.

de centros escolares por usar atavíos impropios o exonerar a padres de familia deudores de cancelar las cuotas atrasadas en centros educativos privados.

Pero lo más extraordinario es el alcance de las sentencias de la CC, las cuales han llegado a moldear las asignaciones del gasto público. Estos casos han incluido ordenar, con cargo al erario del ISS, costosos tratamientos médicos que están excluidos del paquete de servicios del seguro suscrito, el pago retroactivo del incremento salarial a todos los funcionarios públicos (en mayo de 2001), o la fórmula que debe aplicarse para calcular el reajuste salarial a éstos en lo sucesivo (en septiembre de 2001). La CC también ha fallado sobre aspectos que no han sido objeto de leyes como la eutanasia, el consumo legal de una dosis individual de estupefacientes o el aborto en casos especiales. Esto ha producido un enfrentamiento entre la CC y las autoridades económicas y de quejas del poder legislativo de estar usurpándole las funciones que le corresponden.

La pugna entre las autoridades económicas y los miembros de la CC se ha exacerbado durante la administración Pastrana, a la par que el déficit fiscal se ha agravado. A medida que el ejecutivo se ve impelido a hacer recortes presupuestales, las personas afectadas acuden a la CC a demandar por sus derechos adquiridos. Para los economistas, la racionalidad de los magistrados de la CC nada tiene que ver con la racionalidad económica y sus decisiones privilegian los derechos de los ciudadanos sobre sus deberes. También la acusan de favorecer el bien de los grupos o de los individuos organizados sobre el bien común, en especial, de los excluidos de los beneficios. En palabras de un miembro de la Junta Directiva del Banco de la República,

*“la intervención de los jueces ha sido a favor de ciertas capas de ciudadanos quienes participan en la economía formal que incluye al 40% de la población colombiana (...) otorgándoles gasto público para que disfruten de bienes meritorios que son los que definen la dignidad humana para ellos: casas financiadas por debajo del costo del dinero, defensa de la clase política y de los trabajadores de empresas y bancos públicos, tratamientos médicos que superan el cálculo actuarial de los hospitales, atención para personas que no cotizan, sueldos públicos siempre crecientes en términos reales, trabas a la recolección de impuestos por parte del ejecutivo, etc.” (Kalmanovitz, 2001: 25).*

Para los magistrados de la Corte, los principios de la Constitución están por encima del manejo que el ejecutivo quiera darle al presupuesto público.

Respecto al sistema pensional, las sentencias de la CC se han referido a los siguientes aspectos:

a) Igualdad entre hombres y mujeres (Sentencia C-410 de 1994). La provisión demandada es la de una menor edad de jubilación para las mujeres que para los hombres, con el argumento de que ésta va en contra del principio de igualdad entre los sexos consignado en la Constitución. La CC denegó la demanda. Sus argumentos:

*“La realización de labores productivas secundarias y mal remuneradas; el monopolio del trabajo doméstico, asumido con exclusividad y sin el apoyo indispensable; la escasa valoración social y el desconocimiento de las labores del ama de casa que no son consideradas trabajo, la inexistencia de tiempo libre ligada a una jornada laboral larga y el impacto negativo de estos factores sobre la salud física y mental de la mujer, son elementos de juicio que explican por qué los papeles que la tradición ha asignado a cada uno de los sexos se erigen en el obstáculo de mayor peso que las mujeres encuentran en el camino hacia la igualdad sustancial y ayudan a comprender que a más de las diferencias biológicas inmutables entre los miembros de uno y otro sexo, en especial la relativa a la maternidad que es un proceso natural, existen otras de índole social que configuran discriminaciones basadas en el sexo; en conclusión, mujeres y hombres conforman grupos cuya condición es distinta, pues es un hecho incontrovertible que nuestra sociedad deslinda con claridad los papeles y funciones que cumplen unas y otros.*

*La previsión de una edad diferente, menor en la mujer, para acceder a la pensión de vejez y a la pensión sanción, así como para otros efectos pensionales, es una medida que precisamente, toma en consideración fenómenos sociales anómalos con un indudable propósito corrector o compensador que se acomoda muy bien a la normativa constitucional que lejos de ser contrariada resulta realizada.”*

En suma, la CC encuentra que la diferencia en edad pensional con una menor edad para las mujeres es una fórmula de discriminación positiva y no atenta contra la igualdad de los sexos.

b) Retroactividad de la norma sobre edad de jubilación y de la fórmula para calcular la pensión en función de la reposición salarial para los que ya estaban en el sistema y no solamente para aquellos cuyas pensiones se hubieran causado antes de 1988. (Este tema ha sido objeto de tres demandas separadas y fueron respondidas por las Sentencias C-126 de 1995, C -596 de 1997 y C-058 de 1998.)

La provisión de la Ley 100 prevé, en el llamado “régimen de transición” un punto de corte en el tiempo para aquellos que no deberán acogerse a las nuevas disposiciones, en términos de la edad de jubilación (55 años para mujeres, 60 para hombres). Los principios invocados por los demandantes fueron el de los derechos adquiridos y el de la favorabilidad a favor del usuario entre una norma restrictiva y una permisiva.

La CC falló a favor de la edad menor y la fórmula de cálculo de la pensión más benéfica para las personas que habían ingresado al sistema pensional antes de 1988, pero no aceptó el principio de favorabilidad de la norma menos restrictiva sobre la más restrictiva, el cual sólo opera en materia penal. Las sentencias se ratificaron en los tres casos, es decir, se encontraron conforme a la Constitución los artículos demandados. Solamente en la sentencia de 1998 se derogó un artículo que cobijaba la fórmula de cálculo de reposición salarial a los afiliados a quienes en el momento de la expedición de la Ley 100 les faltaban menos de dos años para pensionarse.

c) Pago de una pensión por debajo de un salario mínimo para los regímenes exceptuados de la ley 100 (Sentencia C-089 de 1997). La demanda se instauró contra un artículo de la misma ley que declaraba que ni los fondos privados de pensiones ni el ISS podían pagar pensiones por debajo del salario mínimo, mientras que los regímenes exceptuados no quedaban cobijados por la misma prohibición. La demanda fue aceptada y el artículo fue derogado.

d) Extensión de la norma (decreto) que ordena a los fondos privados el pago de pensiones en un término de cuatro meses al ISS y a las cajas públicas (Sentencia C-246 de 2001). El Decreto 656 de 1994 había ordenado a las administradoras privadas de pensiones empezar a pagar la pensión a la cual tiene derecho un afiliado suyo en un término no superior a cuatro meses. La demanda pretendía extender esta norma al ISS y a los fondos públicos. La Corte negó la demanda aduciendo que no podía reemplazar al Congreso en su función de legislar, pues el decreto en cuestión se refería únicamente a los fondos privados.

e) Pago de los bonos pensionales y extensión de ventajas del sistema de beneficios definidos al sistema de ahorro individual (Sentencia C-506 de 2001). El mecanismo preciso para la redención de bonos pensionales había sido objeto de una larga normativa expresada en el Decreto 1314 de 1994. Lo que se demandó fueron las condiciones más ventajosas del régimen de beneficios definidos frente al de capitalización en el sentido de no poder trasladar del primero al segundo estas ventajas, aduciendo el principio de igualdad de oportunidades. También se denunció el punto del fondo responsable de la expedición de dicho bono, a saber, el último empleador con el que estaba el afiliado en el momento de la reforma o, si el afiliado estaba cesante, la entidad que mayor tiempo lo tuvo a su cargo. Ambas demandas fueron denegadas.

f) Extensión de los beneficios de la seguridad social en salud a los compañeros/as de las parejas homosexuales (Sentencia SU-623 DE 2001). Esta demanda, formulada en términos de tutela, se refirió a la seguridad social en salud, pero por sus implicaciones pudo haberse extendido a la seguridad social en pensiones. La demanda fue denegada por la Corte, aunque no en forma unánime, apoyándose en la definición de familia que aparece en la Constitución, es decir, una asociación de un hombre y una mujer. En los argumentos de la Corte:

*“Para la mayoría de la Corte, las parejas homosexuales, en tanto no son familia, no son comparables a las parejas heterosexuales, y por ello, no pueden reclamar ningún derecho que les sea concedido a éstas. Tal es la verdadera decisión y justificación de la sentencia. Al respecto es importante subrayar que la Constitución sólo habla de heterosexualidad con relación al matrimonio”.*

Sin embargo, la misma corte había proferido sentencias favorables a los homosexuales, permitiéndoles en 1998 que pudiesen ser docentes públicos y, en 1999, que formaran parte de las Fuerzas Armadas.

