

Análisis coyuntural

I. Mercado laboral¹

Esta sección presenta las tendencias recientes del mercado laboral colombiano en las siete principales ciudades del país, con especial atención en los aspectos relacionados con la calidad del empleo. Tal como lo revela la reciente encuesta de opinión Latinobarómetro-2004, el desempleo es, sin duda, una de las principales causas de preocupación de los colombianos, por encima de la pobreza o la corrupción. Aunque la tasa de desempleo ha caído desde 2000 a 2004, el 16,95% de la población económicamente activa carecía de empleo en marzo de 2004 para las siete principales ciudades del país. Esto es, hay 1'328.081 personas sin empleo en los principales centros urbanos del país.

Adicionalmente, los indicadores que miden la calidad del empleo, muestran una preocupantetendencia. Cada día son más los empleados temporales. La proporción de ocupados en el sector informal, definido como empleados domésti-

cos, trabajadores familiares sin remuneración, empleados y patrones de empresas particulares con menos de 10 empleados y trabajadores por cuenta propia que no tiene un título profesional, era de 63,3% en 2002. La proporción de ocupados subempleados, que corresponde a aquellos ocupados descontentos en términos de horas de trabajo y/o salarios, o trabajan en empleos que no corresponden a sus calificaciones alcanza niveles superiores al 30%.

A. Desempleo

La Subdirección de Empleo y Seguridad Social de la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación ha hecho un gran esfuerzo por construir series equiparables entre los indicadores de mercado laboral provenientes de las encuestas nacionales de hogares (trimestral desde marzo de 1986 hasta diciembre de 2000) y los de la encuesta continua de hogares que se aplica desde el año 2000². Las esta-

¹ Agradecemos a Alejandro Mateus del DNP por suministrarnos varias de estas cifras.

² Estas cifras se han hecho equiparables aplicando factores de expansión comparables a lo largo de la serie.

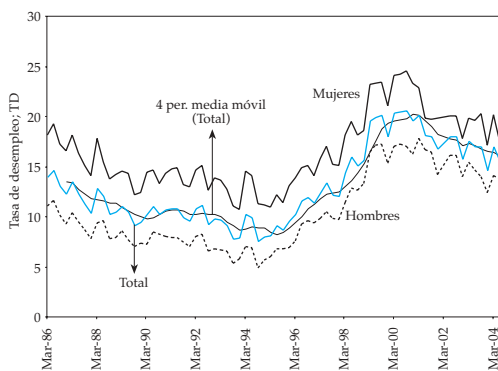
dísticas básicas del mercado laboral para las siete principales ciudades del país presentadas a continuación están basadas en dicha serie.

El Gráfico 1 muestra que, sin duda alguna, la recesión de finales de los noventa tuvo un impacto fuerte sobre la demanda por mano de obra. Basta con observar la tendencia de las tasas de desempleo cuyo máximo histórico se ubica en septiembre de 2000 para las mujeres (24,47%) y marzo de 2001 para los hombres (17,75%). Además, la brecha entre las tasas de desempleo entre hombres y mujeres se acentuó durante la recesión, lo que reitera que las mujeres son más vulnerables al desempleo que los hombres.

Asimismo, la coyuntura reciente muestra una inquietante situación en las tasas de desempleo por nivel educativo, tal como lo muestra el Gráfico 2. Las tasas de desempleo aumentaron

Gráfico 1

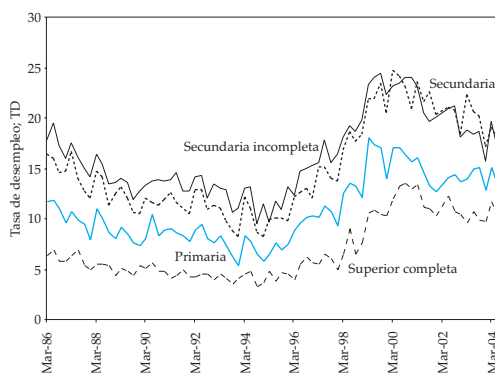
TASA DESEMPLEO TRIMESTRAL POR GÉNERO PARA LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA (Marzo 1986 - junio 2004)



Fuente: Encuestas Nacional de Hogares y Continua de Hogares del DANE, procesadas por la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación (DDS-DNP).

Gráfico 2

TASA DESEMPLEO TRIMESTRAL POR NIVEL EDUCATIVO PARA LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA (Marzo 1986 - junio 2004)



Fuente: Encuestas Nacional de Hogares y Continua de Hogares del DANE, procesadas por DDS-DNP.

durante la crisis para todas las personas independientemente de su nivel educativo. De hecho, desde 1999 -e incluso durante la reciente recuperación- dejó de ser cierto que quienes completan su bachillerato registran menores tasas de desempleo, como ocurría en el pasado. Por el contrario, quienes alcanzan niveles de educación secundaria (algunos años o todo el ciclo) son, hoy en día, los más vulnerables al desempleo. Los profesionales cuentan con las suficientes habilidades particulares o conocimientos técnicos y tecnológicos que demanda el mercado, mientras que los de menor educación (primaria) están dispuestos a trabajar en empleos con las menores remuneraciones.

Finalmente, desde hace más de una década se ha identificado a los más jóvenes (menores de 19 años) como el otro grupo vulnerable al desempleo. Esta particularidad no ha cambiado. El análisis a través de cohortes permite ver que

aquellos jóvenes que ingresaron al mercado laboral durante la recesión han tenido mayores problemas para obtener empleo que son persistentes en el tiempo; en comparación con aquellos que ingresaron en mejores momentos económicos, como lo muestra el Gráfico 3.

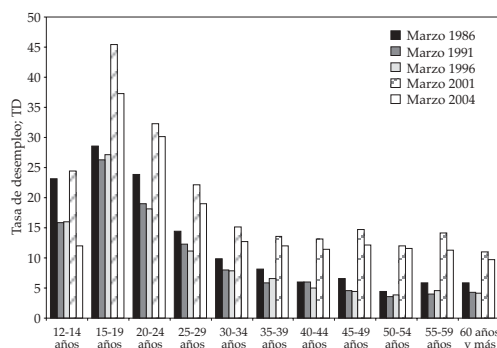
Este Gráfico usa la información de los meses de marzo para evitar los problemas de estacionalidad. Allí se observa que en cada uno de los años la mayor tasa de desempleo la tienen quienes al momento de la encuesta están entre 15 y 19 años de edad, como se ha mencionado reiterativamente para el caso Colombiano. De hecho, la cohorte que tenía entre 15 y 19 años en marzo de 1986 redujo su tasa de desempleo considerablemente en 1991 (grupo de 20 a 24 años en marzo de 1991) y mantuvo esa tendencia hasta la recesión (30 a 34 años en marzo de 2001). En contraste, las siguientes cohortes experimentan un choque mayor frente a la recesión, sobre todo

quienes tenían entre 15 y 19 años en marzo de 1996. Pues, para el 2001 en lugar de disminuir sus tasas de desempleo, como venía ocurriendo con las cohortes anteriores, sus tasas aumentaron a causa de la recesión.

