

# **E**l mercado laboral y la seguridad social en Colombia en los inicios del siglo XXI

**Stefano Farné**

**Eduardo Granados**

**Carlos Andrés Vergara**



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

Bogotá, D.C., noviembre de 2006

Los autores de este documento son investigadores del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia (obssegusoci@uexternado.edu.co).

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1684-9469

ISSN electrónico 1684-9497

ISBN: 92-1-322977-1

LC/L.2618-P

LC/BOG/L.15

Nº de venta: S.06.II.G.142

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2006. Todos los derechos reservados

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.

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>1. Evolución de los principales indicadores del mercado laboral 1997-2005</b> .....	7
1.1 Los cambios introducidos a las Encuestas de Hogares .....	7
1.2 Los datos de las encuestas del DANE .....	8
1.3 Conclusiones .....	15
<b>2. Comparación de las principales estadísticas nacionales de seguridad social</b> .....	17
2.1 Acerca de las fuentes de información .....	17
2.2 Los resultados .....	18
2.2.1 Salud .....	18
2.2.2 Pensiones .....	22
2.2.3 Riesgos profesionales .....	27
2.2.4 Subsidio familiar .....	28
2.3 Conclusiones .....	29
<b>3. Reflexiones finales</b> .....	31
<b>Bibliografía</b> .....	33
<b>Anexos</b> .....	35
<b>Serie estudios y perspectivas: números publicados</b> .....	47

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Indicadores laborales de los ocupados según sexo. Total nacional 1997, 2002 y 2005 .....	9
Cuadro 2	Principales indicadores laborales según grupo de edad. Total nacional 1997, 2002 y 2005 .....	10
Cuadro 3	Desempleo de corta y larga duración. Total nacional 1997, 2002 y 2005 .....	11
Cuadro 4	Principales indicadores laborales según nivel educativo de los ocupados. Total nacional 1997, 2002 y 2005 .....	12
Cuadro 5	Ocupados e ingresos reales según posición ocupacional. Total nacional y cabeceras 1997, 2002 y 2005 .....	14
Cuadro 6	Indicadores de calidad del empleo. Total nacional 1997, 2002 y 2005 .....	14
Cuadro 7	Población afiliada y cobertura en salud según régimen. Total nacional 1997 y 2003 .....	19
Cuadro 8	Cobertura de salud de la población: cifras administrativas y límites de confianza de los datos de ECV. Total nacional 2003 .....	20
Cuadro 9	Composición de la población afiliada a salud según régimen. Total nacional 1997 y 2003 .....	20
Cuadro 10	Distribución de la población afiliada a salud según régimen: cifras administrativas y límites de confianza de los datos de ECV. Total nacional 2003 .....	21
Cuadro 11	Ocupados afiliados y cobertura en salud según régimen. Total nacional 2003 .....	21
Cuadro 12	Cobertura en salud de los ocupados: cifras administrativas y límites de confianza de los datos de ECV y ECH. Total nacional 2003 .....	22
Cuadro 13	Ocupados remunerados según afiliación a un fondo de pensiones. Total nacional 1997 y 2003 .....	23
Cuadro 14	Ocupados remunerados según afiliación a un fondo de pensiones. Total nacional 2003 .....	23
Cuadro 15	Afiliación a pensiones: cifras administrativas y límites de confianza de los datos de ECV y ECH. Total nacional 2003 .....	24
Cuadro 16	Distribución de los ocupados remunerados afiliados según fondo de afiliación a pensiones. Total nacional 1997 y 2003 .....	24
Cuadro 17	Distribución de los afiliados a un fondo de pensiones: cifras administrativas y límites de confianza de los datos de ECV. Total nacional 2003 .....	25
Cuadro 18	Pensiones y cobertura pensional. Total nacional 1997 y 2003 .....	25
Cuadro 19	Pensionados: límites de confianza de los datos de ECV y ECH. Total nacional 2003 .....	26
Cuadro 20	Pensionados según entidad. Total nacional 1997 y 2003 .....	26
Cuadro 21	Asalariados afiliados al sistema de riesgos profesionales. Total nacional 1997 y 2003 .....	27
Cuadro 22	Cobertura de riesgos profesionales: cifras administrativas y límites de confianza de los datos de ECV. Total nacional 2003 .....	28
Cuadro 23	Asalariados que reciben subsidio familiar. Total nacional 1997 y 2003 .....	28
Cuadro 24	Cobertura de riesgos profesionales: cifras administrativas y límites de confianza de los datos de ECV. Total nacional 2003 .....	29
Cuadro 25	Cobertura en salud según régimen. Total nacional 1993, 1997 y 2003 .....	29

---

## Resumen

---

Este documento se esfuerza en homogeneizar las estadísticas laborales y previsionales anteriores y posteriores al año 2000, afectadas por importantes cambios de metodología y definiciones introducidos a las encuestas de hogares. Adicionalmente, con el fin de verificar la representatividad y las diferencias de y entre los indicadores reportados por las encuestas a hogares y las cifras de los registros administrativos, se calculan intervalos de confianza para los principales indicadores de 2003. Todo con el propósito de derivar algunas tendencias de fondo del mercado laboral y de la seguridad social en Colombia.

En este contexto, se analizan las cifras proporcionadas por las principales fuentes de información y se presenta la evolución de los principales indicadores del mercado laboral a nivel nacional desde finales de los años 90 hasta 2005, y su comportamiento durante la última década. También se comparan las principales estadísticas nacionales de seguridad social (salud, riesgos profesionales, pensiones y subsidio familiar), según las encuestas de calidad de vida y de hogares y los datos de origen administrativo, con el fin de verificar su correspondencia, en diferentes momentos de tiempo.

Los resultados dan cuenta del deterioro de las condiciones laborales (ocupación y desempleo) entre 1997 y 2002, y de una mejora entre 2002 y 2005.

A pesar de que el nivel educativo de la fuerza de trabajo aumentó significativamente durante el período, los salarios crecieron de forma insuficiente, al tiempo que la población con mayor nivel de

educación fue la más afectada desde el punto de vista de su tasa de ocupación y tasa de desempleo. Los hombres, de todas las edades, fueron los más afectados, y se redujo su probabilidad de conseguir empleo. Sus elevadas tasas de desempleo son en parte el fruto de una considerable rotación laboral, aunque logran salir más rápidamente de una situación de desempleo.

Asimismo, varios indicadores de la calidad del empleo experimentaron un deterioro: el subempleo, y en especial el subempleo por ingresos, el falso cuentapropismo, el trabajo de tiempo parcial, han crecido de forma alarmante. La informalidad laboral no ha cedido y el tamaño del sector informal sigue siendo aproximadamente el mismo que a finales de los años 90. La incidencia del desempleo de larga duración se duplicó en el agregado, y creció para todos los grupos poblacionales.

En definitiva, la recuperación del mercado de trabajo no ha sido completa y ha sido posible a costas de la calidad del empleo y de un estancamiento de los ingresos laborales.

En la seguridad social, la expansión de la cobertura de salud se debió al aumento de las personas beneficiarias, tanto del régimen subsidiado como del contributivo, y no a la ampliación de la base de cotizantes. El sistema pensional no mostró avances en la ampliación de cobertura, que se mantiene en alrededor de 25% desde 1997, mientras la proporción de pensionados bordea 20% de la población mayor de 60 años. Por su parte, el número absoluto de beneficiarios del subsidio familiar ha disminuido.

Los intervalos de confianza para los principales indicadores de 2003 permiten observar cómo la cobertura de los servicios previsionales presenta niveles y comportamientos en el tiempo compatibles entre las diferentes fuentes de información, administrativas y estadísticas. Infortunadamente, la comparabilidad se pierde al desagregar por tipo de institución prestadora del servicio o por categoría de afiliados y beneficiarios. Los intervalos de confianza de los registros administrativos reportados por entidades de subsidio familiar y de riesgos profesionales quedan por fuera de los límites de confianza calculados para la encuesta de calidad de vida de 2003.

# **1. Evolución de los principales indicadores del mercado laboral 1997-2005**

---

Esta parte del informe se fundamenta en el análisis de las Encuestas de Hogares (ECH) del Departamento Nacional de Estadísticas de Colombia (DANE) del año 1997, 2002 y 2005. Inicialmente, se aclaran algunos aspectos metodológicos y definatorios, y luego entra en el examen de los resultados.

## **1.1 Los cambios introducidos a las Encuestas de Hogares**

El ingreso al siglo XXI ha trazado grandes cambios en el manejo de las estadísticas del mercado de trabajo en Colombia y en especial en la conceptualización y estructura de las ECH. Estos cambios se pueden clasificar en tres grandes grupos de acciones.

En primer lugar, la redefinición de algunos conjuntos de las fuerzas de trabajo. En particular, de los conjuntos de: a) ocupados, b) desempleados, c) subempleados, d) posición ocupacional, y e) rama de actividad. En segundo lugar, el cambio en la metodología de recolección de la información básica, que pasa de ser transversal y concentrada en unas pocas semanas del año a una de tipo continuo que se desarrolla a lo largo de todo el año. En tercer lugar, la modificación de las preguntas del formulario y el flujo de las mismas.

Todos estos cambios hacen que las estadísticas sobre fuerzas de trabajo de las encuestas de hogares anteriores y posteriores al año 2000 no sean estrictamente comparables entre sí. Aquí se ha procedido a introducir unos ajustes a las cifras publicadas por el DANE con el fin de obviar en parte, mas no en su totalidad, al problema de comparabilidad de las mismas en el tiempo. Los ajustes aplicados fueron de carácter definitorio y, por lo tanto, dejan sin resolver las diferencias generadas por las modificaciones de metodología y de los tiempos de recolección, al igual de aquellas relacionadas con los flujos de las preguntas contenidas en los formularios del DANE. En particular, se debe señalar que en las encuestas de hogares posteriores al año 2000, a) los trabajadores familiares sin remuneración que trabajan 14 o menos horas semanales se consideran como inactivos, y b) se desestima la restricción de disponibilidad inmediata para trabajar que deben mostrar los individuos para ser clasificados como desempleados. Además en las encuestas de hogares anteriores al año 2005 en la programación del subempleo se asumió que las horas efectivamente trabajadas podrían ser aproximadas por las horas trabajadas normalmente (en el campo) o durante la última semana (en los centros urbanos).<sup>1</sup>

Por otro lado, el DANE no ha elaborado una metodología que permita comparar la actual clasificación ocupacional CIIU versión 3 con la anterior, por lo que, hasta el momento, no es posible proceder a comparaciones de empleo y desempleo por rama de actividad antes y después de julio de 2001. En cambio, por lo que se refiere a la clasificación de los ocupados por posición ocupacional, los cambios introducidos fueron marginales y consistieron en la definición de una categoría residual de ocupados, denominada “Otros”, que incluye a los trabajadores para los cuales no se dispone de información suficiente y/o que no pueden ser incluidos en ninguna de las demás categorías ocupacionales. A pesar de que los grupos ocupacionales no han sufrido modificaciones sustanciales en el tiempo, ha cambiado la formulación de algunas de las preguntas, con consecuencias importantes para los resultados. Así, por ejemplo, en el pasado, en las zonas rurales, no se discriminaba entre obreros particulares y jornaleros, y tampoco existía la opción de conocer si los empleados rurales trabajaban en empresas del sector público o privado. En estos casos se ha recurrido a la agregación de datos.

Concluyendo, las “correcciones” aquí aplicadas son de tipo definitorio y no estadístico. Un modelo más formal (y agregado) de empalme de las series pre y post año 2000 ha sido desarrollado por Lasso (2002) y por Suárez y Buriticá (2002). El primero encontró que “en promedio la tasa de desempleo (de las siete principales ciudades del país) disminuyó en 1,2 puntos porcentuales en cada uno de los trimestres, desde marzo de 1984 a diciembre de 2000”, y que “La tasa de ocupación aumentó en promedio 0,32 puntos porcentuales” (p. 28). Suárez y Buriticá (2002) hacen referencia a las trece principales áreas metropolitanas del país y al periodo marzo de 1996 hasta diciembre de 2000; para ellos, “en el caso de la tasa de desempleo, el empalme implica una reducción de 0,5 puntos promedio por trimestre” y, la tasa de ocupación ajustada “implica un incremento de 0,5 puntos porcentuales”. Debe así tenerse en claro que las nuevas encuestas de hogares (posteriores a 2000), con respecto a las anteriores a tal fecha, arrojan resultados laborales más favorables, todo lo demás constante. Nuestros ajustes logran neutralizar solamente en parte este efecto implícito en las nuevas definiciones y metodologías adoptadas por el DANE.

## 1.2 Los datos de las encuestas del DANE

Los datos agregados de los indicadores básicos del mercado de trabajo nacional en tres fechas, correspondientes a las encuestas nacionales de hogares de 1997 (septiembre), 2002 (III trimestre) y 2005 (III trimestre), muestran un deterioro de las condiciones ocupacionales entre 1997

---

<sup>1</sup> Naturalmente, a los subempleados aplica el mismo ajuste previsto para los ocupados. La presente adaptación de la metodología utilizada a partir del 2000 a la encuesta de 1997 lleva implícita una sobreestimación de los subempleados en este último año.



y 2002, y una rápida mejora entre 2002 y 2005 (Cuadro 1), como era de esperarse por la evolución del ciclo económico general durante el mismo periodo. En el marco de esta tendencia de fondo se resaltan tres hechos destacados:

- La tasa de ocupación total en 2005 se ubica apenas por encima de la de 1997 (51,8% vs 53,3%). La situación de 2005 se caracteriza, sin embargo, por una menor utilización de la fuerza de trabajo, dado el aumento del subempleo por horas y del trabajo de tiempo parcial.
- Por el contrario, el desempleo, aunque en continuo descenso desde 2002, en 2005 (11,8%) resultaba sustancialmente más grave que en 1997 (9,9%).
- La tasa de subempleo<sup>2</sup> se ha disparado, de 17,1% en 1997 a 37,4% en 2005. Este crecimiento resulta fundamentalmente provocado por razones de (bajos) ingresos; cuya tasa correspondiente en el periodo considerado casi triplicó, de 11,1% a 30,6%.