En sus primeros ocho años de existencia, la CC ha marcado una diferencia fundamental frente al pasado respecto a los derechos individuales. Las demandas que se le hacen para hacer “justicia a corto plazo” que es la forma como la ciudadanía ve al mecanismo de tutela, han hecho carrera y están en incremento. Así, las acciones de tutela introducidas pasaron de un poco más de 21 mil en 1993 a un poco más de 38 mil en 1999. Desafortunadamente, la misma rapidez de los fallos no se ha observado en materia penal, donde el número de sentencias de convictos se ha quedado rezagado frente a un incremento de homicidios y violencia generalizada. La impunidad en materia penal, entonces, se ha incrementado mientras que las sentencias en materia civil de la CC han sido muy efectivas.

El primer grupo de magistrados de la CC no incluyó a ninguna mujer entre sus nueve miembros. Solamente en el primer trimestre de 2001, con la designación de un nuevo grupo de magistrados, la Corte incluyó a una mujer para el siguiente período. Este número de miembros (uno), sin embargo, se queda corto frente a las disposiciones de la llamada “Ley de Cuotas”<sup>42</sup> vigente desde 2000, la cual conmina a todas las ramas y órganos del poder público a tener por lo menos una tercera parte de mujeres en sus niveles directivos.

## **I. Efectos de la reforma pensional sobre hombres y mujeres**

Es difícil separar los efectos de la reforma de otros factores que han incidido en la situación de ambos sexos frente al sistema de pensiones, en particular, la crisis económica y la situación de violencia generalizada. La crisis ciertamente ha tenido su cuota en el comportamiento laboral de hombres y mujeres, con una proporción cada vez mayor de mujeres que ingresaron al mercado de trabajo porque los empleos disponibles son los que ofrecen las menores remuneraciones y de menor protección social. Esto pudo haber significado un incremento en la proporción de hogares liderados por mujeres, pero no hay que olvidar que el desempleo afecta a las mujeres en mayor medida que a los hombres. El desplazamiento forzoso y masivo de población, como toda situación donde los más vulnerables se ven implicados, ha afectado especialmente a mujeres y niños. La tendencia histórica hacia la disminución de la brecha salarial entre hombres y mujeres es positiva por sus efectos sobre montos de pensiones más igualitarios; sin embargo, la tendencia hacia la convergencia en el monto de los salarios se está logrando más por los salarios más bajos que por los más altos (véase el gráfico 6).

---

<sup>42</sup> Se refiere a la Ley 581 de 2000.

## 1. Efectos del déficit fiscal

El déficit fiscal tiene efectos nefastos para los que están afiliados a fondos de pensiones y para los actuales pensionados, tanto por la inseguridad para los recursos de garantía fiscal como para los aportes del Estado como empleador.

Pero los efectos mayores se sienten sobre todo al actuar sobre la posibilidad de crecimiento de la economía, mermando el empleo y el consumo y, por ende, afectando en mayor medida a las mujeres que son las que experimentan mayores tasas de desempleo.

## 2. Efectos de la creación de fondos privados de pensiones

Como hemos visto, estos fondos atraen a un grupo de trabajadores relativamente solventes y de menor edad. Las mujeres que están en estos fondos están en mejores condiciones salariales que las que se encuentran en el régimen de beneficios definidos. Al no quedar incluidas en el régimen de transición, su edad de jubilación será de 57 y no 55 años, pero se trata de un grupo de trabajadoras del sector formal con un relativo buen acceso a la información —y probablemente mayor nivel educativo— por lo que tomarán, en su debido momento, la decisión más racional para sus intereses sobre quedarse en los fondos privados o moverse al de beneficios definidos, de acuerdo con los incentivos que vayan encontrando.

El cálculo de beneficios que caracteriza a los fondos privados de pensiones puede ser, en cambio, muy injusto con las mujeres puesto que ostentan carreras interrumpidas y reciben remuneraciones más bajas. En particular, la modalidad de renta vitalicia, estimada sobre el cálculo de la expectativa de vida del jubilado y en base a los fondos ahorrados, será muy poco beneficiosa para las mujeres. Esta problemática ha sido enfrentada en otros países como Gran Bretaña a través de normas que prohíben este tipo de prácticas, obligando a las aseguradoras a aplicar una fórmula unisexo para el cálculo de las rentas vitalicias. El cálculo de las rentas vitalicias y el sesgo que tienen en contra de las mujeres es totalmente desconocido por el público; si se hiciera una encuesta entre afiliadas sobre su conocimiento de estos aspectos es muy probable que se haga evidente el total desconocimiento de estos aspectos.

En la actualidad, los afiliados a estos fondos son tan jóvenes que la mayoría de las pensiones que están pagando (73%) son de supervivencia, es decir, cobijan a cónyuges supervivientes de afiliados que murieron siendo activos, mientras un 17% son de invalidez y sólo el 10% son de vejez (cuadro P del Anexo). Es probable que entre los beneficiarios de pensiones de sobrevivencia haya una mayoría femenina.

El otro lado de la moneda de tener cuentas individuales y poder recibir un extracto con el saldo a la fecha y la rentabilidad del fondo son los altos costos de la comisión cargada por los fondos privados. Hasta ahora, estos costos no se han reducido con la competencia entre ellos y se atienen a lo máximo permitido por ley, pero son especialmente onerosos para las personas con bajos salarios, entre las cuales hay mayoría femenina.

## 3. Efectos de la reforma sobre la informalidad y las mujeres informales

Es aquí donde la reforma ha tenido su menor incidencia: la informalidad no sólo no disminuye, sino que se ha agravado. El carácter de informal de casi dos tercios de la fuerza laboral indica que permanecen problemas con el empleo protegido, algunos debido a la evasión de aportes de sus patronos y otros debido a que no tienen patrono.

La existencia de un régimen subsidiado de atención en salud (a través de las Administradoras del Régimen Subsidiado) para el grupo de población más pobre, independiente de su estatus

laboral, es bienvenida desde el punto de vista de la ampliación de cobertura, la solidaridad con los más pobres y al rompimiento del acceso a la salud únicamente por vía del empleo. Pero es también un incentivo para la evasión de empleadores de trabajadores ya afiliados al régimen subsidiado. La no afiliación de un trabajador al régimen de salud puede volvérselo al empleador un problema importante si ocurre algún problema de salud durante el tiempo en que su empleado labora para él, pero la no afiliación y no contribución al régimen de pensiones es silenciosa y no tiene efectos sino años más tarde. Por ello, es usual que el trabajador no la sienta e incluso, que la aplauda porque no se le descuenta su parte de la cotización.

No hay incentivos para “desinformalizar” a muchos de los trabajadores informales. Para empezar, se trata a los patronos y trabajadores independientes profesionales de la misma forma que a un/a trabajador/a por cuenta propia, pidiéndole que cotice sobre dos salarios mínimos. Esto es adecuado para los dos primeros, pero inadecuado los terceros. En vez de contribuir a que los informales se “formalicen”, la norma ahuyenta a microempresarios, vendedores ambulantes y trabajadores rurales por igual. Para los trabajadores por cuenta propia los costos asociados a su afiliación, al pago de su cotización, a la supervisión de su aporte, etc. son muy altos tanto en dinero como en tiempo. Esto va en desmedro de la posibilidad de afiliarse para las mujeres cabeza de hogar, las cuales disponen poco de ambos. Como señala James, la tasa de descuento de los pobres es mucho más alta que la de los ricos y el ahorro forzoso que les significa a los primeros en momentos en que necesitan desesperadamente más ingreso para el consumo, además de cruel, tiene un alto costo de oportunidad (James, 1997:5).

#### **4. Efectos de la reforma sobre grupos ocupacionales específicos**

Como vimos, la reforma no mejoró la suerte de algunos grupos ocupacionales en los que las mujeres están mayormente representadas como las empleadas domésticas y las trabajadoras por cuenta propia. La reforma pensional se sobrepuso a un régimen de seguridad social con protección menor para el trabajo doméstico que existe desde antes de la reforma y aún no ha sido desmontado.<sup>43</sup> Las tasas de afiliación de este grupo son la más bajas de todos los grupos ocupacionales. En cuanto a las madres comunitarias (unas 85 mil mujeres), se mejoraron sus condiciones pensionales, pero esto se debió básicamente a la presión política ejercida por este grupo ocupacional luego de su organización para presionar por una mejoría en sus condiciones laborales. Además, se trataba de un grupo a quien el Estado debía cobertura desde antes de la reforma.

El único grupo ocupacional con protección social privilegiada en el que las mujeres son mayoría es el de los docentes y directivos de establecimientos escolares públicos. Sin embargo, esta situación privilegiada no puede mantenerse. En la medida en que los regímenes exceptuados le restan recursos públicos al fondo del régimen de reparto y al Estado como aportante, los mayores beneficios pensionales del Magisterio no mejoran la condición general de las mujeres trabajadoras y de las excluidas del sistema pensional.