Esta evidencia contrasta con la idea que el desempleo de los más jóvenes se soluciona con el tiempo, dado que la edad, la experiencia y los bajos niveles de educación están correlacionados. Ciertamente plantea los efectos nocivos de la recesión y deja entrever problemas estructurales en el mercado laboral. De hecho, no existe evidencia de un exceso de oferta coyuntural por parte de estas nuevas cohortes. Por un lado, las tasas globales de participación (TGP) de los jóvenes nunca han sido las más altas a través de los grupos etáreos. Por otro lado las TGP, para las mismas cohortes arriba analizadas, no aumentaron significativamente durante estos años tal como lo muestra el Gráfico 4.

Gráfico 3

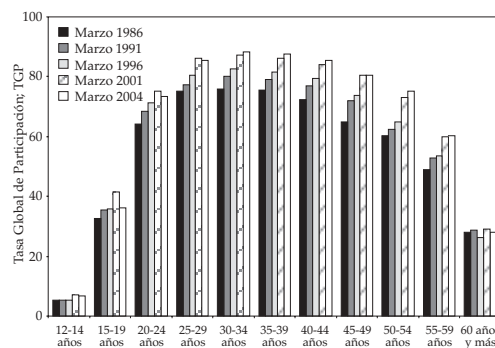
TASA DE DESEMPEÑO POR GRUPOS ETÁREOS PARA LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA (Marzos 1986 - 2004)



Fuente: Encuestas Nacional de Hogares y Continua de Hogares del DANE, procesadas por DDS-DNP.

Gráfico 4

TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN POR GRUPOS ETÁREOS PARA LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA (Marzos 1986 - 2004)



Fuente: Encuestas Nacional de Hogares y Continua de Hogares del DANE, procesadas por DDS-DNP.

1. Oferta laboral

Si bien es cierto que la oferta laboral femenina ha aumentado desde mediados de los años setenta, los hombres han mantenido estable su tasa de participación (Gráfico 5). Adicionalmente, los movimientos de la oferta no se relacionan directamente con el desempleo, tal como sucedió entre 1988 y 1998, cuando las tasas de desempleo no reaccionaron frente a incrementos importantes de la TGP. Así mismo, los picos de participación laboral, junio de 1992 en el caso de los hombres y diciembre de 2003 para las mujeres, no están acompañados de mayores tasas de desempleo para dichos períodos o períodos cercanos.

Colombia, por su composición demográfica, se cataloga como un país joven y urbano que experimentó una rápida transición demográfica y una casi paralela migración masiva de zonas rurales a urbanas en los años setenta. Por

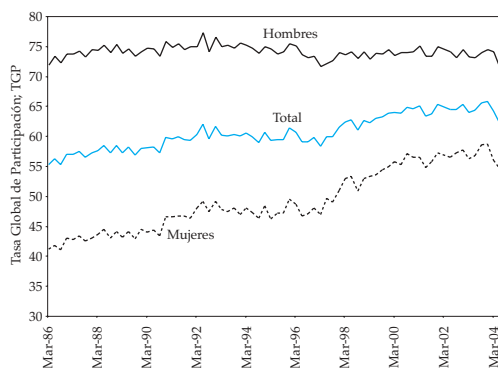
ello, el incremento en la participación laboral es un fenómeno estructural y previsible. De hecho, más del 70% de la población colombiana reside en zonas urbanas, mientras que la edad promedio actual en Colombia es cercana a 30 años. Así, se trata de un país de adultos, lo que implica mayor oferta por empleo. Además, con la gran mayoría de la población en edad productiva Colombia tiene una coyuntura demográfica particularmente atractiva, denominada bono demográfico, que puede ser aprovechado en favor del crecimiento económico.

2. Programas para aliviar el desempleo

Conscientes que los grupos más vulnerables al desempleo en Colombia, durante las dos décadas pasadas, son las mujeres, los menos capacitados y los más jóvenes son muchas las instancias que han planteado programas contra el desempleo que focalicen a dichos grupos. Desafortunadamente los esfuerzos en la materia no han sido lo suficientemente agresivos.

De hecho, la mayoría de las propuestas impulsadas por el gobierno son indirectas y hacen énfasis en la reactivación económica desde el sector productivo y la recuperación de la paz, así como el aumento de la participación escolar o los cambios en la legislación laboral. En cambio, los proyectos de acción más directa en materia laboral tienen un diseño de baja cobertura y se encuentran en una fase incipiente. "Empleo en Acción" estima solucionar el problema de desempleo para 200.000 hombres mayores de 18 años y de bajas calificaciones. Mientras que "Jóvenes en Acción" busca capacitar desempleados entre 18 y 25 años de los estratos más bajos dando prioridad a las mujeres con hijos. Según cálculos del gobierno este programa ha retraído de la

Gráfico 5
TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN POR GÉNERO PARA LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA (Marzo 1986 - junio 2004)



Fuente: Encuestas Nacional de Hogares y Continua de Hogares del DANE, procesadas por DDS-DNP.

oferta laboral un poco más de 99.000 personas entre el 2001 y el 2003. Existe un tercer programa, "Familias en Acción", que otorga subsidios directos a familias pertenecientes al nivel 1 de SISBEN con hijos menores de 17 años, condicionados a resultados nutricionales, educativos y de salud. El efecto de este programa sobre el empleo es indirecto y no ha sido valorado aún. La información sobre los grupos más vulnerables al desempleo, así como el carácter estructural y no coyuntural de la mayor oferta laboral, sugiere que la disuasión en el ingreso al mercado solo puede tener un efecto transitorio.

B. Ocupación y calidad del empleo

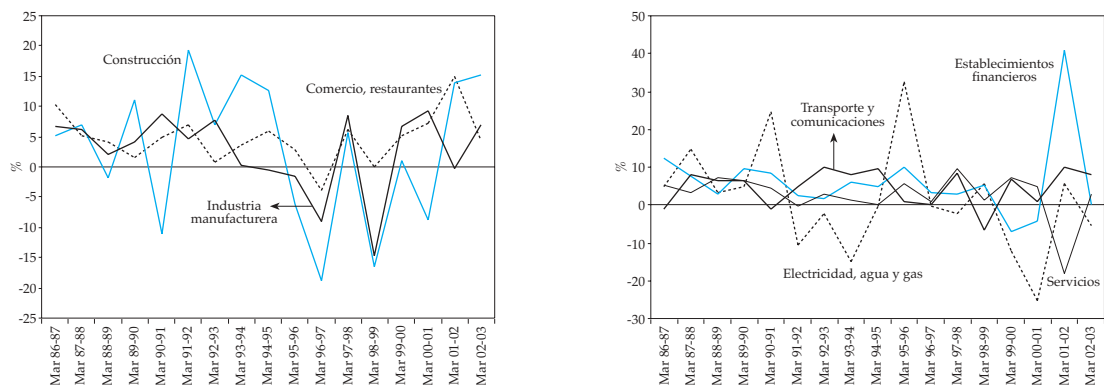
Desde 1986 la distribución de los ocupados por rama de actividad se ha mantenido estable. La mayoría de los ocupados trabajan en el sector *servicios* (entre el 27% y 29%), seguidos del sector *comercio y restaurantes* (25%) y la *industria manufacturera* (entre el 22% y 23%). Sin embargo, el número de ocupados por rama de activi-

dad varía de acuerdo al ciclo económico, que puede afectar más a unos sectores que otros. El Gráfico 6 muestra la variación porcentual anual en el número de ocupados según rama de actividad, de marzo a marzo para evitar los problemas de estacionalidad. Allí se observa que los sectores con mayores fluctuaciones son *construcción* y *electricidad gas y agua*, así como que desde 1996 el número ocupados en la *industria manufacturera* ha perdido la estabilidad anteriormente observada. Los demás sectores han mostrado una relativa estabilidad en estas últimas dos décadas, exceptuando los últimos años donde las fluctuaciones deben ser mayoritariamente explicadas por el cambio en la metodología de la encuesta.