Por sexo se observa un importante aumento de la femenina, cuya tasa de participación pasa de 41,5% a 48,1% en apenas ocho años. Este brinco de la participación laboral de las mujeres se debe tanto a fenómenos de demanda (su tasa de ocupación presenta continuas alzas) como a fenómenos de oferta (el desempleo, con el comportamiento cíclico evidenciado, también creció). Para los hombres, en cambio, el aumento del desempleo fue acompañado por una fuerte caída de la tasa de ocupación, de 69,6% a 67,7%; mientras que su participación laboral no sufrió variaciones significativas entre 1997 y 2005.

En el periodo considerado, el subempleo, y en particular el debido a ingresos insuficientes, se difundió sin distinción entre hombres y mujeres. Para las mujeres también es importante y creciente el subempleo por insuficiencia de horas (18,4% en 2005).

**Cuadro 1**  
**INDICADORES LABORALES DE LOS OCUPADOS SEGÚN SEXO**  
**TOTAL NACIONAL 1997, 2002 Y 2005**  
*(Porcentajes)*

	Total			Hombre			Mujer		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Tasa de Participación	57,5	61,1	60,4	75,0	74,9	74,3	41,5	48,7	48,1
Tasa de Ocupación	51,8	51,5	53,3	69,6	65,6	67,7	35,6	38,9	40,5
Tasa de Desempleo	9,9	15,7	11,8	7,2	12,5	8,8	14,3	20,2	15,8
Tasa de Subempleo (1)	17,1	42,2	37,4	17,0	42,3	35,8	17,4	41,9	39,7
Por horas	10,2	15,7	14,1	9,1	13,0	11,2	12,3	19,9	18,4
Por competencias	2,3	3,1	3,7	2,4	2,6	3,1	2,2	3,9	4,5
Por ingresos	11,1	35,9	30,6	11,2	37,5	30,2	11,0	33,4	31,3
Tasa Empleo Tiempo Parcial (2)	16,8	24,6	21,5						

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares. Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente los mayores de 12 años

(1) Ocupados subempleados como proporción de los ocupados totales. La pregunta permite respuestas múltiples.

(2) Personas que trabajan normalmente menos de 36 horas semanales. Sólo zonas urbanas.

Un examen más desagregado de estos indicadores básicos (Cuadro 2) permite verificar que los jóvenes de ambos sexos y los hombres de cualquier edad han sido los más afectados, y su probabilidad de conseguir un empleo se ha venido reduciendo en el tiempo. Particularmente grave es la situación de los adultos mayores y de los jóvenes, cuya tasa de ocupación no muestra síntomas

<sup>2</sup> Relación entre el número de subempleados y el número de ocupados totales.

de recuperación entre 2002 y 2005. Además, casi la mitad de los hombres jóvenes se considera subutilizado en el trabajo, y el 18,4% está buscando un empleo en 2005. Las mujeres subempleadas de 12 a 24 años presentan igual proporción (47,7%), pero el desempleo es mucho mayor y alcanza la alarmante cifra de 31,2% en 2005. Solamente las mujeres entre 25 y 64 años mejoraron su situación ocupacional, ya que incrementaron su tasa de ocupación de 46,5% a 53,9%. Adicionalmente, se puede constatar que el desempleo y el subempleo son comparativamente bajos entre las personas de más edad, aunque, otra vez, el subempleo por ingresos no resulta despreciable.

**Cuadro 2**  
**PRINCIPALES INDICADORES LABORALES SEGÚN GRUPO DE EDAD**  
**TOTAL NACIONAL 1997, 2002 Y 2005**  
(Porcentajes)

Personas entre 12 y 24 años	Hombres			Mujeres		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Tasa Global de Participación	52,6	51,6	48,5	32,5	36,4	34,1
Tasa de Ocupación	45,5	40,2	39,6	24,1	23,2	23,5
Tasa de Desempleo	13,4	22,0	18,4	25,8	36,2	31,2
Tasa de Subempleo	21,0	54,0	45,1	19,8	48,8	47,7
por horas	12,6	16,5	14,6	13,3	20,1	19,9
por competencias	3,0	4,1	4,8	3,3	7,8	7,2
por Ingresos	12,6	48,1	38,7	11,0	39,9	39,2
<b>Personas entre 25 y 64 años</b>						
Tasa Global de Participación	94,1	93,7	93,5	51,6	61,1	61,2
Tasa de Ocupación	89,4	84,5	87,6	46,5	51,8	53,9
Tasa de Desempleo	5,1	9,8	6,3	9,9	15,2	12,0
Tasa de Subempleo	16,3	40,1	34,7	17,1	40,8	38,8
por horas	8,2	12,1	10,7	12,2	20,2	18,5
por competencias	2,2	2,4	2,9	2,0	3,0	4,1
por Ingresos	11,3	35,4	29,1	11,3	32,3	30,3
<b>Personas con más de 65 años</b>						
Tasa Global de Participación	48,5	42,8	41,2	11,1	12,8	12,0
Tasa de Ocupación	46,6	40,1	38,8	11,0	11,7	11,5
Tasa de Desempleo	3,9	6,3	5,6	0,9	8,3	3,7
Tasa de Subempleo	6,8	27,5	18,2	4,9	23,4	17,1
por horas	5,0	10,9	6,9	4,0	11,2	8,9
por competencias	0,9	0,0	0,1		0,0	0,2
por Ingresos	3,7	24,1	13,9	4,3	18,7	10,9

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares. Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente los mayores de 12 años.

Conseguir un empleo no sólo es más difícil sino que toma más tiempo hoy, que hace ocho años. Una rápida inspección es suficiente para afirmar que la incidencia del desempleo de larga duración se ha duplicado para todos los grupos poblacionales (Cuadro 3). Y, naturalmente, ha bajado la proporción de trabajadores en búsqueda de un empleo desde hace pocos meses. Además, la duración del desempleo se hace más prolongada con el aumento de la edad. En el caso de la población joven, particularmente los hombres, las altas tasas de desempleo y la menor proporción de desempleo de larga duración, indican una mayor rotación laboral para este grupo.

**Cuadro 3**  
**DESEMPLEO DE CORTA Y LARGA DURACIÓN**  
**TOTAL NACIONAL 1997, 2002 Y 2005**  
*(Porcentajes)*

	Desempleo corta duración (1)			Desempleo larga duración (2)		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Total	46,2	34,2	37,7	10,1	22,4	19,4
Hombres	49,0	38,0	42,2	10,0	21,4	17,9
Mujeres	43,9	31,0	34,2	10,2	23,3	20,6
Personas entre 12 y 24 años	47,9	37,1	42,5	7,7	17,5	12,0
Personas entre 25 y 64 años	44,8	32,2	34,1	12,3	25,9	24,6
Personas mayores de 65 años	30,2	28,6	34,1	23,7	31,2	35,8

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares. Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente los mayores de 12 años.

(1) Porcentaje de desempleados que declaran buscar un empleo hace menos de 3 meses.

(2) Porcentaje de desempleados que declaran buscar un empleo hace más de 12 meses.

Desagregar por nivel educativo permite avanzar algunas consideraciones adicionales (Cuadro 4). Los colombianos que no terminaron el bachillerato, a lo largo del período considerado, sustancialmente han mantenido sus niveles ocupacionales, y su tasa de desempleo en 2005 es bastante parecida a la de 1997; incluso se observan leves mejoras en sus indicadores de empleo. Por el contrario, los colombianos más educados experimentan importantes bajas de su tasa de ocupación y alzas de su tasa de desempleo. Crítica ha sido la evolución del mercado de trabajo de los universitarios, graduados y no graduados: su tasa de ocupación disminuyó más de 3 puntos, y su tasa de desempleo casi se duplicó entre 1997 y 2005. Además, a pesar de que su subempleo por ingresos es notablemente inferior al de los demás trabajadores, el índice correspondiente ha triplicado. Y este comportamiento toma connotaciones aún más graves si se tiene en cuenta que la educación promedio ha venido creciendo, y que los trabajadores con por lo menos el título de bachiller (o más) ahora representan 42,8% de los ocupados totales, cuando en 1997 eran 32,2%.

Este hallazgo remite a una conclusión sobre la demanda relativa de empleo calificado: se constata un sustancial mantenimiento de los indicadores básicos del mercado de trabajo de los trabajadores menos calificados (aquellos que no han completado el bachillerato) y un claro empeoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores más calificados, con 11 o más años de educación. Este resultado es particularmente relevante porque contradiría la existencia de un déficit de personal calificado y un aumento de su demanda relativa (ver, por ejemplo, Núñez y Sánchez, 1998).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Entre 1999 y 2000, Arango, Posada y Uribe (2004) encuentran indicios de un rompimiento de esta tendencia de la demanda relativa de trabajadores calificados que, sin embargo, clasifican como un fenómeno anómalo.

**Cuadro 4**  
**PRINCIPALES INDICADORES LABORALES SEGÚN NIVEL EDUCATIVO DE LOS OCUPADOS**  
**TOTAL NACIONAL 1997, 2002 Y 2005**  
*(porcentajes)*

A. PRIMARIA	Incompleta			Completa		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Participación en el empleo	28,4	23,9	21,1	18,8	18,7	17,7
Tasa Global de Participación	53,3	54,8	53,7	58,0	59,6	58,7
Tasa de Ocupación	50,3	48,8	50,5	53,2	52,2	53,6
Tasa de Desempleo	5,6	11,0	5,8	8,3	12,4	8,7
Tasa de Subempleo	16,4	44,6	36,0	18,4	42,6	39,7
Por horas	10,6	16,1	12,7	11,4	15,3	13,8
Por competencias	1,3	0,3	0,9	1,5	0,5	1,2
Por Ingresos	10,8	40,1	31,1	12,3	37,6	34,4
<b>B. SECUNDARIA</b>						
Participación en el empleo	20,2	18,4	17,8	18,6	22,4	23,9
Tasa Global de Participación	44,6	47,9	44,7	74,7	76,3	74,3
Tasa de Ocupación	38,5	38,8	38,9	63,9	60,4	61,5
Tasa de Desempleo	13,7	19,1	13,0	14,5	20,8	17,2
Tasa de Subempleo	20,6	47,5	42,8	16,2	41,8	38,1
Por horas	11,2	16,4	16,6	8,9	15,2	13,7
Por competencias	2,4	2,0	2,0	3,0	4,3	4,5
Por Ingresos	14,6	41,9	35,9	10,1	35,2	31,9
<b>C. SUPERIOR</b>						
Participación en el empleo	5,4	5,7	7,1	8,2	10,0	11,7
Tasa Global de Participación	65,8	67,3	68,1	89,8	89,5	89,3
Tasa de Ocupación	58,3	53,0	55,8	84,9	80,1	81,5
Tasa de Desempleo	11,5	21,3	18,1	5,5	10,6	8,8
Tasa de Subempleo	16,9	40,1	38,2	11,0	28,9	27,1
Por horas	10,6	18,2	16,7	7,1	15,2	13,1
Por competencias	5,5	11,9	10,4	3,9	9,3	9,5
Por Ingresos	8,4	29,1	26,8	5,5	17,8	16,5

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares. Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente los mayores de 12 años.

Las oportunidades de conseguir un empleo se han reducido especialmente para los que buscan una ocupación como asalariados, del sector público o privado (Cuadro 5).

A nivel nacional, los asalariados (incluidos los jornaleros rurales) han pasado de representar 53,8% de los ocupados totales en 1997, a representar 47,4% en 2005. Dado que encontrar un empleo asalariado es ahora más difícil, los colombianos se ocupan en lo mismo, pero por cuenta propia. De hecho, el aumento de los trabajadores independientes, de 33,9% a 38,6% de los ocupados, que en términos porcentuales casi iguala la disminución de la participación de los asalariados, estaría reflejando un cuantioso fenómeno de “falso-cuentapropismo”, es decir, personas que son contratadas como independientes, o a través de cooperativas de trabajo,<sup>4</sup> pero que para todo efecto desarrollan labores con clara relación de dependencia asalariada. En todo caso, el hecho de que aumente la proporción de trabajadores por cuenta propia, y que al mismo tiempo sus ingresos relativos disminuyan, implica que el auge de los trabajadores independientes se debe a una falta de

<sup>4</sup> Si bien la difusión de estas modalidades de contratación es bien conocida entre los trabajadores colombianos, la información disponible al respecto es escasa y en muchos casos tiene carácter anecdótico. Manrique (2006) reporta que las cooperativas de trabajo asociado inscritas en la Superintendencia de Economía Solidaria eran 165 en 1990, 337 en 2001 y 1.593 en 2004.

oportunidades de trabajo asalariado y que los empleos (independientes) generados son en su mayoría de menor calidad.

Al considerar sólo las áreas urbanas se puede apreciar que la disminución de la población asalariada ha involucrado, con la misma intensidad, tanto a las empresas del sector privado como público.

La evolución de los ingresos laborales reales de los trabajadores entre 1997 y 2005 (Cuadro 5), permite resaltar, en primer lugar, la consistencia de las cifras de subempleo por bajos ingresos. Así como era de esperarse, los trabajadores que mejor ganan tienen a la vez una menor propensión a declararse subempleados. Este es el caso de los empleadores y de los funcionarios públicos. Por el contrario, una elevada proporción de trabajadores por cuenta propia y de servidores domésticos se considera mal remunerada. Por otro lado, la clara recuperación del poder adquisitivo de los ingresos en los últimos años se ha reflejado en el descenso del subempleo por bajos ingresos a partir de 2002.

Del índice de ingresos laborales reales para los asalariados urbanos,<sup>5</sup> se deduce que en los últimos ocho años el salario promedio de los trabajadores del sector privado no ha crecido, mientras su subempleo por ingresos ha subido bastante (Cuadro 5). Es más, esta variación positiva de los salarios se produjo toda en el periodo 2002-2005. Al contrario, el salario promedio de los funcionarios públicos subió continuamente hasta alcanzar 12% entre 1997 y 2005, mientras los niveles de subempleo permanecieron bajos. Más que un aumento de las remuneraciones debido a reajustes anuales por encima de la inflación, este resultado se debe a una significativa recomposición del empleo público a favor del personal profesional con educación superior completa (mejor pagado), en contra de los trabajadores en cargos administrativos y con baja educación (por supuesto, de menores salarios).<sup>6</sup> Al igual que los funcionarios públicos, también los servidores domésticos habrían ganado poder adquisitivo;<sup>7</sup> pero estos mayores ingresos pueden haber sido determinados en buena parte por el descomunal aumento de sus contribuciones previsionales obligatorias, que desde 2003 se duplicaron, a raíz de la aprobación de la Ley 797 de reforma pensional. Este fuerte y repentino incremento de los costos laborales debe haber presionado al alza las remuneraciones brutas de estos trabajadores (declaradas por sus empleadores), mas no sus ingresos netos.