#### **5. Efectos del régimen dual, con posibilidad de moverse de un sistema a otro**

Desde la reforma, el flujo de afiliados de un sistema a otro sólo ha sido en una sola dirección: del régimen de beneficios definidos hacia los fondos privados de pensiones. Por su parte, la capacidad del primero para atraer a afiliados que recién ingresan al mercado de trabajo se ha mostrado limitada. Los incentivos para entrar o permanecer en el régimen de beneficios definidos operan sobre todo para los afiliados de mayor edad y para quienes tienen una historia interrumpida

---

<sup>43</sup> Se refiere a la Ley 11 de 1988.

o corta de cotizaciones, todo lo cual coloca al ISS en situación de selección adversa en la competencia entre regímenes. Aún no ha pasado suficiente tiempo para que la cohorte que ingresó al mercado de trabajo después de la reforma llegue a la edad de jubilación, pero todo parece indicar que, de no haber pánico en el sector financiero o quiebra de una de las administradoras de pensiones, esos jóvenes afiliados de hoy permanecerán en los fondos privados hasta su jubilación.

La selección adversa que opera en contra del régimen de beneficios definidos no es inherente al diseño de la reforma, sino que parece ligada a la imagen que proyecta el ISS. En primer lugar, está la percepción que tienen los afiliados en edad cercana a su retiro acerca de la capacidad de este instituto para liquidar y pagar con prontitud sus pensiones. En segundo lugar, está el punto de la solidez de su fondo pensional y de sus reservas. En tercer lugar, están los problemas de gestión que “espantan” a nuevos afiliados.

## **6. Efectos de la situación del ISS como fondo de pensiones**

La prohibición de recibir nuevos afiliados en el seguro de salud, las colas para recibir atención médica, las deudas sin pagar a los hospitales con los que tiene convenio, las pensiones que toman meses antes de empezar a ser pagadas, las luchas sindicales que llevan a frecuentes paros laborales y el enfrentamiento entre trabajadores y directores del Instituto, han hecho que éste proyecte la imagen de un organismo en problemas. Esta imagen no logra compensarse con campañas publicitarias para atraer afiliados al fondo de pensiones.

Adicionalmente, el Instituto complica los trámites para pensiones con rigideces propias. En efecto, afiliar a una nueva persona requiere varios pasos y filas, pero lo más engorroso es hacer el pago mensual de la cotización pensional. Esta debe hacerse en un formulario especial que solamente es entregado por el Instituto, en el cual no puede haber tachaduras ni enmiendas. Además, el número de bancos donde se reciben los aportes es limitado, sobre todo en zona rural, como se demostró con los aportes de las personas subsidiadas por el Fondo de Solidaridad Pensional. Más grave aún, el ISS no admite que se le hagan aportes por adelantado, lo cual es problemático para los trabajadores por cuenta propia con alta estacionalidad en sus ingresos. Tampoco permite disponer, por adelantado, del formulario de consignación oficial, sino que el empleador debe solicitarlo cada mes, llenarlo (y esperar a no equivocarse) para consignar su aporte en el banco autorizado antes del 10 de cada mes.

Es sabido que las mujeres son adversas al riesgo en mayor medida que los hombres y que, si todo permanece como está y las posibles afiliadas temen que aportar al ISS es infructuoso, pueden preferir quedarse con mayores costos de administración pero mayor seguridad en los fondos privados.

## **7. Efectos del requisito de semanas de cotización**

La contabilidad de las semanas de cotización como uno de los requisitos para acceder a la pensión no debe traducirse en rigidez en la captación de aportes; no hay ninguna razón para que no sea posible recibir aportes por adelantado, si se indica claramente los meses para los cuales se está aportando. Para evitar la doble contabilidad de un trabajador que cambia de empleador para el cual se pagaron aportes por adelantado, es preciso el mejoramiento de los sistemas de información de los fondos de pensiones, incluido el del ISS. Tanto a los fondos privados como en el ISS les debe interesar captar recursos por adelantado. La práctica de llevar la contabilidad de las semanas de cotización sobre la base del paso del tiempo contribuye a la informalización de los asalariados al poner trabas al pago de los aportes por parte de los empleadores.

## **8. Efectos de la libertad de elección entre regímenes y entre fondos**

Esta libertad para el trabajador, aparentemente buena para el consumidor, ha causado mayores costos de transacción para los empleadores en términos de sus cotizaciones: en vez de hacer un solo aporte por sus trabajadores, se les obliga a hacer tres aportes a tres entidades distintas. En efecto, el trabajador puede escoger su Empresa Prestadora de Salud (EPS), su Administradora de Riesgos Profesionales (ARP) y su fondo de pensiones e indicárselo así a su empleador. Pero hacer tres afiliaciones distintas, primero, y luego, tres pagos mensuales dentro de plazos perentorios, después, aumenta los costos de transacción de tener un empleado e incentiva la evasión.

La prohibición de la Superintendencia de Salud al ISS de recibir nuevos afiliados al seguro de salud imposibilitó la facilidad para un trabajador de quedarse en el Seguro Social como asegurador de los tres riesgos. Ello implica, entonces, mayor número de gestiones para los empleadores que son los responsables del pago de aportes. Recuérdese que el empleador, además, debe ocuparse de poner en un fondo de cesantía la cuantía respectiva a comienzos de cada año. La afiliación a un fondo de riesgos profesionales —que tampoco puede ser el mismo que el fondo de pensiones— se ha vuelto, además, un filtro para la afiliación al seguro de salud, pues es exigida como condición para ser admitida a una Entidad Promotora de Salud (EPS).

## **9. Efectos de la captación de aportes al fondo de solidaridad por los fondos de pensiones primero**

La captación de los aportes de solidaridad por los fondos privados y el ISS se ha señalado repetidamente como causante de discontinuidad en los ingresos del FSP al retener los primeros más tiempo del debido los recursos a ser transferidos.

## **10. Efectos de la inoperancia del esquema de solidaridad**

Como ya habíamos anotado, el mecanismo de solidaridad ideado en la reforma no ha significado un incremento significativo en las tasas de cobertura del esquema de pensiones. Para las mujeres, solamente el grupo de madres comunitarias ha sido enfocado como población objetivo en la extensión de cobertura del FSP, pero no ha habido un enfoque sistemático en los distintos grupos de informales con estrategias de focalización diferentes. Además del desconocimiento general sobre la existencia de este mecanismo de solidaridad —que no es el caso de su homónimo en salud el cual se encuentra bien desarrollado y en continua expansión— la misma gestión del fondo ha sido errática, sus prioridades cambian y no tiene un doliente que asegure su gobernabilidad.

## **11. Efectos del reconocimiento de bonos de pensionamiento**

Aunque la mayoría de los bonos de reconocimiento de obligaciones pensionales están todavía por hacerse efectivos, lo que se está observando es una discontinuidad en las historias laborales y brechas en las cotizaciones de muchos trabajadores. Por supuesto, si antes de la reforma uno de los problemas que sufrían los usuarios era el de la imposibilidad de trasladar sus aportes acumulados de un fondo a otro, los sistemas de información rudimentarios de todos esos fondos, unidos a problemas de evasión patronal, están poniendo en evidencia para muchos afiliados menos semanas de cotización y menos capital del que recuerdan tener. Este hecho tiene consecuencias mayores para quienes, como las mujeres, están en dificultad para completar los requisitos de pensionales.

### **III. Recomendaciones de política sobre la equidad de género en la reforma pensional**

---

En los meses que vienen se avecina la reforma al sistema reformado de pensiones. Este proceso estará marcado por la pugna entre las dos racionalidades indicadas atrás. A la cabeza de la racionalidad económica, el Ministro de Hacienda tendrá en su mente su meta de reducción del déficit fiscal y sus compromisos con el Fondo Monetario. A la cabeza de la racionalidad jurídica, el Congreso hará varios cambios a la propuesta del Ejecutivo, de modo que el esquema reformado no vulnere derechos adquiridos, teniendo en mente lo que la Corte Constitucional podrá luego amputar. En el medio de los dos primeros estará el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, mucho más cercano al sector sindical que a los cálculos de déficit fiscal de su colega de Hacienda. Y a la cabeza de la racionalidad política estará el sector sindical, del cual Fecode será uno de los más activos.