Es importante resaltar que los dos sectores que capturan un poco más del 50% de los ocupados en las ciudades colombianas (*servicios* y *comercio y restaurantes*) siempre han exhibido tasas de crecimiento positivas desde marzo 1986, a excepción del periodo 1996-1997 en el sector *comercio* y 2001-2002 en el sector *servicios*. Esta "ter-

Gráfico 6

VARIACIÓN PORCENTUAL DEL NÚMERO DE OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD PARA LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA (Marzos 1986 - 2004)



Fuente: Encuestas Nacional de Hogares y Continua de Hogares del DANE, procesadas por DDS-DNP.

ciarización" de la economía ha sido vista por algunos analistas como un proceso natural en la evolución de la economía, mientras que otros lo relacionan a la informalidad y, por tanto, el crecimiento del empleo en estas ramas va en detrimento de la calidad del empleo.

En relación a la calidad del empleo, vale la pena destacar que los ingresos laborales reales han caído desde 1998, a pesar de la supuesta inflexibilidad a la baja en los salarios colombianos. Así mismo, similar a lo que sucede con las tasas del desempleo, la brecha salarial entre hombres y mujeres no se ha cerrado (Gráfico 7). De hecho, la diferencia entre géneros en los salarios reales promedio venía cayendo lentamente desde 1986 hasta junio de 1991, cuando crece y

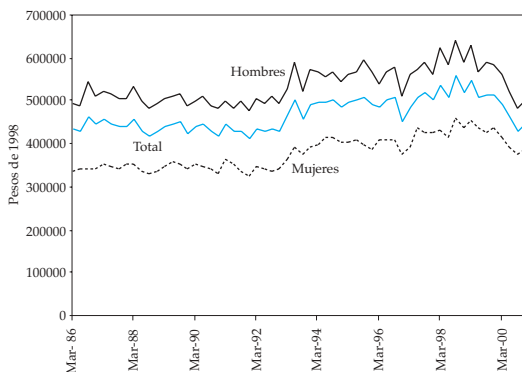
se mantiene a ese nivel hasta el comienzo de la desaceleración económica. Desde 1998, la brecha cae considerablemente por las fuertes reducciones en los ingresos, que golpearon más a los hombres, hasta septiembre de 2000.

1. Temporalidad y subempleo

Debido al cambio en la metodología de las encuestas, la información de temporalidad para marzos está disponible hasta el 2000³. El Gráfico 8 muestra una clara tendencia al incremento de los ocupados temporales. En marzo de 1986 eran el 18,05% del total de los ocupados, mientras que para el 2000 alcanzan el 27,42%, y esta tendencia no se ha revertido en el nuevo milenio⁴. La variación anual de los ocupados temporales

Gráfico 7

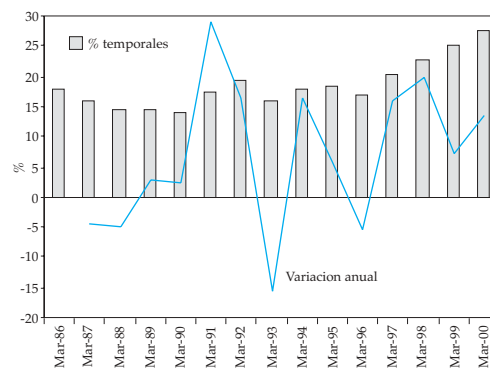
INGRESOS LABORALES REALES POR GÉNERO PARA LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA (A precios de 1998) (1986 - 2000)



Fuente: Encuestas Nacional de Hogares y Continua de Hogares del DANE.

Gráfico 8

VARIACIÓN PORCENTUAL Y PROPORCIÓN DE OCUPADOS TEMPORALES PARA LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA (Marzos 1986 - 2000)



Fuente: Encuestas Nacional de Hogares y Continua de Hogares del DANE, procesadas por DDS-DNP.

³ Ahora solo es posible encontrar esta información en las encuestas de junio, que por la temporada de vacaciones presenta los problemas de mayor número de empleados temporales.

muestra dos picos importantes. El primero a principios de los años noventa, con el cambio en la legislación en esta materia, y el segundo a comienzos de la desaceleración económica en 1997, que se ha mantenido hasta años recientes.

Por su parte, la fracción de ocupados que se consideran subempleados se ha casi triplicado desde 1996, cuando fue de 11,3%. Después de alcanzar 30% en 2000, las cifras para los años más recientes -que solo se encuentran disponibles para 13 ciudades y no son estrictamente comparables- muestran niveles superiores a 30% entre 2001 y 2004 (Gráfico 9)⁵. La mayoría de los subempleados se encuentran en edad productiva (más del 60% tienen entre 18 y 55 años), los hom-

bres mayoritariamente se sienten insatisfechos con su trabajo por razones de ingresos, mientras que las mujeres lo están por trabajar menos horas de las deseadas o por ocuparse en trabajos diferentes a sus calificaciones.

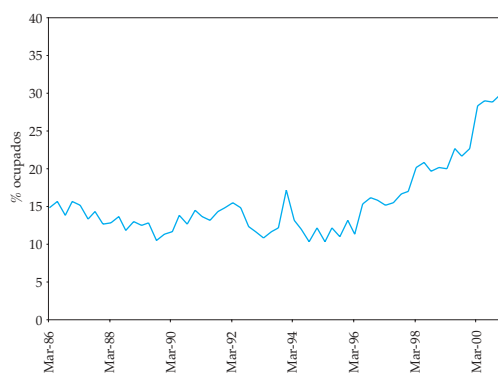
2. Informalidad

El DANE define como trabajadores informales a todos aquellos que trabajan como empleados domésticos, trabajadores familiares sin remuneración, patrones o empleados particulares de empresas con 10 o menos empleados y trabajadores cuenta propia que no sean profesionales. De acuerdo a esta definición, en los últimos 10 años se observa un preocupante incremento en la cantidad de ocupados en el sector informal. En 1992, representaban 54% de los ocupados, mientras que para el 2002 esta proporción se elevó a 63%. El Gráfico 10 muestra que no hay una tendencia clara por género, pese a que la informalidad es un poco mayor para las mujeres. En contraste, el grueso del empleo informal lo constituyen los *trabajadores por cuenta propia* -más de la mitad del empleo informal- seguido de *empleados y obreros particulares* (Gráfico 11). Adicionalmente, la mayoría de los trabajadores informales cuentan con educación secundaria (Cuadro 1).