Por último, a pesar de las dificultades que se presentan en la medición de los ingresos de los trabajadores independientes, los índices de ingresos reales —relativos al total de los ocupados urbanos— dejan entrever una fuerte contracción, que efectivamente han sido particularmente afectados por las recientes reformas tributarias y pensional.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Se excluyeron los trabajadores por cuenta propia y los empleadores, debido a que sus ingresos dependen simultáneamente de su capital humano y de la disponibilidad de otros activos. Adicionalmente, la pregunta que se formula a los trabajadores independientes (¿Cuál fue la ganancia neta en esa actividad, negocio o profesión en el mes pasado?) puede dar origen a respuestas erróneas para nuestros fines. En efecto, las ganancias netas pueden declararse nulas al computar la remuneración al trabajo de los entrevistados.

La existencia de dificultades de empalme para las remuneraciones de los trabajadores rurales nos sugiere concentrarnos en los resultados relativos a las solas áreas urbanas y en particular en la evolución del índice de los ingresos laborales asalariados.

<sup>6</sup> Ver Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2003).

<sup>7</sup> Al menos según lo reportado por los informantes de las ECH, es decir por algún miembro del hogar que los emplea.

<sup>8</sup> Sin la pretensión de ser exhaustivos, se presentan algunos ejemplos de medidas que han afectado los ingresos netos de los trabajadores por cuenta propia a partir del año 2003: la reducción del monto de ingresos por encima de los cuales tienen la obligación de hacerse retenedores del IVA, de 100 a 60 millones de pesos anuales; la introducción de la obligación de cotizar a pensiones y el aumento del porcentaje de aporte a las mismas (de 13.5% a 15% en 2005 y 15.5% en 2006), la obligación de cotizar con destino a la seguridad social sobre un 40% del valor del contrato de prestación de servicio (cuando antes era suficiente cotizar sobre el valor de dos salarios mínimos).

**Cuadro 5**

**OCUPADOS E INGRESOS REALES SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL  
TOTAL NACIONAL Y CABECERAS 1997, 2002 Y 2005**

	Participación en el empleo total (porcentaje)			Índice ingresos laborales reales (tasa de subempleo por ingresos)		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005
<i>Total Nacional</i>				100,0	89,3	91,6
Asalariados (1)	53,8	45,2	47,4	(11,7)	(31,8)	(26,5)
Servicio Doméstico	3,9	5,7	4,5	(12,3)	(36,2)	(36,3)
Cuenta Propia	33,9	40,3	38,6	(11,9)	(42,9)	(37,5)
Empleador	4,3	4,7	5,3	(3,3)	(14,9)	(12,8)
Trabajador Familiar	3,9	3,9	3,9			
<i>Cabeceras</i>						
Ocupados Totales				100,0	84,6	88,6
Asalariados Particulares	45,6	39,1	42,2	(12,5)	(34,8)	(30,5)
Asalariados Públicos	10,6	8,3	8,2	(13,1)	(35,5)	(29,5)
Servicio Doméstico	4,6	6,2	5,1	100,0	105,6	112,0
				(5,9)	(7,1)	(7,2)
				100,0	99,6	108,0
				(12,1)	(31,9)	(36,1)

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares. Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente a los mayores de 12 años.

(1) Incluye a jornaleros y a obreros y empleados del sector público y privado.

Por otro lado, los trabajadores que detentan más de un empleo han aumentado en los últimos años; hoy son 6% de todos los ocupados.<sup>9</sup>

Entre 1997 y 2005 la cobertura de la seguridad social entre los trabajadores colombianos ha mejorado en materia de salud contributiva (36,9% vs 44,6%), pero muy poco en materia de pensiones (26,9% vs 28,6%). Lo anterior a pesar de que ambas contribuciones tienen carácter obligatorio para todos los trabajadores, sin distinciones. Y por último, la informalidad laboral no ha experimentado cambios sustanciales, y en 2005 se ubicaba a un nivel similar al de 1997, de poco superior al 60% de los ocupados.

**Cuadro 6**

**INDICADORES DE CALIDAD DEL EMPLEO. TOTAL NACIONAL 1997, 2002 Y 2005**  
(porcentajes)

Año	1997	2002	2005
<b>Tasa de informalidad</b>			
Cabeceras (1)	62,9		63,9
<b>Trabajadores con más de 1 empleo</b>		3,6	6,0
<b>Asalariados (2) con contrato de trabajo escrito</b>		49,5	51,5
A término indefinido		33,4	35,0
A término fijo		14,6	15,1
<b>Trabajadores (2) subcontratados</b>		6,4	8,0
<b>Trabajadores afiliados a pensiones (3)</b>	26,9	25,6	28,6
<b>Trabajadores afiliados a salud</b>			
Régimen contributivo	36,9	44,2	44,6

**Fuente:** Encuestas de hogares. Series adaptadas por cambios metodológicos. Se incluyen solamente a los mayores de 12 años.

(1) En 1997 el dato se refiere a la ECV.

(2) Asalariados del sector público y privado, servidores domésticos y jornaleros.

(3) Cotizantes, incluye pensionados.

<sup>9</sup> Según las encuestas de calidad de vida, sin embargo, que deberían medir mejor el fenómeno de la multiplicidad de empleos, ya representaban 9.1% en 2003.

En definitiva, se puede avanzar la siguiente conclusión: mientras que ha aumentado el nivel educativo de la fuerza de trabajo y su productividad laboral promedio, los salarios de buena parte de los trabajadores han crecido a un ritmo insuficiente. Nada de raro, entonces, que ellos se clasifiquen cada día más como subempleados por bajos ingresos.

El estancamiento de los salarios no es el único indicio del deterioro de la calidad del empleo. Solamente 35% de los asalariados tiene un contrato escrito de trabajo de carácter permanente, y otro 15% son trabajadores temporales con contrato (Cuadro 6); de manera que la mitad de los trabajadores dependientes no tiene legalizada su relación laboral. Además, un 8% de los asalariados es subcontratado. La subcontratación laboral es un fenómeno que tiende a difundirse rápidamente: en 2002, 6,4% de los trabajadores eran contratados por una empresa diferente de aquella a la cual prestaban efectivamente sus servicios.

### 1.3 Conclusiones

Gracias a un gran esfuerzo de homogeneización temporal de las series de fuerza de trabajo, esta sección presenta las principales conclusiones. Se han revisado tanto las definiciones utilizadas de ocupado, desempleado e ingresos, como las preguntas y respuestas que afectaran la comparación; asimismo, se ha adaptado el flujo de la entrevista previsto por los formularios de las encuestas de hogares de 1997, 2002 y 2005. El ajuste que se aplicó fue sobre definiciones y no tiene la pretensión de haber logrado un empalme definitivo entre las series de fuerzas de trabajo anteriores y posteriores al año 2000.

Del análisis vale la pena concluir que tanto los indicadores ocupacionales como los de ingresos laborales se deterioraron entre 1997 y 2002, con recuperación a partir de esa fecha. Ahora, para el conjunto del período 1997-2005 se deben recordar los siguientes fenómenos laborales destacados:

- Mientras que la tasa de ocupación en el año 2005 se mantenía levemente por encima de su valor de 1997, la tasa de desempleo total seguía más alta, sin haberse reducido de 10%.
- Las mujeres en edad adulta (de 25 a 64 años) continuaron ganando terreno en el mercado laboral colombiano, como lo han venido haciendo desde hace tiempo. Su creciente participación se debió a los incrementos tanto del empleo como del desempleo.
- Los trabajadores más afectados durante el periodo considerado fueron los hombres de todas las edades y los jóvenes de ambos sexos; sus tasas de ocupación bajaron y sus tasas de desempleo subieron.
- Los tiempos de búsqueda de empleo se han hecho más largos para todos los desempleados.
- Por nivel educativo, se constata un sustancial mantenimiento de las condiciones laborales de los trabajadores menos calificados, que contrasta con el notorio empeoramiento de las de los trabajadores más calificados.
- El crecimiento de los salarios promedio mostró un estancamiento. Tenida cuenta de los mayores niveles educativos de los trabajadores, de su mayor productividad y de los incrementos impositivos, tanto tributarios como previsionales que han caracterizado sobre todo los últimos años de análisis, el incremento en los ingresos netos de los trabajadores ha sido muy pobre y hasta negativo para muchos trabajadores por cuenta propia.
- Todo lo anterior ha provocado un aumento muy significativo del subempleo, en particular por bajos ingresos.

- Excepto unos avances en materia de seguridad social, sobre todo en salud, la calidad general del empleo en Colombia no ha progresado en los ocho años examinados. Hoy, no obstante la recuperación del índice de empleo, el mercado laboral se caracteriza por una elevada evasión de las contribuciones legales a la seguridad social –solamente el 28% de los ocupados cotiza a pensiones y el 44% a salud– y de las formalidades contractuales: casi la mitad de los asalariados trabaja sin contrato escrito de trabajo. Los fenómenos del doble trabajo, la subcontratación y del trabajo a tiempo parcial están en ascenso, y el subempleo se ha disparado. El empleo asalariado ha disminuido, dejando campo al falso cuentapropismo, lo cual libera a los empleadores de responsabilidades hacia sus colaboradores derivadas del código laboral, y desplaza el costo de la seguridad social a cargo de los trabajadores

En definitiva, volver a alcanzar los niveles de empleo y desempleo vigentes a mediados de los años 90 ha tenido un costo para los trabajadores, que se ha reflejado en el deterioro de la calidad de sus empleos. Además, las mejoras logradas en cobertura de la seguridad social, que son muy positivas, no pueden soslayar que todavía es grande la brecha entre la situación real frente a la universalidad establecida por la ley y la Constitución.



## **2. Comparación de las principales estadísticas nacionales de seguridad social**

---

En esta parte del informe se compararán los resultados arrojados por las Encuestas de Calidad de Vida (ECV), las ECH y las cifras de los registros administrativos (RA) disponibles en materia de seguridad social, cubriendo un período aproximadamente igual al de la sección anterior. Más precisamente, se considerarán los años 1997 y 2003, en los cuales se llevaron a cabo en Colombia las últimas dos ECV que contienen una información irremplazable sobre seguridad social.

### **2.1 Acerca de las fuentes de información**

Los datos de origen administrativo utilizados tienen como fuente las estadísticas oficiales de las entidades gubernamentales encargadas de la ejecución y vigilancia de las políticas de seguridad social: el Ministerio de la Protección Social (MPS), el Ministerio de Hacienda, la Superintendencia Bancaria y el Instituto de Seguros Sociales (ISS). La información solicitada no siempre fue disponible en los trimestres investigados. En este caso se procedió a validar la fecha más cercana en el tiempo. En cuanto a cobertura, los operativos de las ECV se desarrollaron entre marzo y julio en 2003, y entre agosto y noviembre en 1997. Los datos administrativos hacen referencia al trimestre abril/ junio, al igual que las ECH. Todos los funcionarios públicos consultados, además, alertaron acerca de la escasa confiabilidad de las cifras en los años 90 (Anexo 1). De hecho,

es bien sabido que todo registro administrativo es sujeto a errores de reporte, y éstos, aun si no han sido develados por completo, con el pasar del tiempo se han venido reduciendo. Adicionalmente, el desorden administrativo y los fraudes en materia de afiliación y beneficios de la seguridad social pueden ser causa de errores por duplicación, independientes de los errores de reporte.

Si bien las encuestas de calidad de vida y de hogares son llevadas a cabo a través de encuestas a los hogares y con metodología similar, comparaciones entre las dos deben ser llevadas a cabo con cierto cuidado. Aquí se reseñan brevemente las principales diferencias. Las ECH no cubren los antiguos Territorios Nacionales – las regiones de Orinoquia, Amazonia y la isla de San Andrés –, cosa que sí hacen las ECV. La definición de fuerza de trabajo en el campo abarca a los niños a partir de los 10 años de edad en las ECH, mientras que en las ECV el límite es fijado a partir de los 12 años. Estas dos diferencias han sido resueltas fácilmente considerando exclusivamente a los mayores de 12 años en todo dominio territorial y elaborando estadísticas con y sin Territorios Nacionales en el caso de las ECV (ECV(ctn) y ECV(stn), respectivamente). Finalmente, en las ECH el encuestado es un “informante idóneo”, es decir, es una persona mayor de edad miembro del hogar que contesta para sí mismo y para los demás parientes. En las ECV, en vez, el informante es directo, es decir, es la persona directamente involucrada en la entrevista, mayor de edad (en algunos casos mayor de 12 años). Lo anterior, hace que las respuestas en las ECV sean más coherentes y confiables; y también tiene un importante efecto sobre la estructura del formulario: dado que el informante es directo, la mayoría de las respuestas en la ECV no ofrecen la opción no sabe/no responde (Ns/Nr), al contrario de lo que sucede en las ECH, que necesitan de esta opción porque los informantes idóneos no siempre conocen en detalle la vida de los demás miembros del hogar.

## 2.2 Los resultados

Los resultados se refieren a la afiliación a salud, pensiones y riesgos profesionales, y al número de pensionados y beneficiarios del subsidio familiar en 1997 y 2003 (Cuadros 1 a 10).

Para las estadísticas originadas en encuestas a los hogares se han calculado los errores de muestreo y se han definido los intervalos de confianza (al 95% de significancia) de los principales indicadores reportados en el año 2003, con el fin de tomar una decisión estadística sobre la representatividad de estos indicadores y sobre las eventuales diferencias entre los mismos y las cifras de los registros administrativos.