Para discutir el proyecto de reforma se ha creado un grupo de concertación llamado Pacto Político y Social, integrado por partidos políticos, gremios, centrales obreras y Gobierno, el cual debe producir un consenso antes de llegar al Congreso. El paquete de reformas que se discute en la actualidad incluye las siguientes medidas:

- el aumento de la edad de retiro a 60 y 65 años para mujeres y hombres respectivamente
- la obligación para los trabajadores públicos de acogerse al régimen de reparto
- el aumento del número de semanas de cotización a 1250
- el cobro de impuestos a las pensiones mayores de 10 salarios mínimos
- un tope en el monto de las pensiones hasta 20 salarios mínimos
- el incremento de la tasa de cotización al 14.5% (y un punto más a partir de 2005, con un incremento anual a partir de 2008 de 0.25%)
- el cálculo del porcentaje de reposición salarial sobre los últimos 20 años en vez de 10 años
- la suspensión de la garantía fiscal para el pago de la pensión mínima a quienes estén en fondos privados de pensiones y la previsión de un fondo para este efecto en estas entidades financiados con el incremento en las cotizaciones
- la obligación de bajar los costos de administración a los fondos privados de 3.5% a 2.5% del salario del afiliado
- la inclusión de un tope en el número de veces que un afiliado puede moverse de un sistema a otro a cuatro y la imposibilidad de dejarlo después de diez años en el mismo
- la garantía de un subsidio a los mayores de 65 años (las pensiones de indigencia) y la creación de un fondo específico para dicho efecto

La reforma a los regímenes exceptuados se ha dejado para el año 2002, como estrategia para librar una batalla a la vez. Primero se reforma el régimen general y luego se alínean los regímenes exceptuados al general. Si en el régimen general no puede haber pensiones superiores a 20 salarios mínimos, en los exceptuados este sería el límite legal a pagar. En esta nueva ronda de reforma es preciso ver los cambios y ajustes no solamente como una revisión a la Ley 100, sino como algo más comprensivo dada la gran cantidad de leyes, decretos y sentencias que se han expedido antes y después de la reforma de 1993 o aquellas que no fueron afectadas por las normas sobre pensiones. Entre las normas anteriores están el régimen que cubre a todos los trabajadores públicos (Ley 4ª de 1992), la ley que exceptúa al servicio doméstico de la seguridad social (Ley 11 de 1988), los decretos que conforman el llamado Estatuto Docente (en especial el Decreto-Ley 2277 de 1979 y otros expedidos en los años ochenta) y el fortalecimiento de las Cajas de Retiro de la Policía y de las Fuerzas Armadas que datan de 1990. En cuanto a normas posteriores, tanto las sentencias de la Corte Constitucional como la ley de racionalización del gasto (1996) han operado cambios en el diseño original del régimen pensional reformado.

### **Recomendaciones sobre la dimensión de género en la nueva serie de reformas pensionales**

Es evidente que la dimensión de género está ausente todavía del debate en la reforma pensional colombiana, tanto la primera iniciada en 1993 como en la actual. Es preciso enfocarse en los problemas propios que presentan los afiliados como personas, hombres y mujeres, que enfrentan barreras y situaciones propias de las condiciones de su sexo las cuales pueden traducirse en discriminaciones como las que se han indicado atrás. Las barreras pueden implicar, igualmente, mayores costos fiscales si, como en el caso de las mujeres, éstas van a terminar siendo sujetos de pensiones mínimas con garantía fiscal o de indigencia.

Es preciso contemplar esquemas novedosos que en otros países se han instituido como las pensiones para mujeres que tienen o tendrán carreras interrumpidas (amas de casa), con un

componente obligatorio y otro voluntario. También es preciso que, vía legislación, se prohíba el establecimiento de un monto menor de las rentas vitalicias de las mujeres pensionadas en base a una mayor expectativa de vida femenina.

### **Recomendaciones sobre el saneamiento fiscal de las obligaciones y reservas**

La más urgente recomendación de política es la de sanear todo el pasivo pensional y de no seguir aumentando el grupo de categorías que quedan excluidas del régimen general. La constitución de reservas para cubrir las obligaciones causadas es el primer objetivo a lograr y la eliminación de regímenes exceptuados es el segundo paso para cortar el desangre de recursos que se está causando. Reunir recursos extras en momentos en que ha descendido la base gravable y que hay un déficit fiscal es toda una hazaña, pero puede pensarse en los recursos como los del Fondo Nacional de Regalías o de las privatizaciones para constituir estas reservas, como se ha hecho en Bolivia.

### **Recomendaciones para hacer descender la evasión**

Es preciso hacer la vida más fácil a los empleadores, sobre todo a los pequeños patronos y microempresarios, para afiliar y pagar el aporte pensional de sus trabajadores. Para empezar, debería ser posible dar una orden permanente de traslado para ese efecto o realizar aportes en bloque por varios meses adelantados. Después, sería deseable hacer el pago a un organismo único de captación de aportes, que a su vez transfiera su parte respectiva a los fondos de salud, de riesgos profesionales, de pensiones y a los dos fondos de solidaridad respectivos. Con esto se acabaría, además, la retención indebida de los recursos para los componentes solidarios de parte de las administradoras privadas de pensiones.

También es preciso ayudar a los pequeños empresarios y microempresarios, haciéndolos cotizar sobre un salario mínimo solamente, si califican por debajo de cierto capital en base a su declaración de renta o al patrimonio declarado ante su Cámara de Comercio respectiva. Se puede hacer mucho más para castigar a los evasores, sobre todo por la vía de visitas de las autoridades del trabajo a las empresas y fábricas para comprobar si todos los trabajadores están afiliados.

### **Recomendaciones para poner a funcionar el componente solidario del sistema de pensiones**

Evidentemente, el componente solidario de la reforma a la Ley 100 en materia de salud se halla mucho más desarrollado que su homónimo en pensiones. Además de lo indicado en el punto anterior, es decir, cambiar el flujo de la captación de aportes para que el fondo de solidaridad no quede dependiendo de que se le giren los dineros por parte de la administradora de fondos de pensiones, se hace necesario que este componente tenga un doliente, un organismo que haga mayor seguimiento a la focalización y entrega del subsidio y a la elevación efectiva de la cobertura pensional.

El componente solidario tiene que tener más claro en sus objetivos e ir incluyendo poco a poco a grupos poblaciones desprotegidos, para pasar al siguiente, sin cambiar de prioridades. Las pensiones de indigencia no deben estar condicionadas a la participación municipal en su financiamiento ni atadas a que el anciano indigente reciba un paquete completo o integral de atención antes de ser pagadas. La iniciativa propuesta de tomar un punto porcentual de lo que reciben las Cajas de Compensación Familiar para estas pensiones o subsidio a los ancianos indigentes es muy adecuada, lo mismo que el límite a sus gastos de administración. La evaluación de impacto de este componente es una urgente tarea y no debe seguir habiendo excedentes sin gastar en momentos en que aumenta la pobreza y el desempleo.

### **Recomendaciones sobre la Superintendencia de Pensiones**

Así como no ha habido un paralelismo en el desarrollo de los esquemas de solidaridad en salud con el de pensiones, tampoco lo ha habido sobre la vigilancia al sistema pensional en su conjunto y a los entes públicos y privados que manejan fondos de pensiones. La labor de la Superintendencia Bancaria, en ese sentido, se ha circunscrito a los fondos privados, por lo que sus funciones —por su misma naturaleza— no incluyen vigilar al ISS (como sí lo ha hecho su homónimo en Salud), a las cajas públicas y al esquema de solidaridad pensional. Una Superintendencia de Pensiones tendría esta labor, en la cual debería haber un Defensor del Contribuyente. Sin embargo, no es el momento para incrementar los costos de la administración pública; podría pensarse en una misma superintendencia para salud y pensiones, con dos departamentos separados.

Es conveniente que entre la propaganda y la disputa del mercado que realizan los distintos fondos de pensiones, los usuarios escuchen de una voz neutral por qué es importante hacer aporte y ahorrar para llegar a tener una pensión, cuáles son las ventajas y desventajas de los dos regímenes y qué se puede esperar al final de la vida laboral. Muchos trabajadores ignoran la diferencia entre un aporte para una pensión —que es un ahorro— y el pago de impuestos generales. Una entidad que podría encargarse de esta labor es la Defensoría del Pueblo.

### **Recomendaciones sobre la mutua exclusividad de los dos regímenes**

El sistema pensional colombiano es, con el del Perú, único en el mundo en el sentido de que la coexistencia de los regímenes de reparto y de capitalización individual se hace en forma mutuamente exclusiva, es decir, están en competencia entre sí. Pero la mayor parte de las reformas recientes en sistemas de pensiones, desde la sueca hasta la argentina, se basa en una complementariedad obligatoria de los dos pilares, con porcentajes que varían según el pilar que se quiere privilegiar (Fox y Palmer, 1999 y Palmer, 2000). Colombia debía considerar esta modalidad, de manera que el ISS tuviera unos recursos asegurados que se hicieran cargo de los componentes redistributivos y los fondos privados recibieran un porcentaje minoritario del aporte pensional obligatorio destinado al ahorro individual, complementado con un tercer pilar voluntario.