Un cálculo simple del promedio de los ingresos reales de los trabajadores por informalidad indica que los ingresos promedio de los trabajadores formales duplica a los trabajadores infor-

Gráfico 9

PROPORCIÓN DE OCUPADOS SUBEMPLEADOS PARA LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA (1986 - 2000)



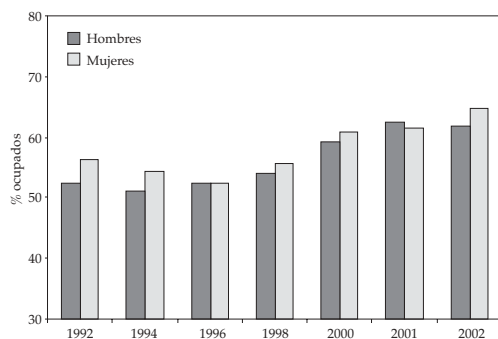
Fuente: Encuestas Nacional de Hogares y Continua de Hogares del DANE, procesadas por DDS-DNP.

⁴ Las cifras de junio de 2004 ubica la tasa de temporalidad en 33%.

⁵ El DANE denomina subempleados aquellos que trabajan menos de 32 horas semanales y quisieran trabajar más horas a la semana, o que trabajando más de 32 horas semanales consideran que sus ingresos laborales son insuficientes, o que juzgan que la ocupación que están desempeñando no está de acuerdo a su entrenamiento profesional.

Gráfico 10

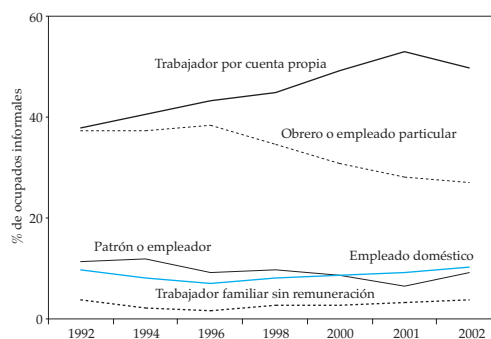
PROPORCIÓN DE OCUPADOS INFORMALES POR GÉNERO PARA LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA (Junios 1992 - 2002)



Fuente: Encuestas Nacional de Hogares y Continua de Hogares del DANE, www.dane.gov.co noviembre de 2004.

Gráfico 11

PROPORCIÓN DE OCUPADOS INFORMALES POR POSICIONES OCUPACIONALES PARA LAS SIETE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA (Junios 1992 - 2002)



Fuente: Encuestas Nacional de Hogares y Continua de Hogares del DANE, www.dane.gov.co noviembre de 2004.

Cuadro 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS INFORMALES POR NIVELES DE EDUCACIÓN (%) SIETE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA (Junios 1992 - 2002)

	Total						
	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002
Primaria	39,9	38,1	36,4	33,7	33,2	13,9	14,8
Secundaria	46,7	48,2	50,2	50,1	50,8	23,7	24,0
Superior	9,7	10,5	10,0	12,6	12,8	7,2	8,0
No informa	0,5	0,2	0,6	0,3	0,5	0,2	0,5
	Hombres						
Primaria	21,9	21,9	21,8	18,5	18,1	17,2	14,6
Secundaria	27,6	28,2	29,7	27,8	27,9	25,5	23,9
Superior	5,8	5,9	5,7	6,7	6,9	9,8	11,6
No informa	0,3	0,2	0,4	0,2	0,3	0,2	0,7
	Mujeres						
Primaria	18,0	16,3	14,6	15,2	15,1	13,9	14,8
Secundaria	19,1	20,0	20,5	22,3	22,9	23,7	24,0
Superior	4,0	4,5	4,3	5,9	5,9	7,2	8,0
No informa	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,5

Fuente: Encuestas Nacional de Hogares y Continua de Hogares del DANE, www.dane.gov.co noviembre de 2004.

Cuadro 2

INGRESOS REALES PROMEDIO (A PRECIOS DE 1998) DE OCUPADOS FORMALES E INFORMALES
SIETE PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA, 2001-2002)

	2001		2002	
	Informales	Formales	Informales	Formales
Total	250.997	531.496 **	225.183	525.854 **
Niveles de educación				
Ninguno	95.945	244.029 **	80.425	108.809
Primaria incompleta	172.841	318.940 **	143.766	258.490 **
Primaria completa	181.024	297.064 **	169.405	298.273 **
Secundaria incompleta	197.032	306.128 **	166.454	292.664 **
Secundaria completa	251.952	332.903 **	205.518	375.887 **
Superior incompleta	265.558	442.052 **	286.378	416.283 **
Superior completa	625.928	1.089.159 **	570.572	921.214 **

** Diferencia Estadísticamente significativa al 95%

Fuente: Encuesta Continua de Hogares del DANE. Cálculos propios.

males en 2001 y 2002. Vale la pena aclarar que para poder comparar los ingresos de estos dos grupos de ocupados es necesario adicionar a los ingresos laborales, los ingresos provenientes del negocio. Dado que el DANE no registra la información de pérdidas en el negocio, estos ingresos promedio pueden estar sesgados hacia arriba. Las mismas diferencias se reiteran al desagregar la información por niveles de educación. Los formales siempre tienen ingresos promedio superiores a los de los informales para todos los niveles de educación y la brecha se amplía en los niveles más altos.

C. Comentarios

- Los indicadores básicos de desempleo desde 1986 hasta 2004 permiten identificar a la mujeres, los más jóvenes (entre 15 y 19 años) y a aquellos con educación secundaria, completa o incompleta, como los más vulnerables al desempleo.
- Los principales programas del gobierno en la lucha contra el desempleo se han enfocado en la contracción de la oferta laboral de algunos de estos grupos, cuya oferta corresponde a un aumento estructural mas no coyuntural.
- La calidad del empleo en Colombia ha venido disminuyendo. Los ingresos reales promedio han caído desde la desaceleración económica hasta llegar a los niveles promedio de 1986. Los sectores más dinámicos en materia de creación de empleo desde 1986 pertenecen al sector terciario, como lo son *servicios y comercio y restaurantes*, que además capturan un poco más de 50% de los ocupados.
- La proporción de ocupados informales ha venido creciendo por encima del 50% desde 1992 y hoy día supera el 60%. Mientras que la proporción de ocupados subempleados casi se triplicó desde 1986, cuando alcanzaba un 11% y a 2004 se ubica por encima del 30%.

- Dentro de los informales, casi el 50% son *trabajadores cuenta propia* que no son profesionales, seguidos de un 28% de *empleados y obreros particulares* que trabajan para empresas particulares de 10 o menos empleados. La mayoría de estos trabajadores cuentan con educación secundaria y sus ingresos reales promedio para 2001 y 2002 están muy por debajo de los de los trabajadores formales. Esta misma tendencia se replica aún cuando la información se descompone por niveles de educación, lo que confirma la menor calidad de empleo que enfrentan estos ocupados.