### 2.2.1 Salud

La información administrativa sobre población afiliada a salud se ha derivado de los informes al Congreso del Ministerio de Salud (o MPS) en los respectivos años. En el caso de la salud contributiva, corresponde a los afiliados compensados, es decir, a los afiliados activos, cotizantes o beneficiarios, con afiliación vigente y al día con sus aportes.<sup>10</sup> Por su naturaleza, esta información no contabiliza los regímenes Exceptuados y Especiales<sup>11</sup> que no son obligados a compensar los recursos recaudados por concepto de aportes previsionales.

En cambio, la respuesta a la pregunta sobre afiliación a salud en las encuestas a hogares se relaciona con la percepción que tiene el entrevistado de recibir el servicio de salud, lo cual no

---

<sup>10</sup> En realidad, hasta 2004 las EPS tenían 6 meses para efectuar correcciones de compensación. A partir de 2005 este margen se redujo a un mes y la afiliación se puede considerar efectivamente al día.

<sup>11</sup> Los regímenes Especiales obligados a compensar, no lo hicieron, o lo hicieron sólo parcialmente.

siempre corresponde con una afiliación al día. Adicionalmente, las encuestas a hogares permiten capturar los afiliados a los regímenes Exceptuados y Especiales<sup>12</sup> (Cuadro 7).

Sorprende constatar que a nivel agregado la afiliación a salud de la población (excluyendo a los regímenes Exceptuados) es prácticamente idéntica según ECV y RA: 54,6% vs 55% en 1997 y 58,4% vs 58,7% en 2003. Esta asombrosa similitud, sin embargo, se pierde apenas se entra en el detalle de las cifras. Por ejemplo, el régimen Contributivo, en 2003, muestra un mayor peso según la ECV, pero en 1997 prevalece en los RA. Es más, la cobertura de la salud contributiva en estos 6 años habría apenas aumentado, según información de encuestas a hogares, de 34,7% a 35,4%, pero habría disminuido sustancialmente según información administrativa (de 37,4% a 31,6%). En el año 2003 la ECV contabiliza casi 1.700.000 afiliados más en el régimen Contributivo que los RA, y casi 1.850.000 afiliados menos en el régimen Subsidiado.

Por otro lado, las dos fuentes coinciden en señalar un destacado progreso en la cobertura del régimen Subsidiado y en mostrar una flexión en la importancia relativa de los cotizantes entre 1997 y 2003. Lo anterior lleva a concluir que en los últimos años la expansión de la cobertura en salud en Colombia se debió fundamentalmente al aumento de las personas beneficiarias, bien sea del régimen Contributivo o Subsidiado, y no a la ampliación de la base de los aportantes, del régimen contributivo, es decir de los trabajadores que tienen un empleo y capacidad económica para cotizar.

La inclusión de los regímenes Exceptuados eleva la cobertura nacional en salud del 58,4% al 62% de la población total en 2003. Con relación a 1997 la afiliación a estos regímenes aumentó más rápidamente que aquella al sistema general y su incidencia pasó del 2,6% al 3,6%.

**Cuadro 7**  
**POBLACIÓN AFILIADA Y COBERTURA EN SALUD SEGÚN RÉGIMEN**  
**TOTAL NACIONAL 1997 Y 2003**

	2003				1997			
	ECV (ctn)		Registros Administrativos		ECV (ctn)		Registros Administrativos	
	Población	Cobertura (%)	Población	Cobertura (%)	Población	Cobertura (%)	Población	Cobertura (%)
<b>Total Población</b>	43 717 578				39 842 424			
<b>SIN REGIMENES EXCEPTUADOS</b>								
<b>Afiliados Totales</b>	25 511 943	<b>58,4</b>	25 673 148	<b>58,7</b>	21 748 066	<b>54,6</b>	21 748 993	<b>55,0</b>
<b>Régimen Contributivo</b>	15 491 444	35,4	13 805 201	31,6	13 836 070	34,7	14 901 303	37,4
Cotizante	6 215 220	14,2	5 833 693	13,3	5 986 552	15,0	6 989 995	17,5
Beneficiario	9 211 354	21,1	7 971 508	18,2	7 849 518	19,7	7 911 308	19,9
Ns / Nr	64 870	0,1						
<b>Régimen Subsidiado</b>	10 020 499	22,9	11 867 947	27,1	7 911 996	19,9	7 026 690	17,6
No Afiliado	16 620 994	38,0			17 058 206	42,8		
<b>CON REGIMENES EXCEPTUADOS</b>								
<b>Afiliados Totales</b>	27 096 584	62,0			22 784 218	57,2		
<b>Régimen Contributivo</b>	17 076 085	39,1			14 872 222	37,3		
Cotizante	6 792 418	15,5			6 320 896	15,9		
Beneficiario	10 218 798	23,4			8 551 326	21,5		
Ns / Nr	64 870	0,1						
<b>Régimen Subsidiado</b>	10 020 499	22,9			7 911 996	19,9		
No Afiliado	16 620 994	38,0			17 058 206	42,8		

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de calidad de vida, y en los informes al Congreso de 1997 y 2003 del MPS.

<sup>12</sup> En particular, en las ECV es posible conocer por separado el número de afiliados a las Fuerzas Militares y de Policía, al Magisterio y a Ecopetrol.

El cálculo de los límites de confianza para los porcentajes de cobertura de la ECV de 2003 confirma lo anotado (Cuadro 8). Solamente en el caso de la afiliación total a salud, la cobertura arrojada por los RA no es estadísticamente diferente de la cobertura obtenida mediante la ECV. Las coberturas del régimen Contributivo y Subsidiado, por el contrario, resultan por debajo del límite inferior el primero, y por encima del superior el segundo.

**Cuadro 8**  
**COBERTURA DE SALUD DE LA POBLACIÓN: CIFRAS ADMINISTRATIVAS  
Y LÍMITES DE CONFIANZA DE LOS DATOS DE ECV. TOTAL NACIONAL 2003**  
(Porcentaje de participación)

Sin regímenes exceptuados	Cifra Administrativa	Límite Inferior ECV	Cifra Administrativa	Límite Superior ECV	Cifra Administrativa
Afiliados Totales		57,2	58,7	59,5	
Régimen Contributivo	31,6	34,2		36,7	
Cotizante	13,3	13,7		14,8	
Beneficiario	18,2	20,2		21,9	
Régimen Subsidiado		21,8		24,0	27,1

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Cuadro 7.

La composición de la población afiliada a salud según régimen (Cuadro 9) muestra, entre 1997 y 2003, una caída de la participación del régimen Contributivo –y en especial de los cotizantes– y un aumento de la del régimen Subsidiado, tanto según ECV como RA, aunque los porcentajes de esta composición son bastante disímiles entre las dos fuentes de información. De forma más rigurosa, se muestra que las cifras administrativas siempre quedan por fuera de los límites de confianza calculados para la ECV de 2003 (Cuadro 10).

**Cuadro 9**  
**COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN AFILIADA A SALUD SEGÚN RÉGIMEN  
TOTAL NACIONAL 1997 Y 2003**

	2003				1997			
	ECV (ctn)		Registros administrativos		ECV (ctn)		Registros administrativos	
	Afiliados	Composición porcentual	Afiliados	Composición porcentual	Afiliados	Composición porcentual	Afiliados	Composición porcentual
SIN RÉGIMENES EXCEPTUADOS								
<b>Afiliados Totales</b>	25 511 943	100,0	25 673 148	100,0	21 748 066	100,0	21 748 993	100,0
<b>Régimen Contributivo</b>	15 491 444	60,7	13 805 201	53,8	13 836 070	63,6	14 901 303	68,0
Cotizante	6 215 220	24,4	5 833 693	22,7	5 986 552	27,5	6 989 995	31,9
Beneficiario	9 211 354	36,1	7 971 508	31,0	7 849 518	36,1	7 911 308	36,1
Ns / Nr	64 870	0,3						
<b>Régimen Subsidiado</b>	10 020 499	39,3	11 867 947	46,2	7 911 996	36,4	7 026 690	32,0
CON RÉGIMENES EXCEPTUADOS								
<b>Afiliados Totales</b>	27 096 584	100,0			22 784 218	100,0		
<b>Régimen Contributivo</b>	17 076 085	63,0			14 872 222	65,3		
Cotizante	6 792 418	25,1			6 320 896	27,7		
Beneficiario	10 218 798	37,7			8 551 326	37,5		
Ns / Nr	64 870	0,2						
<b>Régimen Subsidiado</b>	10 020 499	37,0			7 911 996	34,7		

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de calidad de vida, y en los informes al Congreso de 1997 y 2003 del MPS.

**Cuadro 10**

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN AFILIADA A SALUD SEGÚN RÉGIMEN: CIFRAS ADMINISTRATIVAS Y LÍMITES DE CONFIANZA DE LOS DATOS DE ECV. TOTAL NACIONAL 2003**

*(Porcentajes)*

Sin regímenes exceptuados	Cifra Administrativa	Límite Inferior ECV	Cifra Administrativa	Límite Superior ECV	Cifra Administrativa
<b>Régimen Contributivo</b>	53,8	58,9		62,5	
Cotizante	22,7	23,6		25,2	
Beneficiario	31,0	34,9		37,3	
<b>Régimen Subsidiado</b>		37,5		41,1	46,2

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Cuadro 9.

Finalmente, se comparan los ocupados afiliados en 2003 según las encuestas de hogares (Cuadro 11), porque, si bien las preguntas del módulo laboral de las ECV coinciden con las formuladas en las ECH, una notable excepción tiene que ver con la pregunta en materia de salud de los trabajadores.<sup>13</sup> En las ECV se pregunta por la entidad a la cual está afiliado el individuo, y por la razón por la cual está afiliado, con lo que se define si la persona está afiliada al régimen Contributivo o Subsidiado. En cambio, en las ECH se le pregunta directamente al trabajador que defina si está afiliado a uno de los dos regímenes.

La cobertura que se deriva de la ECH resulta ser 5,4 puntos porcentuales superior a la de la ECV, 69,1% y 63,7% respectivamente, en el mismo año 2003. En particular, según las ECH habrían muchos más beneficiarios del régimen subsidiado (25,4% vs 21,1%) y cotizantes del régimen contributivo (34,3% vs 30,4%), pero proporcionalmente menos beneficiarios de la salud contributiva. Así, se verifica un fenómeno de compensación al interior del régimen contributivo, que deja la cobertura agregada del mismo bastante parecida entre encuestas: 42,6% según ECV y 43,7% según ECH; en este último caso las cifras de cobertura de la ECH y la ECV no son estadísticamente diferentes entre sí en 2003, mientras no sucede lo mismo en el resto de las categorías de personas afiliadas a salud (Cuadro 12).

**Cuadro 11**

**OCUPADOS AFILIADOS Y COBERTURA EN SALUD SEGÚN RÉGIMEN TOTAL NACIONAL 2003**

	ECV 2003		ECH 2003	
	Ocupados	Coertura (%)	Ocupados	Coertura (%)
<b>Total Ocupados</b>	18 083 070		17 270 435	
<b>Total Afiliados</b>	11 523 138	63,7	11 938 680	69,1
<b>Régimen Contributivo</b>	7 705 580	<b>42,6</b>	7 544 335	<b>43,7</b>
Cotizante	5 506 177	30,4	5 900 084	34,2
Beneficiario	2 168 801	12,0	1 629 670	9,4
Ns / Nr	30 602	0,2	14 581	0,1
<b>Régimen Subsidiado</b>	3 817 557	<b>21,1</b>	4 390 605	<b>25,4</b>
Ns / Nr			3 740	0,0
<b>No Afiliado</b>	6 559 932	36,3	5 281 708	30,6
Ns / Nr			50 047	0,3

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares y calidad de vida

Ocupados mayores de 12 años de edad. Encuesta de Calidad de Vida sin territorios nacionales.

<sup>13</sup> Las ECH no investigan las condiciones de seguridad social de toda la población colombiana, como lo hacen las ECV, sólo consideran los trabajadores ocupados.

Cuadro 12

**COBERTURA EN SALUD DE LOS OCUPADOS:  
LÍMITES DE CONFIANZA DE LOS DATOS DE ECV Y ECH. TOTAL NACIONAL 2003**  
(Porcentajes)

	Límite Inferior ECV	Límite Superior ECV	Límite Inferior ECH	Límite Superior ECH
<b>Total Ocupados Afiliados</b>	62,5	65,0	67,2	71,1
<b>Régimen Contributivo</b>	41,2	44,0	41,8	45,6
Cotizante	29,4	31,5	32,6	35,8
Beneficiario	11,4	12,6	8,8	10,1
<b>Régimen Subsidiado</b>	19,9	22,3	23,7	27,2
<b>No Afiliado</b>	35,0	37,5	28,6	32,6

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Cuadro 11.

## 2.2.2 Pensiones

La afiliación a un fondo de pensiones es generalmente asociada a la condición de ocupado. De hecho, a partir de marzo de 2003, y como consecuencia de la Ley 797 de reforma pensional, en Colombia todos los trabajadores están obligados a cotizar; con anterioridad a tal fecha debían hacerlo solamente los trabajadores asalariados.

En los RA todas las personas afiliadas a pensiones resultan inscritas como trabajadores, bien sea asalariados o independientes; sin embargo, en la realidad, algunas de ellas pueden ser personas inactivas o desempleadas que pagan sus aportes previsionales con el fin de no perder antigüedad y semanas de cotización. Información relativa a este aspecto es disponible en las ECV (mas no en las ECH). Aquí se ha tomado en consideración solo a los ocupados de las ECV y ECH y se ha excluido a los trabajadores ya pensionados, los cuales no tienen la obligación de cotizar a pensiones. Debe entonces entenderse que los RA incluyen personas inactivas que son erróneamente clasificadas como ocupadas, situación que se puede diferenciar en las estadísticas de las encuestas a hogares. En éstas, la afiliación y el empleo de los individuos son investigados simultáneamente, lo que garantiza que los afiliados sean también cotizantes. En el caso de los RA, y en particular de las AFP, por el contrario, se habla de afiliados activos, es decir, de afiliados que han hecho algún aporte durante los últimos 6 meses<sup>14</sup>. Con el fin de preservar la mayor comparabilidad entre fuentes, aquí se ha supuesto que los cotizantes representan un 35% de los afiliados totales de estas administradoras.