### **Reflexiones sobre la equidad en la edad de pensionamiento y sobre la pensión de sobrevivencia**

La medida de una menor edad de jubilación para las mujeres que fue pensada como mecanismo compensatorio por la menor participación femenina en el empleo y sus menores salarios, puede obrar en contra de las mismas mujeres cuando la pensión se calcula sobre la base de los aportes capitalizados y la expectativa de vida. En ese sentido, sería deseable una igualación de la edad de jubilación entre los dos sexos, pero también mayor información sobre el hecho que en el sistema de beneficios definidos esa desventaja de las mujeres esa diferencia no cuenta. También puede pensarse en arreglar este factor de discriminación vía legislación que obligue a un cálculo unisexo de estas rentas, pero esto podría llevar a la selección adversa de mujeres de mayor edad por parte de estos fondos.

También es posible que la menor edad de jubilación de las mujeres esté teniendo un efecto sobre su carrera profesional, pues opera como un desincentivo para nombrarlas en cargos de responsabilidad si se sabe que se retirarán más temprano que los hombres que compiten con ellas por el mismo cargo. La mayor parte de los países desarrollados han eliminado la diferencia en la edad de pensionamiento entre hombres y mujeres.

Algunos países de la OCDE han eliminado las pensiones de sobrevivencia o al menos la han hecho incompatible con una pensión por derecho propio. En Colombia podría considerarse el segundo caso, a medida que la participación global femenina en el trabajo se acerque a la

masculina. Sin embargo, en el momento, es uno de los pocos mecanismos de compensación que existen por sacrificios de las mujeres para mantener la familia unida, “seguir” al marido o dedicarse a la crianza de los niños cuando están pequeños o al cuidado de los padres mayores. En las condiciones de violencia que vive el país esta pensión puede ser determinante para compensar la muerte accidental del cabeza de hogar, previniendo la ocurrencia de mayor pobreza.

## Bibliografía

---

- Arenas de Mesa, Alberto (2001), “Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género”, Taller “Equidad de género en los sistemas de pensiones”, CELADE-UNFPA, Santiago de Chile.
- Arenas de Mesa, Alberto y Verónica Montecinos (1999), “The privatization of social security and women’s welfare: gender effects of Chilean Reform”, en *Latin American Research Review*, Vol. 34, No. 3.
- Ayala, Ulpiano (1999), “Nuevas reformas al sistema de pensiones”, en *Economía Colombiana*,. noviembre de 1999, Bogotá: 79-93.
- Ayala, Ulpiano y Olga Lucía Acosta (2000a), “Necesidad de una nueva reforma pensional”, en *Coyuntura Social* No. 22, Fedesarrollo, Bogotá.
- \_\_\_ (2000b), *Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia*, trabajo presentado a la CEPAL, mimeografiado, Bogotá.
- Banco Mundial (2000), Social protection sector strategy paper: From safety net to springboard, Washington, D.C., Página Web del Banco Mundial.
- \_\_\_ (1994), *Averting the Old Age Crisis: policies to protect the old and promote growth*, Oxford University Press, Nueva York.
- Bonilla, Ricardo y otros (2001), *Pensiones: en busca de la equidad*. Observatorio de Coyuntura Social y Económica de la Universidad Nacional de Colombia, mimeografiado, Bogotá.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2000b). *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación* (LC/G.2096), Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Chackiel, Juan (2000), El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?, Serie Población y Desarrollo No. 4, CEPAL, Santiago de Chile.
- CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) (2001), *Boletín Informativo No. 35*,. <http://www.codhes.org.co>.

- CONPES (Consejo de Política Económica y Social) (2000), *Cambio para construir la paz. Informe de avance del Plan Nacional de Desarrollo 1999*, Documento CONPES 3100. DNP, diciembre 29, Bogotá.
- \_\_\_\_ (1998). *Fondo de Solidaridad Pensional*, Documento CONPES 2989, DNP:UDS-DEI, Bogotá.
- \_\_\_\_ (1997). *Fondo de Solidaridad Pensional 1997*, Documento CONPES 2913, DNP: UDS-DEI, Bogotá.
- \_\_\_\_ (1996), *El Fondo de Solidaridad Pensional*, Documento CONPES 2833, Mintrabajo-UDS, Bogotá.
- Cox Edwards, Alejandra (1999), *Are social security reforms gender neutral? Current estimates of standards of living and future prospects for Chilean elderly men and women*, presentado a la Conferencia "New ideas about old age security", Banco Mundial.
- Cruz-Saco, María Amparo y Carmelo Mesa Lago (eds.) (1998), *Do options exist? The reform of pension and health care systems in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Departamento Nacional de Planeación (2001), *DNPensión: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano*, Dirección de Estudios Económicos, Bogotá.
- Estelle, James (1997), *Pension reform: is there an efficiency-equity trade off?*, Conferencia "Inequality reducing growth in Latin American's Market Economies", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Esping-Andersen, Gosta (1997), "Welfare states at the end of the century: the impact of labour market, family and demographic change", en *Family, market and community: equity and efficiency in social policy*, Social Policy Studies No. 21, OCDE, París, pp. 63-80.
- Fedesarrollo (2000), "Indicadores sociales", en *Coyuntura Social* No. 23, noviembre, 2000, Bogotá: 11-28.
- Fondo de Solidaridad Pensional (2000), Informe de Progreso. Consorcio Prosperar, mimeografiado, Bogotá, abril.
- Fox, Louise y Paulette Castel (1999), *Gender dimensions of pension reform in the former Soviet Union*, presentado a la Conferencia "New ideas about old age security", Banco Mundial, Washington, D.C.
- Fox, Louise y Edward Palmer (1999), *New approaches to multipillar pension systems: what in the world is going on?*, presentado a la Conferencia "New ideas about old age security", Banco Mundial, Washington, D.C., septiembre.
- Gaviria, Alejandro (2000), "¿Sobre quién ha recaído el peso de la crisis?", en *Coyuntura Social* No. 23, Fedesarrollo, Bogotá, pp. 127-140.
- Gruat, Jean-Victor (1997), *Adequacy and social security principles in pension reform*, Ageing Working Papers AWP 3.1, OCDE, París.
- Heckman, James y Carmen Pagés (2000), *The cost of job security regulation: evidence from Latin American labor markets*, Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper # 430, Washington, D.C.
- Holzmann, Robert (1998), "Financing the transition to multipillar", Social Protection Discussion Paper No. 809 Banco Mundial, Washington, D.C.
- James, Estelle (1997), "Pension Reform: is there an efficiency-equity trade off?", Conferencia "Inequality reducing growth in Latin America's market economies", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Jaramillo, Iván (1999), *La tercera edad en Colombia y la Ley 100 de 1993. Oportunidades y amenazas*, Simposio internacional sobre envejecimiento competente, retiro y seguridad social, Colsubsidio, Bogotá.
- Kalmanovitz, Salomón (2001), *Constitución y modelo económico*, Universidad Nacional, Diez años de la Constitución colombiana, 1991-2001, mimeografiado.
- Kugler, Adriana (2000), *The incidence of job security regulations on labor market flexibility and compliance in Colombia. Evidence from the 1990 reform*, Research Network Working Paper R-393, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Lora, Eduardo y Loredana Helmsdorff (1995), *El futuro de la reforma pensional*, Fedesarrollo, Asofondos, Tercer Mundo Eds. Santafé de Bogotá.
- Misión Social (2000), *Informe de desarrollo humano para Colombia 1999*, Departamento Nacional de Planeación y PNUD TM Eds., Bogotá.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2000), *World Labour Report*, Ginebra.
- OECD (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1997), *Ageing in OECD countries. A critical policy challenge*, Social Policy Studies No. 20, París.
- \_\_\_\_ (1988a), *Reforming public pensions*, Social Policy Studies No. 5, París.
- \_\_\_\_ (1988b), *The future of social protection*, Social Policy Studies No. 6, París.
- Perotti, Roberto (2000), *Public spending on social protection in Colombia: analysis and proposals*, Working Papers Series No. 18, Fedesarrollo, Bogotá, agosto.