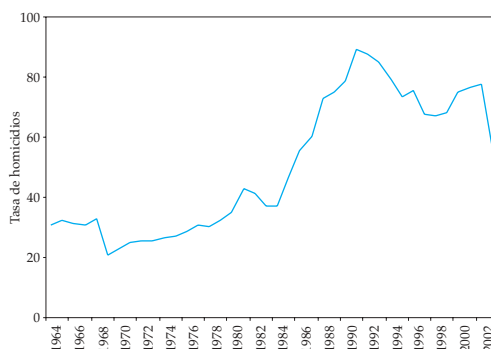
II. Victimización

América Latina ha sido señalada por estudiosos del tema y por sus mismos habitantes, como uno de los lugares más riesgosos del planeta para vivir debido a los altos niveles de violencia (WHO, 2002; The Economist, 2004). Particularmente, Colombia ha registrado, desde mediados de los años ochenta, las tasas promedio de homicidios y delincuencia común más altas en la región, a pesar del cambio importante en la tendencia en las tasas de homicidios desde 2002 (Gráfico 12).

Otros indicadores de victimización señalan una tendencia similar. Por ejemplo, el Gráfico 13 ilustra dos hechos importantes. Primero, las fluctuaciones en la tasa de secuestros coincide con las variaciones de la tasa de homicidios a partir de 1980. Es decir, hay un aumento sostenido a partir de la segunda mitad de los años ochenta,

Gráfico 12

TASA DE HOMICIDIOS EN COLOMBIA,
1964-2003 (Por 100.000 habitantes)



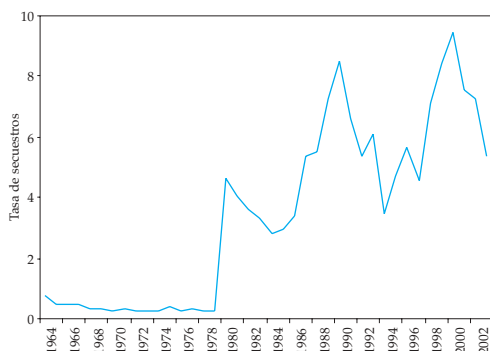
Fuente: Homicidios: Instituto Nacional de Medicina Legal, hasta 1997 tomados de Estadísticas Históricas de la Unidad de Análisis Macroeconómico del Departamento Nacional de Planeación. Población: estimaciones basadas en los Censos Nacionales de Población de 1985 y 1993.

que se reversa en 1991 hasta a finales de los noventa, y que es recientemente controlado. Segundo, aunque el secuestro es uno de los hechos violentos que más se ha estudiado en Colombia, las fuertes fluctuaciones en la serie de tasa de secuestros deja ver problemas de medición⁶. Pues, las cifras de secuestros corresponden únicamente a aquellos reportados, que muy probablemente están sub-registrados. En general, los hechos violentos tienen un nivel bajo de reporte, entre otras razones, porque las víctimas por razones de seguridad personal prefieren no denunciar los hechos. Adicionalmente, los entes estatales tienen incentivos para no mejorar la cobertura de tales eventos.

⁶ A diferencia de otros indicadores de violencia, en Colombia se conoce con mayor precisión las características de este delito. Por ejemplo, hay cifras que reportan que un cuarto de los secuestros perpetrados durante el primer semestre de 2004 habría sido llevado a cabo por la delincuencia común, seguido de un 20% de las FARC, 12% de las autodefensas y 10% del ELN. Así como información en la extensión del periodo de cautiverio, que aparentemente se ha incrementado en los últimos años (Fundación Seguridad y Democracia, 2004).

Gráfico 13

TASA DE SECUESTROS EN COLOMBIA, 1964-2003 (Por 100.000 habitantes)



Fuente: Secuestros: Policía Nacional y Fundación País Libre, hasta 1996 tomados de Estadísticas Históricas de la Unidad de Análisis Macroeconómico del Departamento Nacional de Planeación. 1997-2003 Ministerio de Defensa, Fondelibertad. Población: estimaciones basadas en los Censos Nacionales de Población de 1985 y 1993.

En breve, esto hace de la tasa de homicidios el indicador predominante en la literatura al momento de medir la incidencia de la violencia. Pues sus registros son más confiables que otros indicadores, y Colombia no es la excepción. Si bien es cierto que las cifras de mortalidad por causa en Colombia sufren de un sub-registro medio-alto, las muertes registradas por homicidio tienen menor sub-registro. Esto sucede, en parte, porque las muertes por causa externa (homicidios, suicidios y accidentes) deben ser reportadas a Medicina Legal. De manera que los registros de homicidios recopilados por el sistema de estadísticas de mortalidad del DANE, se complementan con los registros de Medicina Legal.

A. Homicidios

El Gráfico 12 muestra un crecimiento de la tasa de homicidios en Colombia desde 1964, hasta al-

canzar su máximo histórico en 1992. Pese a que la tasa ha caído en los últimos años, aún se mantienen un nivel alto en las comparaciones internacionales y el homicidio ha sido la principal causa de muerte en Colombia entre 1980 y 2002. Esta tendencia ha sido explicada por diferentes expertos como resultado de la agudización del conflicto interno y otros fenómenos paralelos, como la proliferación de actividades ilícitas, el terrorismo y la delincuencia común.

Sin embargo, es difícil desagregar los homicidios por cada una de estas causas. Por ejemplo, los datos recopilados por la Policía Nacional señalan que sólo entre el 3% y 5,4% del total de homicidios entre 1995 y 2000 fueron perpetrados por el agregado de grupos guerrilleros y paramilitares (Cuadro 3). Esto implicaría que la gran mayoría de los homicidios en Colombia, durante tales años, son atribuibles a la proliferación de actividades ilícitas y a la delincuencia común. En cuyo último caso, la relación con los grupos armados ilegales es indirecta.

El Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) ha hecho un esfuerzo por desagregar las cifras de homicidio a nivel municipal y por arma homicida desde el año 2000. El Gráfico 14 muestra las tasas de homicidio en veinte ciudades colombianas. Se aprecia, en primer término, que no hay una tendencia clara al alza o decrecimiento en las tasas de homicidio por ciudad entre 2000 y 2003. En segundo lugar, las tres principales ciudades del país (Bogotá, Cali y Medellín) tienen tasas de homicidios menores que las ciudades intermedias. Mientras que las tasas más altas las reportan Leticia, Manizales, Pasto, Yopal y Puerto Carreño. Contrario a las cifras de la Policía Nacional, estas estadísticas parecen relacionar el incremento en homicidios a regiones con