En las estadísticas de pensiones es oportuno recordar tres situaciones que diferencian la información recolectada por los RA de aquella obtenida a partir de las encuestas a hogares. (a) Los registros de pensionados en las estadísticas administrativas se refieren a pensiones causadas a cargo de la entidad pagadora. En cambio, los pensionados de las encuestas a hogares corresponden a las personas que declaran recibir algún ingreso por concepto de pensiones. El fraccionamiento entre herederos hace que, *ceteris paribus*, el número de beneficiarios de pensiones en las encuestas a hogares siempre exceda el número de pensiones causadas.<sup>15</sup> (b) Existe también la posibilidad de que los trabajadores se pensionen y que sus antiguos empleadores continúen realizando cotizaciones al ISS. Las empresas que reconocen beneficios convencionales especiales adoptan esta solución con el fin de compartir con el ISS la carga pensional, una vez que la persona jubilada haya alcanzado los requisitos pensionales generales establecidos por la ley. Esto implica, evidentemente, que hay personas que en los registros administrativos aparecen como afiliadas y que en las encuestas de hogares clasifican como pensionados. (c) Finalmente, existen todavía pensiones

<sup>14</sup> Las cifras de afiliados a los regímenes de Prima Media y Exceptuados se referirían a trabajadores cotizantes. Esta información es también disponible para el régimen de Ahorro Individual a partir de febrero de 2004.

<sup>15</sup> En el ISS hay alrededor de 50.000 personas que comparten una pensión de sustitución.

directamente a cargo de empresas del sector público y privado cuyo registro completo es prácticamente imposible de llevar a cabo; entre ellas hay que contabilizar las pensiones del personal de las entidades territoriales.

Los resultados muestran lo esperado. Los RA tienden a registrar un mayor número de afiliados al sistema pensional: unos 100.000 más en 1997 y unos 400.000 más en 2003, con respecto a lo que declaran los entrevistados del DANE (Cuadro 13).

En términos de cobertura, sin embargo, estas diferencias se reducen a unas pocas décimas y confirman que el sistema pensional colombiano no ha progresado, ni en términos de afiliaciones, ni en términos de pensionados. De hecho, los ocupados afiliados a algún fondo de pensiones representan apenas un 25% de los ocupados totales, tanto en 1997 como en 2003, y tanto según las ECV (con y sin territorios nacionales) y de ECH (Cuadro 14), así como según los RA; apenas las ECV insinúan una leve flexión durante estos últimos 6 años. Estadísticamente no existen diferencias significativas entre todos estos resultados (Cuadro 15).

**Cuadro 13**

**OCUPADOS REMUNERADOS SEGÚN AFILIACIÓN A UN FONDO DE PENSIONES  
TOTAL NACIONAL 1997 Y 2003**

	2003		1997	
	ECV (ctn)		ECV (ctn)	
	Ocupados	Cobertura (%)	Ocupados	Cobertura (%)
Total Ocupados	18 323 015		15 559 270	
Total Ocupados remunerados (*)	16 888 854	100,0	14 709 279	100,0
Sí	4 219 323	25,0	3 912 654	26,6
No	12 669 531	75,0	10 796 625	73,4
	Registros Administrativos		Registros Administrativos	
	Ocupados	Cobertura	Ocupados	Cobertura
Sí	4 611 630	25,2	4 006 598	25,8

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de calidad de vida, MPS y Superintendencia Bancaria.

(\*) Los ocupados remunerados excluyen a los trabajadores y ayudantes familiares sin remuneración (que no contestaron a esta pregunta en la ECV) y a los ocupados afiliados ya pensionados.

Los Registros Administrativos incluyen: en 1997 cotizantes ISS, cotizantes AFP (calculados suponiendo que el 35% de los afiliados totales eran cotizantes), cotizantes Cajanal, Fonprecon y Caprecom, y Regímenes Exceptuados (Magisterio, Ecopetrol, Caja Retiro FFAA y Caja Sueldos Policía); en 2003 cotizantes ISS, cotizantes AFP (calculados suponiendo que el 35% de los afiliados totales eran cotizantes), cotizantes Cajanal, Fonprecon, Caprecom, Pensiones de Antioquia y Caxdax, y Regímenes Exceptuados.

**Cuadro 14**

**OCUPADOS REMUNERADOS SEGÚN AFILIACIÓN A UN FONDO DE PENSIONES  
TOTAL NACIONAL 2003**

	ECV 2003		ECH 2003	
	Ocupados	Cobertura (%)	Ocupados	Cobertura (%)
Total Ocupados	18 083 070		17 270 435	
Total Ocupados remunerados (*)	16 662 753	100,0	16 121 382	100,0
Sí	4 160 325	25,0	4 063 519	25,2
No	12 502 428	75,0	11 823 032	73,3
Ns/Nr			234 831	1,5

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares y calidad de vida.

(\*) Los ocupados remunerados excluyen a los trabajadores y ayudantes familiares sin remuneración (que no contestaron a esta pregunta en la ECV) y a los ocupados afiliados ya pensionados.

Ocupados mayores de 12 años de edad. Encuesta de Calidad de Vida sin territorios nacionales.

Cuadro 15

**AFILIACIÓN A PENSIONES: CIFRAS ADMINISTRATIVAS Y LÍMITES DE CONFIANZA DE LOS DATOS DE ECV Y ECH. TOTAL NACIONAL 2003**

Afiliados Totales	Límite Inferior Encuestas	Cifra Administrativa	Límite Superior Encuestas
ECV	23,9	25,2	26,0
ECH	23,8	25,2	26,6

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Cuadros 13 y 14.

La distribución de los afiliados al sistema pensional, a su turno, sí cambió radicalmente durante los 6 años analizados. La participación del ISS experimentó una notable caída y, por el contrario, la de las AFP aumentó considerablemente. Cajanal y los otros regímenes de Prima Media se contrajeron, mientras que los regímenes Exceptuados ganaron peso relativo. Esta estructura se observa tanto en las ECV como en los RA (Cuadro 16).

Al igual que para el servicio de salud, surgen fuertes diferencias entre encuestas a hogares y RA cuando se miran con mayor detalle las cifras de afiliación. Por ejemplo, la baja en el número de afiliados del ISS y el aumento de los de las AFP toman dimensiones más acentuadas en las ECV que en los RA. En términos absolutos, las cifras de los RA, comparadas con las de las ECV, mostraban en 2003 casi un millón de cotizante más en el ISS, y 600.000 individuos menos en las AFP. También es grande la diferencia en el número de afiliados de la Fuerza Pública: 101.000 según ECV y 303.000 según RA, siempre en 2003.

Parte de estas diferencias son justificadas, como ya se ha señalado, por la presencia de pensionados para los cuales sus ex-empleadores siguen cotizando, fenómeno que se concentra en los regímenes de Prima Media, y por los inactivos que figuran “afiliados-ocupados” en los RA. En cuanto a la Fuerza Pública, hay militares y policías que residen en cuarteles y que por lo tanto no son entrevistados en los operativos a hogares del DANE.

En todo caso estas diferencias son irreconciliables. Por ejemplo, los porcentajes de afiliados inscritos en los RA se encuentran por fuera del intervalo de confianza calculado para los mismos indicadores de la ECV (Cuadro 17).

Cuadro 16

**DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS REMUNERADOS AFILIADOS SEGÚN FONDO DE AFILIACIÓN A PENSIONES. TOTAL NACIONAL 1997 Y 2003**

	ECV 2003 (ctn)		ECV 1997 (ctn)	
	Ocupados remunerados	Composición Porcentual	Ocupados remunerados	Composición Porcentual
Ocupados afiliados	4 219 323	100,0	3 912 654	100,0
ISS	1 285 045	30,5	2 275 528	58,2
Caja de Previsión	97 618	2,3	116 220	3,0
Fuerzas Militares o Policía Nacional	101 964	2,4	82 143	2,1
Magisterio	320 502	7,6	216 912	5,5
ECOPETROL	7 007	0,2	1 298	0,0
AFP	2 335 120	55,3	1 076 687	27,5
Otro	72 068	1,7	143 866	3,7



Cuadro 16 (conclusión)

	Registros Administrativos			
	2003		1997	
	Cotizantes a pensiones	Composición Porcentual	Cotizantes a pensiones	Composición Porcentual
Ocupados afiliados	4 611 630	100,0	4 006 598	100,0
ISS	2 226 405	48,3	2 521 822	62,9
Caja de Previsión	60 000	1,3	160 000	4,0
Fuerzas Militares o Policía Nacional	3 030 062	6,6	236 319	5,9
Magisterio	278 252	6,0	214 169	5,3
ECOPETROL	8 012	0,2	9 474	0,2
AFP	1 725 986	37,4	848 630	21,2
Otro	9 913	0,2	16 184	0,4

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de calidad de vida, MPS y Superintendencia Bancaria.

(\*) Los ocupados remunerados excluyen a los trabajadores y ayudantes familiares sin remuneración (que no contestaron a esta pregunta en la ECV) y a los ocupados afiliados ya pensionados.

Cuadro 17

**DISTRIBUCIÓN DE LOS AFILIADOS A UN FONDO DE PENSIONES: CIFRAS ADMINISTRATIVAS Y LÍMITES DE CONFIANZA DE LOS DATOS DE ECV. TOTAL NACIONAL 2003**

	Cifra Administrativa	Límite Inferior ECV	Cifra Administrativa	Límite Superior ECV	Cifra Administrativa
ISS	-	28,6	-	32,3	48,3
AFP	37,4	53,4	-	57,3	-

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Cuadro 16.

Para los demás fondos de pensiones del Cuadro 16 no se reportan los límites de confianza en razón de que su error muestral relativo superó el umbral del 5%.

Si el porcentaje de trabajadores que cotizan a pensiones apenas alcanza el 25%, el porcentaje de la población con 60 o más años que vive de una pensión es aún más bajo, alrededor de 20% en 2003 (Cuadro 18). Las pruebas estadísticas indican que el valor de 19,4% de la ECH no puede considerarse estadísticamente diferente del 20,7% que arroja la ECV. Además, según la ECV de 1997, el porcentaje de pensionados mayores de 60 años era similar (19,3%). Esto confirma la mediocre evolución del sistema pensional en términos de afiliaciones y de beneficiarios efectivos.

**Cuadro 18  
PENSIONADOS Y COBERTURA PENSIONAL  
TOTAL NACIONAL 1997 Y 2003**

	ECV 1997	ECH 2003	ECV 2003
Pensionados (a)	1 036 304	1 166 251	1 298 021
Pensionados mayores de 60 años	667 876	782 661	841 128
Población mayor de 60 años	3 461 515	4 041 479	4 071 782
<b>Cobertura pensionados mayores de 60 años</b>	<b>19,3</b>	<b>19,4</b>	<b>20,7</b>

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares y de calidad de vida.

(a) Personas que declaran ser pensionadas y personas que reciben ingresos por pensiones.

Ocupados mayores de 12 años de edad. Encuesta de Calidad de Vida sin territorios nacionales.

Cuadro 19

**PENSIONADOS: LÍMITES DE CONFIANZA DE LOS DATOS  
DE ECV Y ECH. TOTAL NACIONAL 2003**

Afiliados Totales	Límite Inferior Encuestas	Límite Superior Encuestas
<b>ECV</b>	19,2	22,1
<b>ECH</b>	17,7	21,0

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Cuadro 18.

La comparación de la cifra de pensionados de la ECV de 2003 con los RA, y la distribución de los pensionados según entidad responsable del gasto (disponible sólo por información administrativa, Cuadro 20), hace evidente la dificultad de los RA para capturar todos los pensionados existentes en el país. De hecho, la imposibilidad de conocer todos los pensionados del sector público y privado todavía a cargo de las respectivas empresas y el uso del criterio de pensión causada (y no de pensión pagada que aplica al caso de las encuestas a hogares) produce una subestimación de su número de beneficiarios, tanto en 1997 como en 2003. A pesar de ello, se presenta una mejora de las cifras de origen administrativo en el tiempo: la diferencia entre ECV y RA disminuyó de 27,1% a 11,5% en tan sólo 6 años. El cálculo de los límites de confianza relativos a los pensionados ECV indica que hay todavía campo para mejorar. De hecho, el dato de RA (1.156.196) queda por debajo del intervalo calculado al 95% de significancia (1.209.882 límite inferior y 1.403.846 límite superior).

Por lo demás, las cifras desagregadas muestran que apenas 1,4% de los actuales pensionados están a cargo de empresas aseguradoras del sector privado,<sup>16</sup> el restante 98,6% es de una u otra forma responsabilidad de instituciones y/o del presupuesto público.

Cuadro 20

**NÚMERO DE PENSIONADOS SEGÚN ENTIDAD  
TOTAL NACIONAL 1997 Y 2003**

1997		2003	
ECV (ctn)	1 044 971	ECV (ctn)	1 306 864
<b>Registros Administrativos</b>	<b>761 369</b>	<b>Registros Administrativos</b>	<b>1 156 196</b>
ISS – asegurador	366 693	ISS – asegurador	519 839
ISS – patrono	13 638	ISS – patrono	20 149
Otros Prima Media (a)	18 896	Otros Prima Media (a)	23 971
AFP	1 318	AFP	12 484
FOPEP (b)	120 946	FOPEP (b)	204 429
ARP	18 789	ARP	24 985
Regímenes Exceptuados (c)	105 930	Regímenes Exceptuados (c)	132 040
Regímenes Especiales (d)	53 515	Regímenes Especiales (d)	70 130
		Otros Reg. Especiales (e)	11 401
Entidades Territoriales	61 644	Entidades Territoriales (f)	136 768

**Fuente:** para ISS, Otros Prima Media, AFP y ARP: Superintendencia Bancaria; para FOPEP, Regímenes Exceptuados, Especiales y Territoriales, MPS, Dirección General de Pensiones. En 1997 los Regímenes Exceptuados, Especiales y Territoriales tienen como fuente a Fedesarrollo (1998), Cuadro II.18, p. 52. Para los pensionados según ECV, elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE.

(a) Incluye Caprecom, Fonprecon, Pensiones de Antioquia y Caxdac.

(b) Incluye: en 1997, Cajanal, CVC, Foncolpuertos, Super-Sociedades, Super-Industria y Comercio, y Super-Valores; incluye además Caja Agraria.