- Palmer, Edward (2000), "The Swedish pension reform model: framework and issues". Social Protection Discussion Paper No. 0012, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Queisser, Monika (1998), *The second generation pension reforms in Latin America*, Development Centre Studies, OCDE, París.
- SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) (1995), La situación de las mujeres en el nuevo sistema previsional chileno, Departamento de Planificación y Estudios, Estudio No. 34, Santiago de Chile.
- Superintendencia Bancaria de Colombia (2001), *Comportamiento del sistema general de pensiones, de los fondos de cesantía y de los fondos de pensiones voluntarias durante el mes de mayo de 2001*, Boletín de Prensa, Bogotá, agosto 15.
- \_\_\_ (2000), *Comportamiento del sistema general de pensiones, de los fondos de cesantía y de los fondos de pensiones voluntarias durante el mes de Noviembre de 2000*, Boletín de Prensa, Bogotá, diciembre 22.
- \_\_\_ (1998). *Comportamiento del sistema general de pensiones, de los fondos de cesantía y de los fondos de pensiones voluntarias durante el mes de Noviembre de 2000*, Boletín de Prensa, Bogotá.
- Uribe, Consuelo (2001), "Pasemos al tablero. Diez años de estudios de evaluación de la calidad de la educación primaria en Colombia", Consejo Editorial Javeriano (CEJA), Bogotá.
- \_\_\_ (1999a). "Alcances de la Seguridad Social en Colombia", en Revista Papel Político No. 9. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. P. Universidad Javeriana. Bogotá: 83-107.
- \_\_\_ (1999b), "La combinación ideal entre subsidios, servicios y pagos en política social", en *Políticas y servicios sociales para el Siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, P. Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 131-158.
- Uthoff, Andras (1999), "La universalización de la seguridad social en pensiones en América Latina", en *Políticas y servicios sociales para el Siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y CEJA, P. Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 159-182.



## **Anexo estadístico**

---



Cuadro A  
**PROYECCIONES DE POBLACIÓN PARA 2000, 2005 Y 2010**

Grupos de edad	2000				2005				2010			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	Número	%										
<b>Total</b>	<b>20 914 523</b>	<b>100</b>	<b>21 406 863</b>	<b>100</b>	<b>22 764 130</b>	<b>100</b>	<b>23 275 014</b>	<b>100</b>	<b>24 570 478</b>	<b>100</b>	<b>25 094 865</b>	<b>100</b>
50-54	764 440	4	841 925	4	971 389	5	1 082 400	5	1 161 108	6	1 285 332	6
55-59	561 402	3	612 778	3	729 857	3	815 312	4	929 172	4	1 050 707	5
60-64	424 593	2	481 216	2	522 861	2	582 936	3	681 132	3	778 427	4
65-69	325 854	2	386 846	2	379 510	2	444 562	2	468 520	2	541 507	3
70-74	240 638	1	297 971	1	273 043	1	340 467	2	318 929	2	394 464	2
75-79	165 553	1	213 709	1	183 054	1	242 560	1	208 280	1	280 299	1
80 y más	143 770	1	220 616	1	171 377	1	267 080	1	195 887	1	314 045	2
55 y más	1 861 810	9	2 213 136	11	2 259 702	11	2 692 917	13	2 801 920	13	3 359 449	16
60 y más	1 300 408	6	1 600 358	8	1 529 845	7	1 877 605	9	1 872 748	9	2 308 742	11

Fuente: Dane (www.dane.gov.co), proyecciones sobre el censo de 1993.

Cuadro B

**COLOMBIA: ESPERANZA DE VIDA AL NACER  
EN LOS QUINQUENIOS ENTRE 1999 Y 2005**

Quinquenio	Hombres	Mujeres	Ambos
1999-2004	68.9	75.1	71.9
2000-2005	69.2	75.3	72.2

Fuente: Dane (www.dane.gov.co), proyecciones sobre el censo de 1993.

Cuadro C

**COLOMBIA: TASA DE DESEMPLEO, DE PARTICIPACIÓN GLOBAL  
Y DE INFORMALIDAD POR SEXO, 1991-2000**

Año	Tasa de desempleo		Tasa global de participación		Tasa de informalidad	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1991	7.4	13.1	74.5	46.7	53.0	57.7
1992	6.5	12.6	74.2	47.4	52.0	57.0
1993	5.3	11.0	74.7	48.0	52.0	55.8
1994	4.9	11.2	74.4	46.4	51.5	55.2
1995	6.8	11.3	74.1	47.1	52.0	54.2
1996	9.6	15.1	73.1	47.1	53.0	53.2
1997	9.8	15.1	72.7	49.0	53.6	54.3
1998	12.5	18.0	73.0	50.7	54.5	56.3
1999	17.2	23.3	73.8	54.3	57.0	58.8
2000	16.9	24.5	74.0	57.1	59.0	61.0

Fuente: Dane, Encuestas de Hogares.

Cuadro D

**COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE HOMBRES Y MUJERES OCUPADOS  
POR SU INGRESO MENSUAL EN SALARIOS MÍNIMOS, 1991, 1995 Y 2000**

	1991	1995	2000
<b>Hombres</b>	<b>58.9</b>	<b>58.2</b>	<b>54.8</b>
Menos de 1	17.1	13.9	32.3
Entre 1 y 2	42.4	40.7	29.2
Entre 2 y 3	10.7	16.2	6.6
Entre 3 y 4	5.6	5.5	5.3
Entre 4 y 5	2.4	3.6	1.5
Entre 5 y 6	2.2	2.6	1.5
Más de 6	4.9	6.2	4.2
<b>Mujeres</b>	<b>41.1</b>	<b>41.8</b>	<b>45.2</b>
Menos de 1	31.9	28.5	42.9
Entre 1 y 2	42.6	40.7	29.0
Entre 2 y 3	8.5	12.2	6.2
Entre 3 y 4	3.9	4.1	4.2
Entre 4 y 5	1.5	2.4	1.8
Entre 5 y 6	1.2	1.7	1.3
Más de 6	1.7	2.9	2.4

Fuente: Dane, Encuesta Nacional de Hogares.

Nota: los porcentajes faltantes corresponden a personas que no informan.

**Cuadro E**  
**COLOMBIA, SIETE CIUDADES: INGRESOS LABORALES**  
**REALES DE HOMBRES Y MUJERES, 1996-2000**

(Diciembre 1988 = 100)

Año	Hombres	Mujeres	Total	Mujeres/hombres
1996	369	271	327	73%
1997	405	305	363	75%
1998	425	316	378	74%
1999	420	316	374	75%
2000	362	278	324	77%

Fuente: Dane, Encuesta de Hogares. Estimaciones de DNP-UMACRO.

**Cuadro F**  
**COLOMBIA: TASAS DE DESEMPLEO POR SEXO Y NIVEL EDUCATIVO, 2000**

	Hombres	Mujeres
Total tasa de desempleo	24.5	16.9
Ninguna	4.4	12.2
Primaria completa	9.0	19.2
Secundaria completa	17.8	28.4
Superior 5 años y más	10.8	13.5

Fuente: Dane, Encuesta de Hogares, 2000.

**Cuadro G**  
**COLOMBIA: CARACTERÍSTICAS OCUPACIONALES DE**  
**HOMBRES Y MUJERES, 1992, 1996 Y 2000**

	1992	1996	2000
<b>Tasa global de participación</b>			
Hombres	74.2	73.1	74.0
Mujeres	47.4	47.1	57.1
<b>Tasa de desempleo</b>			
Hombres	9.2	12.0	20.5
Mujeres	6.5	9.6	16.9
	12.6	15.1	24.5
<b>Tasa de informalidad</b>			
Hombres	55.0	52.7	60.3
Mujeres	53.5	52.1	59.2
	57.8	52.9	60.9
<b>Participación en el sector informal</b>			
<b>Hombres</b>	<b>57.1</b>	<b>59.0</b>	<b>54.6</b>
Obrero o empleado particular	24.2	23.7	19.0
Empleado doméstico	0.3	0.2	0.4
Trabajador independiente	22.5	27.4	28.3
Patrón o empleador	8.9	7.2	6.2
Trabajador familiar no remunerado	1.3	0.5	0.7
<b>Mujeres</b>	<b>42.9</b>	<b>41.0</b>	<b>45.4</b>
Obrera o empleada particular	12.9	14.9	11.8
Empleada doméstica	9.4	6.8	8.3
Trabajadora independiente	15.5	16.0	21.1
Patrona o empleadora	2.7	2.1	2.3
Trabajadora familiar no remunerada	2.5	1.2	1.9

Fuente: Dane, Encuesta Nacional de Hogares.

Cuadro H

**COLOMBIA: AFILIADOS AL SISTEMA DE BENEFICIOS DEFINIDOS,  
POR FONDO ASEGURADOR, 2000 Y 2001**

Entidad	Noviembre 2000		Mayo-2001	
	Número	%	Número	%
ISS	4 495 223	99.0	4 457 997	98.2
CAJANAL	n.d.	n.d.	66 000	1.5
CAPRECOM	8 714	0.2	8 57	0.2
Pensiones de Antioquia	2 834	0.1	2 718	0.1
FONPRECON	n.d.	n.d.	1 854	0.04
CAXDAC	1 516	0.03	1 500	0.03
Caja de Previsión UNICAUCA	710	0.02	703	0.02
<b>Total</b>	<b>4 508 997</b>	<b>99.3</b>	<b>4 538 829</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Superbancaria, boletines mensuales. N.d.= no disponible.