Cuadro 3

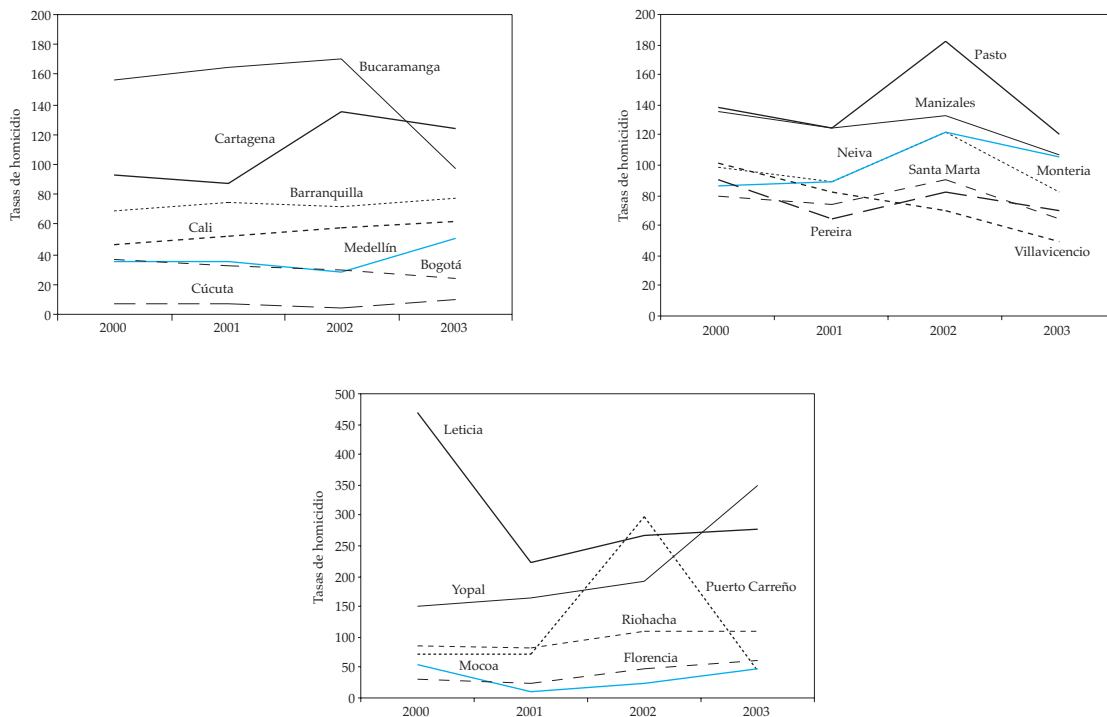
PROPORCIÓN DE HOMICIDIOS RELACIONADOS DIRECTAMENTE AL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO, 1995-2000

	Total homicidios (1)	Homicidios perpetrados por grupos guerrilleros o paramilitares (2)	Proporción homicidios relacionados directamente al conflicto (2)/(1)
1995	25.318	920	3,6%
1996	26.510	1134	4,3%
1997	24.306	1305	5,4%
1998	24.715	719	2,9%
1999	25.585	1334	5,2%
2000	28.789	1381	4,8%

Fuente: Policía Nacional, procesado por el Departamento Nacional de Planeación.

Gráfico 14

TASA DE HOMICIDIOS EN ALGUNAS CIUDADES COLOMBIANAS, 2000-2003 (Por 100.000 habitantes)



Fuente: Homicidios: Instituto Nacional de Medicina Legal. Población: estimaciones basadas en los Censos Nacionales de Población de 1985 y 1993.

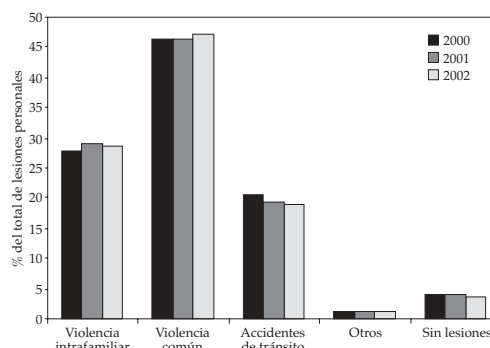
alta incidencia de actividades ilícitas y/o persistencia del conflicto armado, más que a la delincuencia común.

Adicionalmente, las cifras por arma homicida (Cuadro 4) muestran que el 85% los homicidios son cometidos con armas de fuego. Si bien es cierto que los homicidios no se eliminarían si los civiles no tuvieran acceso a las armas de fuego, una proporción significativa se reduciría si el estado mantuviera el control absoluto de las armas de fuego.

B. Lesiones personales⁷

El INML también ha recopilado información del total de lesiones por municipio y etiología. La tasa de lesiones por 100.000 habitantes ha caído de 618,78 en el año 2000 a 542,43 en el 2002, y frente a los homicidios su incidencia es claramente mayor. El Gráfico 15 muestra que tres cuartos de las lesiones personales en Colombia se explican consistentemente por la violencia común y

Gráfico 15
LESIONES PERSONALES SEGÚN ETIOLOGÍA
COLOMBIA, 2000-2002



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal.

la violencia intrafamiliar. Esta misma tendencia se replica en las ciudades, como se puede ver en el Gráfico 16.

Vale la pena recordar que estas cifras deben ser leídas con cautela, pues sufren problemas de registro. Por un lado, corresponden a las lesio-

Cuadro 4
HOMICIDIOS POR ARMA HOMICIDA EN COLOMBIA, 2000-2003 (%)

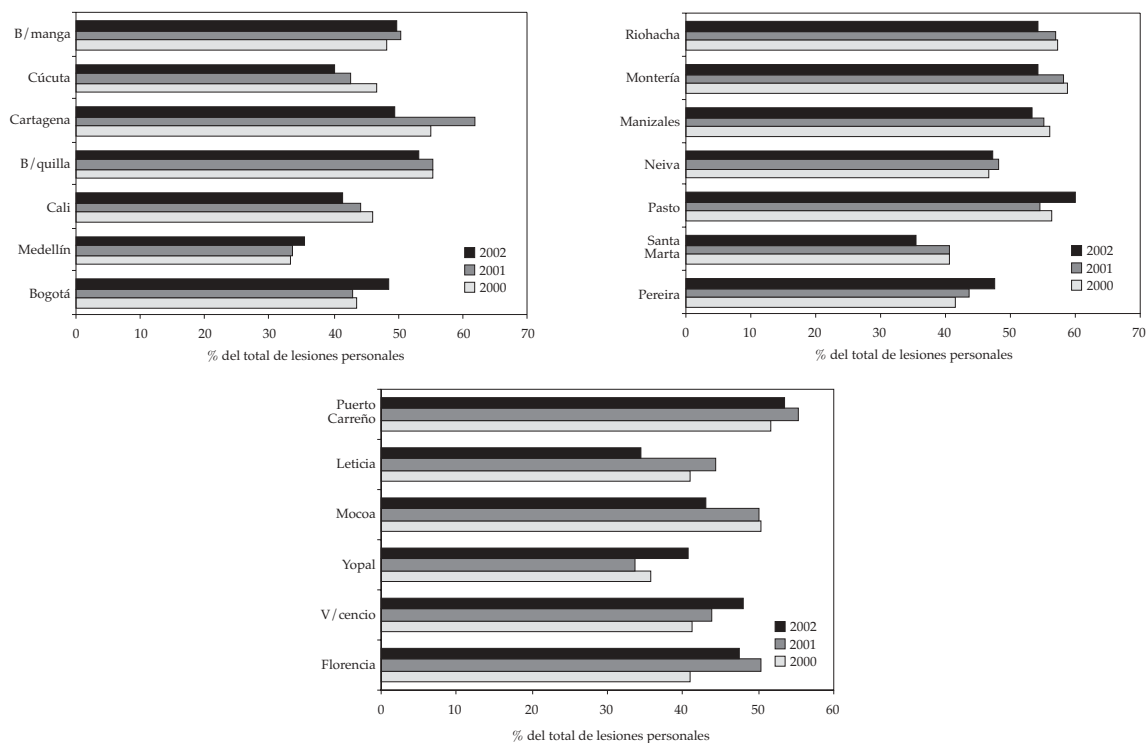
	2000	2001	2002	2003
Arma de fuego	85,08	85,34	86,25	85,27
Arma corto punzante	10,06	9,72	8,55	9,36
Trauma contundente	1,38	1,25	1,18	1,72
Arma corto punzante contundente	1,29	1,47	1,24	0,98
Asfixia/estrangulación	0,91	0,95	0,95	ND
Intoxicación	0,09	0,08	0,06	ND
Otras	1,20	1,19	1,78	2,67

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal.