(c) Incluye: Magisterio, Caja Retiro FFAA, Caja Sueldos Policía y ECOPETROL.

(d) Incluye: Incora, Ferrocarriles, Defensa Civil, Hospital Militar, Club Militar, Ministerio Defensa, Policía Nacional, Sena, Notariado y Universidad Nacional.

(e) Incluye: Universidad de Cartagena, del Cauca y de Pamplona, Ministerio de Agricultura, Desarrollo, Comercio, Ambiente, Transporte y Minas, Banco de la República, CAR, Invias, Inurbe, Ica, DNP y Función Pública.

(f) Estimación a 1999.

<sup>16</sup> Entre AFP y ARP privadas suman 15.888 pensionados en el año 2003.

### 2.2.3 Riesgos profesionales

En la afiliación a riesgos profesionales se registran marcadas diferencias entre los datos administrativos y los de ECV (Cuadro 21), tanto en 1997 como en 2003, e independientemente de la inclusión o exclusión de los servidores domésticos y de los jornaleros entre los asalariados.

Este resultado está condicionado por al menos dos factores. Por una importante sobreestimación de las cifras administrativas en el año 1997 (ver Anexo 1) y por una subestimación de las respuestas afirmativas a la pregunta sobre afiliación en las ECV; éstas, a su turno, fruto de una serie de elementos: como que el trabajador, es decir, la persona entrevistada, no es participe de la afiliación y el pago de los aportes a una ARP; que en la práctica la utilización del carnet de una EPS puede reemplazar el carnet de una ARP; y que hay descuido y retardos en la entrega de los carnets por parte de las empresas a sus trabajadores. Todo lo anterior puede llevar a que el trabajador, a pesar de estar afiliado a una administradora de riesgos profesionales, desconozca su verdadero estado.

Las cifras indican un notable aumento de la cobertura de la población asalariada en cuanto a riesgos en el trabajo entre 1997 y 2003 según ECV, de 32,5% a 49,5% (Cuadro 21). Al contrario, los RA mostrarían un leve contracción de la proporción de afiliados, que en todo caso revela un nivel mucho más alto del calculado en la ECV (63% en 2003). Al incluir entre la población de referencia unas formas precarias de contratación dependiente como los servidores domésticos y los jornaleros, la cobertura disminuye a 41% (ECV) y 50,7% (RA). Así, la afiliación a riesgos profesionales se configura como el servicio de seguridad social con menor cobertura entre los asalariados colombianos, ya que si se toma como población de referencia a los asalariados totales (del sector público y privado, los servidores domésticos y los jornaleros) de la ECV de 2003 la cobertura del sistema de salud fue de 72,4% y la cobertura del sistema pensional de 42,7%.

Cuadro 21

**ASALARIADOS AFILIADOS AL SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES  
TOTAL NACIONAL, 1997 Y 2003**

	2003				1997			
	ECV (ctn)		Registros Administrativos		ECV (ctn)		Registros Administrativos	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Asalariados Totales (1)	6 926 620				6 124 901			
<b>Si</b>	3 431 396	<b>49,5</b>	4 361 612	<b>63,0</b>	1 988 758	<b>32,5</b>	4 018 905	<b>65,6</b>
No	3 346 553	48,3			3 529 759	57,6		
No sabe	148 671	2,1			606 384	9,9		
Asalariados Totales (2)	8 604 767							
<b>Si</b>	3 526 232	<b>41,0</b>	4 361 612	<b>50,7</b>				
No	4 919 572	57,2						
No sabe	158 963	1,8						

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad social con base en datos del DANE, encuestas de calidad de vida, y Superintendencia Bancaria y Fasecolda.

(1) Asalariados del sector privado y público mayores de 12 años.

(2) Asalariados del sector privado y público, servicio doméstico y jornaleros mayores de 12 años.

Por último, los porcentajes de cobertura de la ECV y de los RA son estadísticamente diferentes entre ellos (Cuadro 22).

Cuadro 22

**COBERTURA DE RIESGOS PROFESIONALES: CIFRAS ADMINISTRATIVAS  
Y LÍMITES DE CONFIANZA DE LOS DATOS DE ECV (CTN)  
TOTAL NACIONAL 2003**

	Límite Inferior ECV	Límite Superior ECV	Cifra Administrativa
Asalariados Totales (1)	47,9	51,2	63,0
Asalariados Totales (2)	39,5	42,4	50,7

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Cuadro 21.

(1) Asalariados del sector privado y público mayores de 12 años.

(2) Asalariados del sector privado y público, servicio doméstico y jornaleros mayores de 12 años.

## 2.2.4 Subsidio familiar

Notables diferencias entre ECV y RA resaltan también en materia de subsidio familiar. Según las primeras habría un número de trabajadores beneficiarios de este subsidio mucho menor, aproximadamente 500.000 menos, respecto a los datos administrativos (Cuadro 23). La cobertura de las ECV y de los RA son en definitiva diferentes estadísticamente (Cuadro 24). A pesar de ello, es interesante constatar que en ambos casos se evidencia una pequeña disminución en el número absoluto de beneficiarios y de la cobertura de este subsidio. Este descenso puede estar asociado con la Ley 789, de reforma laboral, dado que el número de trabajadores afiliados a las Cajas de Compensación Familiar fue aproximadamente el mismo en los dos años considerados.<sup>17</sup> Esta ley redujo los potenciales beneficiarios por dos vías: disminuyó el monto del ingreso familiar por encima del cual el trabajador es excluido del beneficio, de 8 a 6 salarios mínimos legales vigentes mensuales, y redujo de 23 a 18 años la edad máxima hasta la cual el trabajador recibe el subsidio para cada persona que está a su cargo y que estudia.

La cobertura ha disminuido de 22,6% de los asalariados públicos y privados en 1997 a 18,2% en 2003 según ECV, y de 29,6% a 25,3% según RA. Al incluir también los jornaleros y el servicio doméstico este porcentaje se contrae a 14,8% según ECV y 20,4% según RA en 2003.

Cuadro 23

**ASALARIADOS QUE RECIBEN SUBSIDIO FAMILIAR  
TOTAL NACIONAL 1997 Y 2003**

	2003				1997			
	ECV (ctn)		Registros Administrativos		ECV (ctn)		Registros Administrativos	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Asalariados Totales (1)	6 926 620				6 124 901			
<b>Si</b>	1 259 673	<b>18,2</b>	1 752 031	<b>25,3</b>	1 382 736	<b>22,6</b>	1 815 745	<b>29,6</b>
<b>No</b>	5 666 947	81,8			4 742 165	77,4		
Asalariados Totales (2)	8 604 767							
<b>Si</b>	1 275 959	<b>14,8</b>	1 752 031	<b>20,4</b>				
<b>No</b>	7 328 808	85,2						

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de calidad de vida, y Superintendencia de Subsidio Familiar.

(1) Asalariados del sector privado y público mayores de 12 años.

(2) Asalariados del sector privado y público, servicio doméstico y jornaleros mayores de 12 años

<sup>17</sup> Las Cajas de Compensación familiar son las entidades encargadas de reconocer y pagar el subsidio familiar a los trabajadores colombianos. Tanto en 1997 como en 2003 los asalariados afiliados a estas Cajas eran unos 3.5 millones.

**Cuadro 24**  
**COBERTURA DE RIESGOS PROFESIONALES: CIFRAS ADMINISTRATIVAS**  
**Y LÍMITES DE CONFIANZA DE LOS DATOS DE ECV (CTN)**  
**TOTAL NACIONAL 2003**  
*(Porcentajes)*

	Límite Inferior ECV	Límite Superior ECV	Cifra Administrativa
Asalariados Totales (1)	17,1	19,3	25,3
Asalariados Totales (2)	13,9	15,8	20,4

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en Cuadro 23.

(1) Asalariados del sector privado y público mayores de 12 años.

(2) Asalariados del sector privado y público, servicio doméstico y jornaleros mayores de 12 años Encuesta de Calidad de Vida con territorios nacionales.

## 2.3 Conclusiones

Los datos de seguridad social presentados en esta parte se caracterizan por tiempos de recolección distintos, metodologías de recolección distintas y por aplicaciones diferentes de una misma metodología. En principio, entonces, no habría muchas razones para esperar concordancia de resultados.

A pesar de lo anterior, algunas tendencias son evidentes en los 6 años analizados. En primer lugar, la cobertura del sistema de salud creció en unos puntos porcentuales. En particular, las fuentes coinciden en mostrar un destacado progreso del régimen Subsidiado, pero una flexión relativa de los cotizantes. La conclusión que se deriva no es halagadora: la mayor cobertura en salud se ha alcanzado a través de la inyección de mayores recursos y de mayor eficiencia, mas no mediante la ampliación de la base de los cotizantes que hace sostenible el sistema en el largo plazo. En 1993 los aportantes al sistema representaban 13,5% de la población total y en 2003 apenas habían subido al 15,5% (Cuadro 25, que reporta la cobertura presentada en el Cuadro 7 y los complementa con información de antes de la reforma a la seguridad social de 1993).

**Cuadro 25**  
**COBERTURA EN SALUD SEGÚN RÉGIMEN**  
**TOTAL NACIONAL 1993, 1997 Y 2003**

	Casen 1993	ECV 1997	ECV 2003
<b>Afiliados Totales</b>	25,6	57,2	62,0
<b>Régimen Contributivo</b>		37,3	39,1
Cotizante	13,5	15,9	15,5
Beneficiario	12,1	21,5	23,4
Ns / Nr			0,1
<b>Régimen Subsidiado</b>		19,9	22,9
No Afiliado	74,3	42,8	38,0

**Fuente:** Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas Casen y de calidad de vida.

En segundo lugar, el sistema pensional no ha mostrado avances significativos ni en términos de ocupados afiliados, ni de pensionados. Todas las fuentes concuerdan en señalar que la cobertura en afiliación se mantiene alrededor del 25% desde 1997, y que la proporción de pensionados se mantiene cerca del 20% de la población mayor de 60 años. En tercer lugar, el número absoluto de

beneficiarios del subsidio familiar ha disminuido. Finalmente, en salud en el trabajo, la sobreestimación de los RA en 1997 causa confusión. A partir de ello, lo acontecido con los demás servicios de seguridad social y los mayores controles administrativos implementados por el Ministerio de Protección Social con el fin de reducir la evasión de los aportes empresariales, hacen pensar en el probable aumento de la cobertura entre los asalariados – como revelan las ECV, en vez de haber disminuido, como sugieren los RA.

Igualmente, quedan abiertos interrogantes sin respuesta fácil acerca de las razones por las que las cifras de seguridad social, que se originan en fuentes de información distintas tienen cierta consistencia y presentan evoluciones similares a nivel agregado, pero pierden consonancia al desagregarse por entidades administradoras e individuos beneficiarios.

Algunas hipótesis se pueden avanzar al respecto. Por un lado, las diferencias de metodologías y definiciones deben mostrar sus efectos en la medida en que se entra en los detalles de las cifras. Por otro lado es evidente que la desagregación de los datos administrativos aumenta los errores por duplicaciones y las incoherencias. Afortunadamente, el mejoramiento de las bases de datos de la seguridad social ha sido una de las principales preocupaciones del gobierno, y seguramente las inconsistencias aquí encontradas se han aminorado en años más recientes.

### 3. Reflexiones finales

---

El análisis temporal del mercado de trabajo colombiano enfrenta un quiebre por los cambios metodológicos y de definiciones introducidos a las ECH en los años 2000 y 2001. Este documento se esfuerza en conciliar las estadísticas laborales y de seguridad social anteriores y posteriores a tal fecha. El propósito principal ha sido resaltar tendencias de fondo del mercado laboral y la seguridad social.

Los años durante los cuales se ha concentrado el análisis se caracterizaron por una inicial desaceleración del ciclo económico, que tocó fondo en 1999, y por una sucesiva recuperación.

En lo referente al mercado laboral, en el período 1997-2005, la proporción de colombianos con un empleo ha mejorado levemente, pero la tasa de desempleo agregada es ahora más alta, en parte debido al aumento de la participación femenina.

Alcanzar nuevamente los niveles de empleo de 1997 ha sido posible en medio de un estancamiento de los salarios reales y una disminución de los ingresos laborales netos de los trabajadores independientes. Igual deterioro experimentaron varios indicadores de la calidad del empleo: el desempleo de larga duración, el subempleo, —en especial por ingresos— y el falso cuentapropismo han crecido de forma alarmante. La informalidad laboral no ha cedido y el tamaño del sector informal sigue siendo similar que a finales de los años 90, en niveles algo superiores a 60%. Alrededor del 50% de los asalariados no consigue formalizar por escrito su contrato laboral y una proporción creciente de ellos es subcontratada. En fin, la recuperación

del mercado de trabajo, al menos hasta 2005, no ha sido completa, comparada con la situación vigente en 1997, mientras parte de esta recuperación ha sido posible a costas de la calidad del empleo.

La salud ha alcanzado a cubrir un mayor número de personas y trabajadores. Este resultado se debió fundamentalmente al mayor acceso concedido a los beneficiarios no aportantes del régimen Contributivo y, en mayor medida, del régimen Subsidiado.

Es muy probable, también, que se hayan logrado importantes avances en materia de salud ocupacional y riesgos profesionales. El aseguramiento en el trabajo, sin embargo, es el servicio de seguridad social con menor cobertura entre los asalariados, inferior a la cobertura del sistema pensional, cuyo desempeño no mostró ningún progreso durante el periodo considerado, tanto en términos de afiliados activos como de pensionados. Con respecto a 1997 un menor número de asalariados declara haber recibido de las Cajas de Compensación un subsidio monetario para sus hijos.

Así, el sistema de seguridad social ha puesto de manifiesto sus límites a la expansión de su cobertura, límites típicos de un sistema basado casi en su totalidad en los aportes financieros efectuados por una minoría de la población ocupada: los trabajadores del sector formal.