Cuadro I

**COLOMBIA: AFILIADOS TOTALES Y ACTIVOS EN LOS FONDOS DE PENSIONES  
DEL SISTEMA DE BENEFICIOS DEFINIDOS, JUNIO 2001**

Entidad	Total afiliados	Cotizantes	
		Número	Porcentaje
Instituto de Seguros Sociales	4 454 337	1 909 451	43
CAPRECOM	8 034	8 024	100
Pensiones de Antioquia	2 697	2 604	97
CAXDAC	1 500	487	32
Caja de Previsión UNICAUCA	703	447	64
CAJANAL	n.d.	n.d.	n.d.
FONPRECON (Congreso Rep.)	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Total</b>	<b>4 467 271</b>	<b>1 921 013</b>	<b>43</b>

Fuente: Superbancaria de Colombia, Boletín de prensa de julio de 2001: Cuadro 2.3. n.d. = no disponible.

Cuadro J

**COLOMBIA: PENSIONADOS EN EL RÉGIMEN DE BENEFICIOS DEFINIDOS, 2000 Y 2001**

Entidad	Diciembre 2000		Mayo 2001	
	Número	Porcentaje pensionados	Número	Porcentaje pensionados
FONPRECON	1 296	0.2	1 296	0.2
CAXDAC	501	0.1	506	0.1
CAPRECOM	18 580	3.1	18 932	3.0
Caja de Previsión UNICAUCA	334	0.1	342	0.1
Pensiones de Antioquia	1 349	0.2	1 409	0.2
CAJANAL	151 920	25.3	160 069	25.5
Instituto de Seguros Sociales	426 934	71.0	445 525	70.9
<b>Total</b>	<b>600 914</b>	<b>100.0</b>	<b>628 079</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Superbancaria, boletines mensuales.

Nota: los maestros están incluidos en CAJANAL.

Cuadro K

**COLOMBIA: MONTO MENSUAL PROMEDIO DE LA PENSIÓN PAGADA POR FONDOS  
DE PENSIONES DEL SISTEMA DE BENEFICIOS DEFINIDOS, 2000 Y 2001**

Entidad	Noviembre 2000		Mayo 2001	
	(En pesos corrientes)	(En dólares)	(En pesos corrientes)	(En dólares)
FONPRECON	5 091 049	2 353	5 091 049	2 169
CAXDAC	2 616 766	1 209	2 830 040	1 206
CAPRECOM	2 518 622	1 164	1 308 472	558
CAJA UNICAUCA	1 149 701	531	1 292 398	551
Pensiones de Antioquia	738 325	341	796 309	339
CAJANAL	651 198	301	719 440	307
ISS	446 762	206	477 917	204
<b>Total</b>	<b>575 379</b>	<b>266</b>	<b>577 077</b>	<b>246</b>

Fuente: Superbancaria, boletín mensual respectivo.

Nota: tasa de cambio utilizada: Col\$ 2 164 por dólar para noviembre 2000 y de Col\$ 2 347 para mayo 2001.

Cuadro L

**COLOMBIA: AFILIADOS TOTALES Y ACTIVOS EN LOS FONDOS  
PRIVADOS DE PENSIONES, 1998, 2000 Y 2001**

Fondo de Pensiones	Diciembre de 1998			Junio de 2000			Mayo de 2001		
	Número total	Activos		Número total	Activos		Número total	Activos	
		Número	%		Número	%		Número	%
Porvenir	795 501	345 861	43%	1 012 288	500 139	49%	1 048 459	536 843	51%
Colfondos	486 048	247 305	51%	656 619	323 428	49%	678 749	349 652	52%
Horizonte	456 948	273 258	60%	874 106	361 425	41%	902 651	396 119	44%
Colmena	303 467	137 155	45%	Cesó	Cesó	n.a.	Cesó	Cesó	n.a.
Protección	418 977	254 830	61%	665 120	400 697	60%	716 930	435 989	61%
Davivir	223 672	107 957	48%	Cesó	Cesó	n.a.	Cesó	Cesó	n.a.
Colpatria	193 304	129 514	67%	Cesó	Cesó	n.a.	Cesó	Cesó	n.a.
Pensionar	30 716	20 744	68%	Cesó	Cesó	n.a.	Cesó	Cesó	n.a.
Santander	No operaba	No operaba	n.a.	710 761	310 353	44%	729 506	333 784	46%
Skandia	No operaba	No operaba	n.a.	35 113	20 157	57%	35 041	20 150	58%
<b>Total</b>	<b>2 908 633</b>	<b>1 516 624</b>	<b>52%</b>	<b>3 954 007</b>	<b>1 916 199</b>	<b>48%</b>	<b>4 111 336</b>	<b>2 072 537</b>	<b>50%</b>

Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia, Boletines mensuales respectivos.

Cuadro M

**COLOMBIA: PENSIONADOS DE FONDOS PRIVADOS  
POR TIPO DE PENSIÓN QUE RECIBEN, 1998-2001**

Fondos	Diciembre 1998			Noviembre 2000			Mayo 2001		
	Vejez	Invalidez	Sobrevivencia	Vejez	Invalidez	Sobrevivencia	Vejez	Invalidez	Sobrevivencia
Porvenir	0	132	625	30	319	1 251	38	371	1 342
Colfondos	65	103	491	54	146	718	77	167	844
Horizonte	11	77	319	123	238	999	155	271	1 114
Colmena	6	49	348	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Protección	2	34	184	402	254	953	501	285	1 082
Davivir	1	33	136	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Colpatria	0	22	129	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Pensionar	9	1	10	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Santander	n.a.	n.a.	n.a.	24	189	763	29	203	836
Skandia	n.a.	n.a.	n.a.	42	11	33	51	13	32
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>451</b>	<b>2 242</b>	<b>675</b>	<b>1 157</b>	<b>4 717</b>	<b>851</b>	<b>1 310</b>	<b>5 250</b>

Fuente: Superintendencia Bancaria, Boletines mensuales respectivos.

**COLOMBIA: MONTO MENSUAL PROMEDIO EN DÓLARES DE LOS DIVERSOS TIPOS DE PENSIONES PAGADAS POR LOS FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES, 1998, 2000 Y 2001**

(Col\$ 2 347 por dólar)

FONDO	Diciembre de 1998				Diciembre de 2000				Junio de 2001			
	Vejez	Invalidez	Sobreviviente	Las tres	Vejez	Invalidez	Sobreviviente	Las tres	Vejez	Invalidez	Sobreviviente	Las tres
Porvenir	0	145	150	98	315	203	127	215	306	407	124	279
Protección	652	430	435	505	684	879	486	683	621	346	504	490
Horizonte	1 793	141	174	703	757	507	455	573	567	224	248	346
Colfondos	559	184	193	312	382	175	309	289	703	299	272	425
Colpatria	968	145	165	426	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Davivir	0	134	134	89	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Colmena	0	171	134	102	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Pensionar	688	151	615	484	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Santander	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	676	478	906	687	531	759	1 092	794
Skandia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	581	395	1 291	755	3 621	349	1 066	1 679
<b>Total</b>	<b>816</b>	<b>185</b>	<b>189</b>	<b>397</b>	<b>656</b>	<b>448</b>	<b>427</b>	<b>510</b>	<b>824</b>	<b>299</b>	<b>332</b>	<b>485</b>

**Fuente:** Superintendencia Bancaria de Colombia, boletines mensuales.

**Nota:** Skandia y Santander sólo entraron al mercado de fondos de pensiones en 1999 (la última absorbió a Colmena-pensiones); Colpatria, Davivir, Colmena y Pensionar dejaron de funcionar o se fundieron con otros fondos en el mismo año.

Cuadro O

## COLOMBIA: AFILIADOS A LOS FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES POR SALARIOS MÍNIMOS, MAYO 2001

Edades	<=2		>2 <=4		>4 <=7		>7 <=10		>10 <=13		>13 <=16		>16	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
15-19	38 156	40 790	1 069	1 501	115	211	34	55	13	28	7	12	9	26
20-24	333 921	269 075	22 143	20 181	3 742	3 641	651	482	223	184	118	61	162	129
25-29	461 153	329 610	58 989	48 132	17 956	15 671	4 792	3 706	1 771	1 205	791	541	915	560
30-34	444 629	293 247	72 764	50 924	27 824	19 376	9 601	6 090	4 033	2 296	2 101	1 154	2 818	1 290
35-39	336 120	219 494	65 303	42 724	29 755	18 163	11 915	6 242	5 420	2 442	2 926	1 283	4 283	1 587
40-44	207 877	112 054	43 342	22 896	21 972	10 320	9 633	3 699	4 873	1 702	2 663	790	4 422	1 101
45-49	94 647	38 458	19 697	7 922	11 677	3 878	5 338	1 503	2 911	829	1 709	363	3 234	602
50-54	34 309	12 299	7 219	2 108	4 670	1 114	2 236	385	1 271	231	817	117	1 858	206
55-59	11 127	2 831	2 005	306	1 310	157	719	63	456	30	290	11	830	19
60-64	3 111	644	351	54	189	28	115	10	77	4	35	4	162	6
65 ó más	5 632	2 834	271	118	127	29	36	11	21	5	9	1	10	1
<b>Total</b>	<b>1 970 682</b>	<b>1 321 336</b>	<b>293 153</b>	<b>196 866</b>	<b>119 337</b>	<b>72 588</b>	<b>45 070</b>	<b>22 246</b>	<b>21 069</b>	<b>8 956</b>	<b>11 466</b>	<b>4 337</b>	<b>18 703</b>	<b>5 527</b>

Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia, Boletín mensual, junio 2001.