⁷ Según medicina legal "lesiones interpersonales" engloba todos los reconocimientos médico-forenses practicados a causa de riñas, atracos, venganzas, intervenciones legales y otros tipos de interacciones en los que se "generen lesiones a personas que pueden conocerse o no".

Gráfico 16

LESIONES PERSONALES POR VIOLENCIA COMÚN PARA ALGUNAS CIUDADES
COLOMBIANAS, 2000-2003



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal.

nes reportadas únicamente. De otro lado, el INML sólo procesa la información de lesiones reportadas por primera vez. De todas maneras, según estas cifras el promedio de lesiones por violencia común para estas 20 ciudades representa el 47,5% del total de las lesiones reportadas y sin una clara tendencia al alza o decrecimiento a través de ciudades. Las ciudades intermedias presentan preocupantes proporciones de lesiones debidas a violencia común por encima del 50% para los tres años. Tal es el caso de Cartagena, Barranquilla, Pasto, Manizales, Montería, Riohacha y Puerto Carreño. Mientras que las tres principales ciudades, y en particular Medellín,

muestran niveles por debajo del promedio de las ciudades colombianas. En cuanto al registro por lesiones intrafamiliares Bogotá, Cúcuta y Yopal reportaron en los tres años proporciones de lesiones intrafamiliares por encima del 30%.

Al igual que los homicidios, es difícil conocer los móviles detrás de las lesiones por violencia común. Pues, las lesiones por violencia común pueden estar motivadas desde la delincuencia común y riñas o desde el conflicto armado. Sin embargo, la alta proporción de este tipo de lesiones son una alerta para las autoridades.

En el caso de la violencia intrafamiliar los motivos parecen ser menos confusos. Las víctimas son visiblemente mujeres y niños (60% de las lesiones intrafamiliares son conyugales y un 15% son infantiles). De manera que las medidas preventivas dirigidas a los hombres, como la educación, pueden jugar un papel muy importante en la reducción de estos hechos.

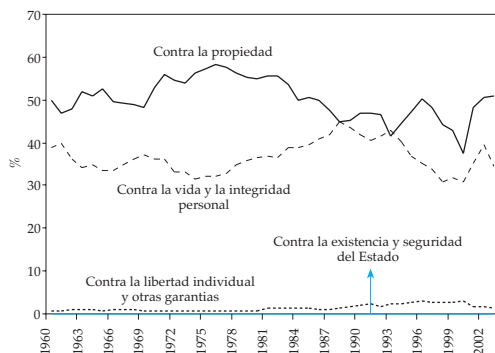
C. Encuestas de victimización

Al igual que con otra información anteriormente presentada, la gran mayoría de los delitos registrados por la Policía Nacional sufren de problemas de registro y es difícil identificar su causa. El Gráfico 17 muestra la tendencia de los delitos reportados desde 1960. La gran mayoría de estos delitos son *contra la propiedad*, seguidos por los que atentan *contra la vida y la integridad personal*, en proporciones que se mantienen en rangos muy similares desde 1960.

Ante las deficiencias mencionadas en la información han surgido encuestas que intentan

Gráfico 17

PROPORCIÓN DE DELITOS SEGÚN TÍTULOS DEL CÓDIGO PENAL EN COLOMBIA, 1960-2003



Fuente: Policía Nacional.

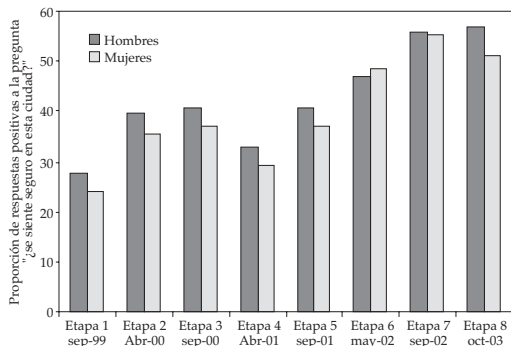
medir la percepción o incidencia de la violencia en los hogares colombianos. Dentro de ellas se destaca el módulo de victimización que hace parte de la *Encuesta Social* de Fedesarrollo y que se ha realizado semestralmente en cuatro ciudades colombianas desde septiembre de 1999. Esta encuesta es representativa por ciudad (Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga y Cali) y para las cuatro ciudades en su conjunto. Su objetivo es recolectar información sobre diferentes variables socioeconómicas para medir las reacciones de los hogares antes los choques económicos negativos, lo que permite realizar un mejor análisis de los determinantes de la victimización, a diferencia de la reciente encuesta realizada por el DANE.

Los Gráficos 18A y 18B muestran una clara coincidencia entre la percepción de inseguridad y la incidencia de actividades delictivas en las cuatro ciudades. Por un lado, ambas medidas se mueven en la misma dirección. Tanto la percepción inseguridad como la proporción de hogares que han sido víctimas de algún delito ha caído desde el año 2000. Por otro lado, las mujeres se sienten un poco más inseguras que los hombres en las ciudades que habitan. Esta misma tendencia de reducción en la seguridad se repite en cada una de las ciudades, excepto en Barranquilla donde desde el 2002 las personas se sienten más inseguras y la incidencia de victimización creció.

Sin embargo, la información de esta pregunta de percepción no permite establecer una clara tendencia entre quienes se sienten más seguros o inseguros y su nivel educativo. Es decir, no existe una diferencia estadísticamente significativa entre el número promedio de años de educación para las cuatro ciudades o por ciudad entre quienes se sienten seguros y quienes no.

Gráfico 18A

PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD POR GÉNERO EN CUATRO CIUDADES, 1999-2003



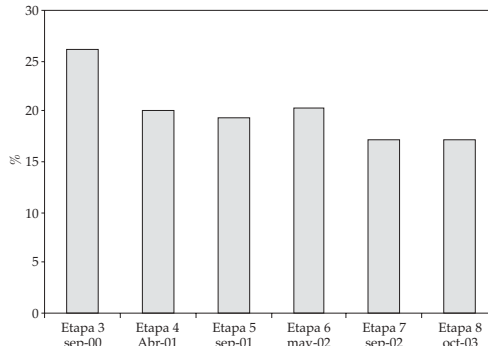
Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

Aquellos que se sienten inseguros reportan mayoritariamente que la causa de inseguridad es la delincuencia común (80%), tal como lo muestra el Gráfico 19. Este mismo patrón se repite en cada una de las ciudades, y en algunos años se reporta como la principal causa de inseguridad por encima del 80%, para Barranquilla y Cali. Asimismo, se destaca que las personas con menor educación e ingresos consideran que la causa de inseguridad es la existencia de zonas de alto riesgo por inundaciones o deslizamientos. Dichas zonas de alto riesgo son típicamente habitadas por quienes tienen menos ingresos.