## Bibliografía

---

- Arango, Luis Eduardo, Posada, Carlos Esteban y Uribe, José Darío (2004), “Cambios en la estructura de los salarios urbanos en Colombia (1984-2000)”, borradores de Economía No 297, Banco de la República.
- Bonilla, Edna y Germán Guerrero (2002), “Los flujos financieros en el sistema general de Riesgos Profesionales”, en Rodríguez O. (Ed.), *Hacia una reforma del sistema de seguridad social*, Universidad Nacional y Ministerio de Salud.
- Fedesarrollo (1998), “Evolución de la reforma pensional de 1993”, Coyuntura Social, No 18, mayo.
- Gómez, L. (2006), “Más de 150 mil colados en el Sisben”, El Tiempo, 20 de febrero.
- Lasso, Francisco (2002), “Nueva metodología de encuesta de hogares. Más o menos desempleados?”, Archivos de Economía No 213, noviembre.
- Manrique, Jorge (2006), “Las cooperativas de trabajo asociado: perspectivas y responsabilidad en el derecho”, mimeo, Universidad Externado de Colombia.
- Núñez, Jairo y Fabio Sánchez (1998), “Educación y salarios relativos en Colombia, 1996-1995”, Archivo de Macroeconomía No 74, enero.
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2003), “Empleo y salarios en el sector público colombiano”, Boletín No 5, marzo.
- Suárez, Álvaro y Abel Buriticá (2002), “Empalme de las series de tasa de desempleo, ocupación y participación en la encuesta transversal y la continua”, DANE, enero.



## **Anexos**

---



## Anexo 1

### **Confiabilidad de las cifras administrativas de afiliación a la seguridad social**

En Colombia los programas de depuración sistemática y continua de las bases de datos administrativos de la seguridad social se empezaron a implementar, con posterioridad al primer año de nuestro análisis.

Por ejemplo, es solamente a partir de 1997 que comienza a operar el proceso de compensación en el régimen contributivo de salud. En este año las cifras de afiliados al sistema general y de compensados<sup>18</sup> registrados en el FOSYGA mostraron una diferencia del 30%, diferencia que se fue reduciendo, mas no eliminando, con el tiempo. En materia de salud contributiva hay que reconocer que el ISS y las otras EPS aportan cifras de afiliación (cada vez menos) infladas, como consecuencia de la multiafiliación, de retardos en la notificación de traslados, muertes y suspensiones, y de otros problemas administrativos, y que a la fecha no se dispone de un registro completo de todos los regímenes de salud exceptuados y especiales aún vigentes.

El régimen subsidiado en salud, por su parte, empezó a funcionar en 1995. La desactualización de la base de datos y la falta de un sistema único de información en salud<sup>19</sup> hacen que la doble afiliación –al régimen subsidiado y contributivo– y la afiliación sin derecho al régimen subsidiado sean fenómenos frecuentes. Según un reciente cruce de datos llevado a cabo por la Secretaria de Salud de Bogotá, había unas 151.000 personas irregularmente inscritas en el régimen subsidiado, sobre un total de 1.671.000 afiliados al mismo (Gómez, 2006).

En cuanto a riesgos profesionales, el primer intento (por nada exitoso) de crear una base de datos para la cobertura general del sistema se hizo en 1999 (para detalles al respecto, ver Bonilla y Guerrero, 2002). Existe en la Superintendencia Bancaria una serie mensual de afiliados al ISS-Riesgos Profesionales, desde el mes de diciembre de 1995. Al parecer, ésta nunca fue sujeta a un efectivo proceso de depuración hasta el año 2002 cuando, entre julio y agosto, el número de empresas inscritas y de trabajadores afiliados se redujo a menos de la mitad.

Por último, en materia de pensiones, a partir de 1998 la Superintendencia Bancaria establece la obligación de cruzar información de afiliados entre AFP, y entre AFP y el ISS, y solamente desde finales de 1999 sesionan los Comités de múltiple afiliación.

Por todas estas razones, las cifras de los registros administrativos en el año 1997 deben ser tomadas con cierta cautela, dado que muy probablemente sobredimensiona la afiliación a la seguridad social.

---

<sup>18</sup> Son afiliados al sistema general de salud contributivo, identificados plenamente, para los cuales, durante el mes considerado, se descuentan de las cotizaciones recaudadas integralmente, los recursos que se destinan a promoción, solidaridad, calamidad, etc. La operación de compensación se realiza a través del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA.

<sup>19</sup> Al menos en los dos años analizados. A partir del año 2005 ha entrado a funcionar la Base de Datos Unica de Afiliación – BDUA .

## Anexo 2

### **Criterios para homologación entre las encuestas de hogares y de calidad de vida**

Los datos estadísticos sustento de parte de este informe provienen de cuatro diferentes encuestas, dos de hogares (Encuesta Nacional de Hogares 1997 y Encuesta Continua de Hogares 2002, 2003 y 2005), y dos de Calidad de Vida (1997 y 2003), las cuales presentan diferencias en la formulación de las preguntas que se realizan en años diferentes, o incluso entre las que se realizan en un mismo año.

Por esto se procedió a homologar de la forma más idónea posible las diferentes preguntas que generan las variables consideradas, para así identificar datos razonablemente comparables. A continuación se describen los criterios de clasificación considerados en los procesos de definición y homogeneización de las diferentes variables.

#### **1. Ingresos laborales (ocupados)**

El ingreso de los ocupados de cada encuesta se toma como el promedio de ingresos de un grupo específico, ingresos que, a su vez, son la suma de las diferentes ganancias laborales de cada individuo que compone dicho grupo.

##### *Encuesta Continua de Hogares (ECH)*

En la ECH se pregunta por los ingresos laborales monetarios y en especie (vivienda y alimentación). Para identificar el ingreso laboral de cada ocupado, se consideran cinco preguntas:

- ¿Cuánto ganó \_\_\_\_ el mes pasado en este empleo?
- Además del salario en dinero, ¿el mes pasado \_\_\_\_ recibió alimento como parte de pago?
- Además del salario en dinero, ¿el mes pasado \_\_\_\_ recibió vivienda como parte de pago?
- ¿Cuál fue la ganancia neta de \_\_\_\_ en esa actividad, negocio o profesión el mes pasado?<sup>20</sup>
- ¿Cuánto recibió o ganó \_\_\_\_ el mes pasado en ese segundo trabajo?

##### *Encuesta Nacional de Hogares (ENH) (Septiembre 97 – Etapa 97)*

Para ciudades, en la ENH se preguntó por ingresos laborales monetarios y en especie (vivienda y alimentación). Sin embargo, en el área rural la encuesta solo preguntó por los ingresos laborales monetarios, y no por los ingresos laborales en especie. Las preguntas que fueron consideradas para establecer los ingresos promedios son:

##### **Ciudades**

- ¿Cuánto gana normalmente en todos sus empleos? (incluyendo propinas y comisiones y excluyendo viáticos y pago en especie)<sup>21</sup>
- ¿Recibe mensualmente alimentos y/o vivienda como parte de pago por su trabajo?
- ¿Cuál fue su ganancia neta en ese negocio o profesión el mes pasado?

##### **Rural**

- ¿Cuánto le pagan normalmente en este trabajo?<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Para área rural se pregunta ¿Cuál fue la ganancia neta del negocio o de la cosecha durante los últimos 12 meses?, por lo que se toma la fracción mensual (división por 12).

<sup>21</sup> En la pregunta se identifica la frecuencia de pago, respecto a lo cual se hace la conversión a mensual.

<sup>22</sup> Idem.

- ¿Cuál fue la ganancia del negocio o de la cosecha entre septiembre de 1996 y la fecha actual?<sup>23</sup>

De acuerdo con este conjunto de preguntas, para cada encuesta se consideró:

		ECH	ENH	
			Ciudades	Rural
Asalariados	¿Cuánto ganó ____ el mes pasado en este empleo?	X		
	Además del salario en dinero, ¿el mes pasado ____ recibió alimentos como parte de pago?	X		
	Además del salario en dinero, ¿el mes pasado ____ recibió vivienda como parte de pago?	X		
	¿Cuánto recibió o ganó ____ el mes pasado en ese segundo trabajo?	X		
	¿Cuánto gana normalmente en todos sus empleos? (incluyendo propinas y comisiones y excluyendo viáticos y pago en especie)		X	
	¿Recibe mensualmente alimentos y/o vivienda como parte de pago por su trabajo?		X	
	¿Cuánto le pagan normalmente en este trabajo?			X
Cuenta propia o Patron o empleador	¿Cuál fue la ganancia neta de ____ en esa actividad, negocio o profesión el mes pasado?	X		
	¿Cuánto recibió o ganó ____ el mes pasado en ese segundo trabajo?	X		
	¿Cuál fue su ganancia neta en ese negocio o profesión el mes pasado?		X	
	¿Cuál fue la ganancia del negocio o de la cosecha entre septiembre de 1996 y la fecha actual?			X

## 2. Nivel de educación de la población

La clasificación de educación se realiza por niveles completos o incompleto, tomando en cuenta los años de educación aprobados en el nivel educativo más alto alcanzado por cada persona.

### *Encuesta Continua de Hogares (ECH)*

En la ECH se toma la pregunta *¿Cuál es el nivel educativo más alto alcanzado y el último año aprobado en ese nivel?*, a partir de la cual se realiza la clasificación mencionada.<sup>24</sup> Así, por ejemplo, una persona que tenga seis años de educación superior se identifica con educación superior completa.

### *Encuesta Nacional de Hogares (ENH) (Septiembre 97 – Etapa 97)*

Para la ENH se toma la pregunta *¿Cuál es el último grado de estudios que aprobó?*,<sup>25</sup> y se procede a realizar la clasificación respectiva.

<sup>23</sup> Se identifica la fracción mensual (división por 12)

<sup>24</sup> Para 2005, la ECH divide el nivel educativo secundario en “Básica secundaria” y “Media”. En este caso, para las personas cuyo nivel educativo más alto alcanzado es “Básica secundaria” y han aprobado algún nivel, se clasifican en Secundaria incompleta. Para las personas cuyo nivel educativo más alto alcanzado es “Media”, y han aprobado el grado 10, se clasifican en Secundaria incompleta; si han aprobado el grado 11 o más en este nivel educativo, se clasifican como Secundaria completa.

<sup>25</sup> En la respuesta, la encuesta pide “escriba el último grado aprobado en la casilla correspondiente al nivel educativo más alto alcanzado”

Los criterios tomados en ambas encuestas son:

Nivel Educativo alcanzado	Años de Educación aprobados	ECH	ENH
Ninguno		Primaria Incompleta	Primaria Incompleta
Preescolar		Primaria Incompleta	Primaria Incompleta
Primaria	Entre 1 y 4 años	Primaria Incompleta	Primaria Incompleta
	5 año	Primaria Completa	Primaria Completa
Secundaria	0 (6° sin aprobar)	Primaria Completa	Primaria Completa
	entre 1 y 5 (6° a 10° grado)	Secundaria Incompleta	Secundaria Incompleta
	6 o más (11° grado o más)	Secundaria Completa	Secundaria Completa
Superior o Universitaria	0 (1er año sin aprobar)	Secundaria Completa	Secundaria Completa
	Entre 1 y 4 años	Superior Incompleta	Superior Incompleta
	5 o más años	Superior Completa	Superior Completa

### 3. Afiliación a pensiones (ocupados)

En las diferentes encuestas se realizaron preguntas similares, con la diferencia de que en las encuestas de 1997, entre las opciones admitidas de respuesta, no figuraban los ya pensionados, que automáticamente eran clasificados como afiliados. Así, la pregunta considerada para cada una de las encuestas fue:

#### *Encuesta Continua de Hogares (ECH)*

¿Está \_\_\_ afiliado actualmente a un fondo de pensiones?

#### *Encuesta Nacional de Hogares (ENH) (Septiembre 97 – Etapa 97)*

Por su trabajo \_\_\_ ¿está afiliado a una entidad de seguridad social en pensiones?

#### *Encuesta de Calidad de Vida, ECV (1997 y 2003)*

¿Está \_\_\_ afiliado actualmente a un fondo de pensiones?

De esta forma, los criterios tomados para definir una persona ocupada afiliada a seguridad social en pensiones fueron:



		ECH	ENH		ECV 2003 (1)	ECV 1997 (2)
			Ciudades	Rural		
¿Está ____ afiliado actualmente a un fondo de pensiones?*	Si	X			X	X
	No					
	Ya es pensionado					
	NS / NR					
Por su trabajo ____ ¿está afiliado a una entidad de seguridad social en pensiones?	Si		X	X		
	No					
	NS / NR					

(1) En la pregunta de la ECV 2003 no existe como posible respuesta "NS/NR"

(2) En la pregunta de la ECV 1997 no existe como posibles respuestas "ya es pensionado" o "NS/NR"

#### 4. Fondos de pensiones (ocupados)

Sólo se pregunta a los ocupados en las Encuestas de Calidad de Vida 1997 Y 2003. Se hace la pregunta *¿A cuál fondo de pensiones está afiliado \_\_\_\_ ?*, teniendo como posibles respuestas:

- Instituto de Seguros Sociales (ISS)
- Cajas de previsión
- Fuerzas Militares o Policía Nacional
- Magisterio
- Ecopetrol
- Fondo privado (AFP)
- Otro

#### 5. Pensionados (población mayor de 12 años)

Debido a que no existe una pregunta directa que respondan todas las personas sobre si se es pensionado, se recurrió a la pregunta sobre ingresos por pensión o jubilación. De esta forma, se define como pensionado aquella persona que declara algún ingreso por este concepto.

##### *Encuesta Continua de Hogares (ECH)*

Cuánto recibió \_\_\_\_ el mes pasado por concepto de pensiones o jubilaciones

##### *Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2003*

El mes pasado \_\_\_\_ recibió ¿algún ingreso por concepto de pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez o vejez?

##### *Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 1997*

¿El mes pasado recibió algún ingreso por concepto de pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez o vejez?

Así, los criterios tomados para definir pensionados para las diferentes encuestas fueron:

	ECH	ECV 1997	ECV 2003
El mes pasado ___ recibió ¿Algún ingreso por concepto de pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez o vejez?		X	X
¿Cuánto recibió ___ el mes pasado por concepto de Pensiones o jubilaciones?	X		

## 6. Régimen de seguridad social en salud

En las encuestas de Hogares y de Calidad de Vida las preguntas sobre afiliación y régimen de seguridad social en salud son disímiles. Se realizaron las siguientes clasificaciones:

### *ECH - Encuesta Continua de Hogares (ocupados)*

Se usaron tres preguntas para realizar la clasificación:

- ¿Está afiliado como cotizante o beneficiario a alguna entidad de seguridad social en salud?
- ¿Está afiliado al régimen contributivo o subsidiado?
- ¿Quién paga mensualmente por la afiliación?