Cuadro P

## COLOMBIA: PENSIONADOS DE FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES, PROMEDIO 1998, 2000 Y 2001

Fondo	Vejez	Invalidez	Sobrevivencia
Porvenir	23	274	1 073
Colfondos	65	139	684
Horizonte	96	195	811
Colmena	6	49	348
Protección	302	191	740
Davivir	1	33	136
Colpatria	0	22	129
Pensionar	9	1	10
Santander	27	196	800
Skandia	47	12	33
<b>Total</b>	<b>540</b>	<b>973</b>	<b>4 070</b>
<b>Porc. total</b>	<b>10%</b>	<b>17%</b>	<b>73%</b>

Fuente: Superintendencia Bancaria, boletines mensuales de prensa.

Cuadro Q

## COLOMBIA: AFILIADOS Y AFILIADAS A FONDOS DE PENSIONES PRIVADAS, MARZO DE 2001

Fondo	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje de hombres	Porcentaje de mujeres
Porvenir	621 464	408 496	1 029 960	60.3	39.7
Horizonte	583 944	306 032	889 976	65.6	34.4
Santander	421 234	295 041	716 275	58.8	41.2
Protección	390 722	306 067	696 789	56.1	43.9
Colfondos	402 690	267 896	670 586	60.1	39.9
Skandia	18 061	16 673	34 734	52.0	48.0
<b>Todos</b>	<b>2 438 115</b>	<b>1 600 205</b>	<b>4 038 320</b>	<b>60.4</b>	<b>39.6</b>

Fuente: Superintendencia Bancaria, Boletín marzo 2001.

Cuadro R

## COLOMBIA: BENEFICIARIOS Y VALORES DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL (FSP) Y DEL PROGRAMA REVIVIR, 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Beneficiarios del fondo</b>	<b>0</b>	<b>81 408</b>	<b>242 480</b>	<b>445 000</b>	<b>389 634</b>	<b>397 911</b>
<b>Distribución</b>						
Madres comunitarias	n.a.	56%	25%	n.d.	n.d.	7%
Trabajadores urbanos	n.a.	9%	40%	n.d.	n.d.	59%
Trabajadores rurales	n.a.	33%	33%	n.d.	n.d.	32%
Discapacitados	n.a.	2.5%	2.0%	n.d.	n.d.	2%
Beneficiarios Revivir	n.d.	78 617	n.d.	n.d.	90 310	n.d.
<b>Valor y disponibilidad del Fondo</b>						
Valor del Fondo ( <i>en mill. pesos corr.</i> )	90 600	199 000	259 000	n.d.	n.d.	451 819
Valor FSP ( <i>en millones de dólares</i> )		192	227			227
Disponibilidad presupuestal FSP	90 600	97 397	259 000	n.d.	n.d.	n.d.
Monto utilizado en subsidios FSP	0	6 109	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Aporte del Presupuesto Nacional	n.d.	n.a.	27 690	90 000	n.d.	n.d.
Traslado a programa Revivir	n.a.	n.a.	15 000	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Conpes, DNP, 1996, 1997, 1998 y 2000. N.d.= no disponible. N.a.= no aplica. Los datos corresponden a finales de cada año.

Cuadro S

**APORTES DEL 1% AL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL. ENERO A ABRIL DE 2000**

	Miles de millones de pesos de 2000	Millones de dólares
ISS	13 667	6 993
Ecopetrol	683	349
<b>Fondos privados</b>	<b>22 406</b>	<b>11 464</b>
Colfondos	3 291	1 684
Colmena	1 303	667
Colpatria	1 598	818
Santander Davivir	879	450
Horizonte	1 894	969
Skandia	710	363
Porvenir	7 382	3 777
Protección	5 349	2 737
<b>Cajas de Previsión</b>	<b>2 567</b>	<b>1 313</b>
Cajanal	1 447	740
Caprecom	506	259
U. Distrital	23	12
U. Cauca	25	13
U. Nacional de Bogotá	138	71
U. Nacional de Manizales	15	8
U. Nacional de Medellín	47	24
U. Nacional de Palmira	9	5
U. de Caldas	35	18
Caxdac	107	55
Capresub	10	5
Fonprecom	165	84
Pensiones de Antioquia	40	20
Fondo Prestaciones Magisterio	4 259	2 179
Fuerzas Armadas	172	88
Otros (Inst. descentralizados, otros)	349	179
Multas, sanciones, intereses mora	31	16
<b>Total</b>	<b>44 134</b>	<b>22 581</b>

Fuente: Fondo de Solidaridad Pensional, 2000. Tasa de cambio utilizada: Col. 1954,5 por 1 US\$.



Serie

mujer y desarrollo

## Números publicados

- 1 Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989
- 2 América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989
- 3 Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989
- 4 Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990
- 5 Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991
- 6 Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991
- 7 Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990
- 8 La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991
- 9 Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992
- 10 Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión, *María Nieves Rico* (LC/L.690), mayo de 1992
- 11 Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe, *Molly Pollack* (LC/L.731), abril de 1993.
- 12 Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993
- 13 Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente, *María Nieves Rico* (LC/L.767), diciembre de 1993.
- 14 Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe, *Pauline van der Aa* (LC/L.881), abril de 1996.
- 15 Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), *María Nieves Rico*, junio de 1996.
- 16 Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), *María Nieves Rico*, julio de 1996  
www
- 17 La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), *Elsa Gómez Gómez*, mayo de 1997.
- 18 Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997
- 19 Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), *Molly Pollack*, mayo de 1997 www
- 20 El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), *Molly Pollack y Clara Jusidman*, julio de 1997.
- 21 Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), *Irma Arriagada*, agosto de 1997 www
- 22 La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), *Marina Subirats*, julio de 1997 www
- 23 Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), *Hanna Binstock*, agosto de 1998 www
- 24 Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), *Hanna Binstock*, agosto de 1998 www
- 25 Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), *María Nieves Rico*, octubre de 1998  
www

- 26 El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), *Sandra Leiva*, N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$ 10.00), enero de 2000.
- 27 El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000 [www](#)
- 28 Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), *Francisco León*, N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000 [www](#).
- 29 Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe (LC/L. 1500-P), *Lieve Dearen*, N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 30 Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina (LC/L. 1506-P), *Laura C. Pautassi*, N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 31 La memoria colectiva y los retos del feminismo (LC/L. 1507-P), *Amelia Valcárcel*, N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 32 La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis (LC/L. 1511-P), *Virginia Guzmán*, N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 33 El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género (LC/L. 1524-P), *Martha Ordoñez*, N° de venta: S.01.II.G.69 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 34 La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género (LC/L.1543-P), *Ligia Elizabeth Alvarenga Jule*, N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001 [www](#)
- 35 Aspectos económicos de la equidad de género (LC/L.1561-P), *Thelma Gálvez P.*, N° de venta: S.01.II.G. 107 (US\$ 10.00), junio de 2001 [www](#)
- 36 ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en la series previsionales de América Latina (LC/L.1558-P), *Haydeé Birgin y Laura Pautassi*, N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001 [www](#)
- 37 Economía y género. Bibliografía seleccionada (LC/L.1610-P), *Flavia Marco*, N° de venta: S.01.II.G.152 (US\$ 10.00), octubre de 2001 [www](#)
- 38 Las relaciones de género en un mundo global (LC/L.1729-P), *Virginia Guzmán*, Sales No: S.02.II.G.40 (US\$ 10.00), abril de 2002 [www](#)
- 39 Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias (LC/L.1742-P), *Gloria Bonder*, N° de venta: S.02.II.G.54 (US\$ 10.00), junio de 2002 [www](#)
- 40 Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución (LC/L.1744-P), *Diane Almeras, Rosa Bravo, Vivian Milosavljevic, Sonia Montaña y María Nieves Rico*, N° de venta: S.02.II.G.56 (US\$ 10.00), junio de 2002 [www](#)
- 41 La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género (LC/L.1787-P), *Consuelo Uribe Mallarino*, N° de venta: S.02.II.G.101 (US\$ 10.00), octubre de 2002 [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad Mujer y desarrollo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications @eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....