De la primera se define afiliado o no afiliado. De las dos preguntas restantes, los afiliados se clasifican como cotizantes o beneficiarios, de acuerdo con los siguientes criterios:

		Contributivo			Subsidiado	Ns/Nr
		Cotizante	Beneficiario	Ns/Nr		
Contributivo	Le descuenta de nómina o salario; paga la empresa donde trabaja; le descuentan de la pensión; paga la totalidad de su afiliación	X				
	Es beneficiario de un familiar		X			
	No sabe, no informa			X		
Subsidiado				X		
No sabe, no responde					X	

### *ECV 2003 (población)*

En esta encuesta no existe una pregunta directa sobre a cuál régimen se encuentra afiliada una persona. Para realizar la clasificación por régimen se usaron tres preguntas:

- ¿En salud, \_\_\_ es afiliado de?
- ¿\_\_\_ está afiliado por una entidad de seguridad social en salud porque...?
- ¿Cuáles de los siguientes planes de seguros de salud tiene....?

Usando estas preguntas se procede a clasificar por régimen usando los siguientes criterios:

		Contributivo			Subsidiado	No Afiliado
		Cotizante	Beneficiario	Ns/Nr		
Empresas de Salud y Regímenes Exceptuados (1)	Le descuentan del salario o de la pensión; paga por su cuenta o directamente la afiliación; paga completamente la empresa o el patrón donde trabaja	X				
	Es familiar de un empleado, de un pensionado, de un trabajador		X			
Empresa de Salud del Régimen Subsidiado (2)	Afiliado a SISBEN o Resguardo Indígena				X	
Ninguna	Póliza de hospitalización y cirugía; contrato de medicina prepagada;			X		
	Otro (seguro estudiantil, ambulancia, etc.); Ninguno					X

(1) Empresas de salud (ISS, Cajanal, EPS, otra entidad) y Regímenes Exceptuados (Fuerzas Militares, Policía Nacional, Ecopetrol, Magisterio)

(2) Empresas de salud del Régimen Subsidiado (ARS, empresa solidaria, otra entidad)

### ECV 1997 (población)

Al igual que en la ECV 2003, en esta encuesta tampoco existe una pregunta directa sobre a cuál régimen se encuentra afiliada una persona. La clasificación por régimen usa dos preguntas:

- ¿De cuál de las siguientes entidades es afiliado (cotizante o beneficiario)?
- ¿Quién paga mensualmente por la afiliación de \_\_\_?

Los criterios de clasificación son:

		Contributivo		Subsidiado	No Afiliado
		Cotizante	Beneficiario		
Empresas de Salud y Regímenes Exceptuados (1)	Usted y la empresa donde trabaja; solo usted; es pensionado o tiene	X			
	Es familiar del afiliado		X		
Empresa de Salud del Régimen Subsidiado (2)	Afiliado a SISBEN o Resguardo Indígena			X	
Ninguna					X

(1) Empresas de salud (EPS, Caja de Previsión) y Regímenes Exceptuados (Fuerzas Militares, Policía Nacional, Ecopetrol, Magisterio)

(2) Empresas de salud del Régimen Subsidiado (Caja de Compensación, Otra entidad) y personas que responden estar afiliados a una EPS pero que no pagan directamente.

## 7. Empleo a tiempo parcial

Para realizar esta clasificación se consideran en ambas encuestas las horas normalmente trabajadas en el empleo principal.

En las ECH en las preguntas relacionadas con el empleo principal se indaga por las horas normalmente trabajadas, pero en las relativas al segundo empleo se pregunta por el número de horas trabajadas en la semana de referencia.

En la ENH son diferentes las preguntas que se realizan para zona rural y ciudades. En zona rural se sondea sobre el número de horas que normalmente se trabaja en todos los empleos. En las ciudades se pregunta por el número de horas que el individuo trabaja normalmente en su empleo.

Por lo tanto, las preguntas consideradas en cada una de las encuestas fueron:

*Encuesta Continua de Hogares (ECH)*

¿Cuántas horas a la semana trabajó normalmente \_\_\_\_ en ese trabajo?

Pregunta que se aplica en las zonas urbanas y sólo respecto al empleo principal.

*Encuesta Nacional de Hogares (ENH) (Septiembre 97 – Etapa 97)*

¿Cuántas horas a la semana trabaja normalmente?

Pregunta que sólo se aplica para las zonas urbanas.

En ambas encuestas se clasificaron como trabajadores de tiempo parcial a las personas que declararon trabajar menos de 36 horas.

## 8. Subempleo

No se formulan preguntas sobre subempleo en las ECV. En el caso de las encuestas de hogares, la de 1997 define el subempleo con base en los conceptos de visibilidad e invisibilidad, mientras que las de 2002 y 2005 lo hacen con base en los conceptos de insuficiencia de horas, competencias e ingresos. A pesar de lo anterior, es posible llevar a cabo una homologación entre las dos definiciones, como se muestra a continuación. Es importante advertir que esta homologación tiende a sobreestimar los subempleados en el año 1997.

*Encuesta Continua de Hogares (ECH)*

En las ECH se usaron seis preguntas para realizar la clasificación. Tres que definen la cantidad de horas efectivamente trabajadas, y tres que definen la percepción específica de subempleo. Las preguntas consideradas fueron:

*Horas efectivas = Horas normalmente trabajadas – Horas no trabajadas por permiso, enfermedad, etc. + Horas adicionales trabajadas*

- ¿Cuántas horas a la semana trabaja normalmente en ese trabajo?
- De estas horas que normalmente trabaja, ¿hubo algunas que no trabajó la semana pasada por enfermedad, permiso, etc.?
- La semana pasada, ¿trabajó horas adicionales a las que normalmente trabaja?

*Percepción de subempleo*

- Además de las horas que trabaja actualmente, ¿quiere trabajar más horas?
- ¿Desea cambiar el trabajo que tiene actualmente?
- ¿Por qué motivos desea cambiar de trabajo o empleo?

Se clasificó como subempleado a aquellas personas que entraron en al menos uno de los siguientes grupos

### GRUPO SUBEMPLEO POR HORAS

Personas que contestaron SI a la pregunta *¿Además de las horas que trabaja actualmente, quiere trabajar más horas?*, y para las cuales las horas efectivas trabajadas son menores de 48.

**GRUPO SUBEMPLEO POR INGRESOS:**

Personas que respondieron SI a la pregunta *¿Desea cambiar el trabajo que tiene actualmente?*, y que contestaron que DESEA MEJORAR SUS INGRESOS en la pregunta *¿Por qué motivos desea cambiar de trabajo o empleo?*

**GRUPO SUBEMPLEO POR COMPETENCIAS**

Personas que respondieron SI a la pregunta *¿Desea cambiar el trabajo que tiene actualmente?*, y que además contestaron PARA MEJORAR LA UTILIZACIÓN DE SUS CAPACIDADES O FORMACIÓN en la pregunta *¿Por qué motivos desea cambiar de trabajo o empleo?*.

**Encuesta Nacional de Hogares (ENH) (Septiembre 97 – Etapa 97) (ocupados)**

En las ENH se usaron tres preguntas para realizar la clasificación. Una que define la cantidad de horas trabajadas, y dos que definen la percepción específica de subempleo. Las preguntas consideradas fueron (se usó una pregunta para ciudades y otra para rural):

Ciudades: *¿Cuántas horas trabajó en la última semana trabajada?*

Rural: *¿Cuántas horas a la semana trabaja normalmente en todos sus trabajos?*

**Percepción de subempleo**

- *¿Quiere trabajar más tiempo o busca otro trabajo?*
- *¿Por qué motivos quiere trabajar más tiempo o buscar otro trabajo?*<sup>26</sup>

De esta forma, se clasificó como subempleado a aquellas personas que entraron en al menos uno de los siguientes grupos

**GRUPO SUBEMPLEO POR HORAS:**

Personas que contestaron SI a la pregunta *¿Quiere trabajar más tiempo o busca otro trabajo?*, y que a horas trabajadas respondieron una cantidad menor de 48 horas.

**GRUPO SUBEMPLEO POR INGRESOS:**

Personas que respondieron SI a la pregunta *¿Quiere trabajar más tiempo o busca otro trabajo?*, y que contestaron que LE PAGAN MUY MAL (ciudades) o BAJOS INGRESOS (rural) en la pregunta *¿Por qué motivos quiere trabajar más tiempo o buscar otro trabajo?*

**GRUPO SUBEMPLEO POR COMPETENCIAS:**

Personas que respondieron SI a la pregunta *¿Quiere trabajar más tiempo o busca otro trabajo?*, y que contestaron ESTA CAPACITADO PARA MEJOR TRABAJO (ciudades) o MEJOR UTILIZACIÓN DE SUS CAPACIDADES (rural) en la pregunta *¿Por qué motivos quiere trabajar más tiempo o buscar otro trabajo?*

**9. Duración del desempleo**

La pregunta en la ENH de 1997 y en las ECH de 2002 y 2005 es similar: *¿Durante cuánto tiempo ha estado o estuvo buscando trabajo?*

<sup>26</sup> Existe diferencias entre ciudades y rural en la forma como están redactadas las respuestas, pero son equivalentes.

A pesar de ello, existen diferencias en el número catalogado de semanas de búsqueda. Las ECH toman respuestas hasta de 258 semanas, y las personas que responden más semanas se clasifican con código 998. De otra parte, la ENH cataloga respuestas hasta de 98 semanas (dos años); y las personas que responden más semanas se clasifican sólo con 98 semanas.

Por esta razón, se estableció la duración del desempleo a partir del número de desocupados clasificados por rangos de duración, y no como un promedio de semanas sin trabajo, así:

*Encuesta Continua de Hogares (ECH) (Desocupados)*

- Menos de 3 meses (entre 0 y 13 semanas) se considera desempleo de corta duración
- Más de 12 meses (entre 52 y 258 semanas, también personas con código 998) se considera desempleo de larga duración.

*Encuesta Nacional de Hogares (ENH) (Septiembre 97 – Etapa 97) (Desocupados)*

- Menos de 3 meses (entre 0 y 13 semanas) se considera desempleo de corta duración.
- Más de 12 meses (entre 52 y 97 semanas, también personas con código 98) se considera desempleo de larga duración.

Es importante resaltar que esta pregunta sólo se formula a las personas clasificadas como desempleadas en cada encuesta. Así, para las personas que en las ECH de 2002 y 2005 están sin empleo, pero que no se declaran disponibles para trabajar si les resultara un empleo, no es posible determinar las semanas de su búsqueda. Ellas, por lo tanto, no son incluidas en los cálculos de duración del desempleo.



Serie

OFICINA  
DE LA CEPAL  
EN  
BOGOTÁ

CEPAL

estudios y perspectivas

## Números publicados

1. Determinantes de la pobreza en Colombia. Años recientes, Jairo Núñez M. y Juan Carlos Ramírez J., (LC/L.1785-P; LC/BOG/L.1), N° de venta: S.02.II.G.113 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
2. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales economía y democracia. Carlos Vicente de Roux y Juan Carlos Ramírez J., (eds.) (LC/L.2101-P; LC/BOG/L.2), N° de venta: S.04.II.G.39 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
3. Diseño de un sistema de indicadores socio – ambientales para el Distrito Capital de Bogotá. Edith Guttman Sterimberg, Carlos Zorro Sánchez, Adriana Cuervo de Forero y Juan Carlos Ramírez J., (eds.) (LC/L.2102-P; LC/BOG/L.3), N° de venta: S.04.II.G.40 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
4. Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciaabilidad. Carlos Vicente de Roux y Juan Carlos Ramírez J., (eds.) (L.2222-P), N° de venta: S.04.II.G.140 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
5. Las negociaciones comerciales de Colombia; del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Juan Carlos Ramírez J., (ed.) (LC/L.2228-P), N° de venta: S.04.II.G.149 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
6. Temas no comerciales en la negociación comercial entre Colombia y Estados Unidos. Juan Carlos Ramírez J., (ed.) (LC/L.2278-P), N° de venta: S.05.II.G.31 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
7. Impacto económico de un acuerdo parcial de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos. Clara Patricia Martín y Juan Mauricio Ramírez, (LC/L.2362-P), N° de venta: S.05.II.G.101 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
8. Estimación del impacto sobre el empleo de los tratados de libre comercio en Colombia; análisis de equilibrio general computable. Jesús Botero, (LC/L.2366-P), N° de venta: S.05.II.G.105 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
9. Elementos estratégicos para afianzar y mejorar la competitividad del Valle del Cauca. Manuel Guillermo Bonilla y Juan Carlos Ramírez J., (LC/L.2443-P), N° de venta: S.05.II.G.190 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
10. Bases para el diseño de un plan estratégico de la Unidad del Sistema de Parques Nacionales y del Sistema de Áreas Protegidas, Francisco Alberto Galán, (LC/L.2492-P-LC/BOG/L.10), N° de venta: S.06.II.G.23 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
11. Evolución y crisis del sistema financiero colombiano, Miguel Arango Ospina (LC/L.2558-P-LC/BOG/L.11), N° de venta: S.06.II.G.86- (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
12. Esfuerzos y herencias sociales en la desigualdad de ingresos en Colombia, Jairo Núñez, Juan Carlos Ramírez, Bibiana Taboada, (LC/L.2569-P-LC/BOG/L.12), N° de venta: S.06.II.G.98 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
13. Determinantes de la pobreza en Colombia, 1996-2004, Jairo Núñez, Juan Carlos Ramírez, Laura Cuesta, (LC/L.2569-P-LC/BOG/L.13), N° de venta: S.06.II.G.109 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
14. La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o focalización?, María Cristina Alzate, (LC/L.2604-P-LC/BOG/L.14), N° de venta: S.06.II.G.130 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
15. El mercado laboral y la seguridad social en Colombia en los inicios del siglo XXI, Stefano Farné, Eduardo Granados, Carlos Andrés Vergara, (LC/L.2618-P-LC/BOG/L.15), N° de venta: S.06.II.G.142 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....