Dentro de los hogares que han sido víctimas de algún delito, la mayor incidencia reportada es el robo. En promedio, desde 1999 la incidencia del robo para las cuatro ciudades ha sido del 16%, seguida de estafa o engaño (2,6%) y luego los demás delitos con menos de 1% cada uno (lesiones personales, asesinato, secuestro, chantaje o extorsión, amenazas y otros).

Gráfico 18B

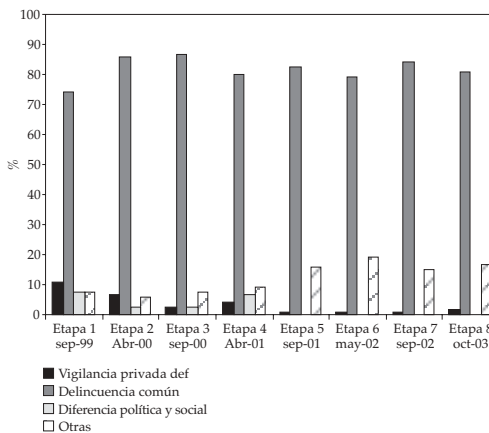
PROPORCIÓN DE HOGARES VÍCTIMAS DE ALGUNA VIOLACIÓN DELICTIVA EN CUATRO CIUDADES, 1999-2003



Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

Gráfico 19

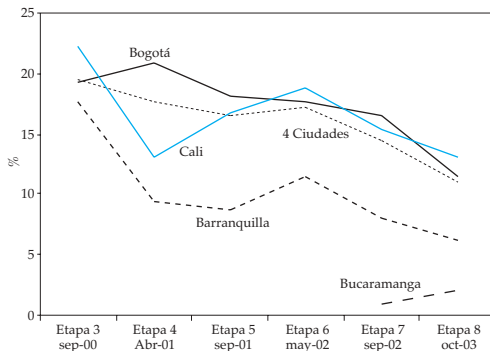
PRINCIPAL RAZÓN POR LA CUAL LAS PERSONAS SE SIENTEN INSEGURAS EN CUATRO CIUDADES, 2000-2003



Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

El Gráfico 20 muestra la tendencia en la incidencia del robo por ciudad en Colombia, que se ha hecho menos frecuente desde 2002. Sin em-

Gráfico 20
PROPORCIÓN DE HOGARES QUE HAN SIDO
VICTIMAS DE ROBOS EN CUATRO
CIUDADES, 2000-2003



Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

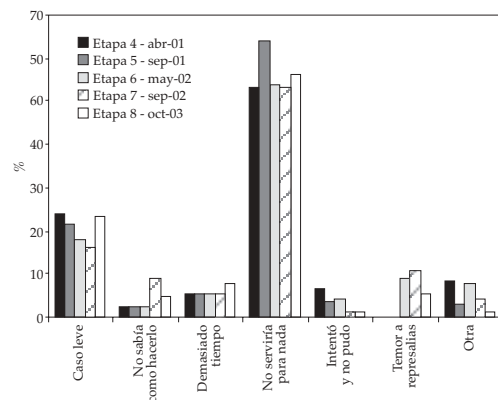
bargo, cada ciudad muestra diferentes aumentos y caídas en este delito. Mientras Bucaramanga muestra una muy baja incidencia, Bogotá y Cali reportan intermitentemente el mayor número de robos por ciudad. Adicionalmente, en el agregado de cuatro ciudades, los hogares víctimas de robo registran índices de calidad de vida significativamente mayores que el de los hogares que no han sido víctimas de este delito. Sin embargo, la diferencia en dicho índice no supera los 3,5 puntos entre estos dos tipos de hogares, lo que los hace bastante similares por características socio-económicas⁸. Asimismo, este hecho muestra que los hogares urbanos colombianos, indistintamente de su posición social, se ven igualmente afectados por la criminalidad, en particular por el robo.

Finalmente, en promedio, sólo 36% de los hogares víctimas de algún hecho lo denuncia ante

las autoridades y menos de 4% denuncian ante otros organismos. Mientras que alrededor de 15% de los hogares victimizados responden por su cuenta. Aunque los patrones de denuncia no son claros por género, las mujeres tienden a denunciar los hechos un poco más que los hombres. Además, a medida que el promedio de años de educación del jefe del hogar aumenta, mayor es la tasa de denuncia frente a las autoridades competentes.

Dados estos altos índices de no denuncia, la Encuesta Social indagó acerca de sus causas a partir de 2001. El Gráfico 21 muestra que la gran mayoría de los hogares no lo hacen porque creen que no serviría para nada. Al igual que con otros indicadores de victimización no existe un patrón claro entre los ingresos promedio del

Gráfico 21
PROPORCIÓN DE HOGARES QUE NO DENUNCIARON POR CAUSA EN CUATRO
CIUDADES, 2001-2003



Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

⁸ El ICV, como la mayoría de los índices, toma un valor mínimo de cero (0) y un valor máximo de 100.

hogar o los años de educación del jefe del hogar y la razones por las cuales no se presentaron denuncias ante las autoridades. Estas cifras son indicadores claros sobre la falta de confianza que existe hacia las autoridades competentes, que están profundamente relacionadas con los altos niveles de impunidad que hay en Colombia desde el control de actividades delictivas comunes hasta la protección de derechos humanos (De la Hoz Bohórquez, 2003; Human Rights Watch, 2003)⁹.

D. Comentarios

- Colombia ha sufrido altos niveles de violencia durante las últimas cuatro décadas, con mayor intensidad desde mediados de los años ochenta. En años recientes se ha logrado revertir la tendencia alcista en hechos importantes como las tasas de homicidios y secuestros. Sin embargo, las tasas actuales siguen siendo altas tanto en comparaciones internacionales como en términos históricos.
- Las tasas de homicidios y lesiones personales han alcanzado niveles preocupantes que los convierten en un problema de salud pública. El análisis de cifras de diferentes fuentes, aunque imperfectas, dan luces sobre las causas de estos flagelos. El homicidio sigue siendo una de las principales causas de mortalidad en Colombia y la incidencia de las lesiones es aún mayor.
- Dentro de los homicidios el 85% son perpetrados con armas de fuego. Lo que refuerza la idea que el monopolio de las armas lo debe mantener el Estado.
- Si bien es cierto que el conflicto armado ha estimulado la incidencia de la violencia en Colombia, no es la única fuente de este problema. Tanto las cifras del INML como el módulo de victimización de la *Encuesta Social* de Fedesarrollo muestran otros problemas igualmente graves en las ciudades colombianas. En particular sobresalen la violencia común, la violencia intrafamiliar, la delincuencia común y el delito de mayor frecuencia es el robo.
- Los datos de la *Encuesta Social* de Fedesarrollo señalan que, a diferencia de otras epidemias que afectan a una población particular con características especiales (típicamente los más pobres y menos educados), la violencia ha permeado a todas las clases socioeconómicas, lo que no permite identificar un claro grupo objetivo.
- La impunidad es un hecho que se debe combatir desde distintos ámbitos. Los datos de la encuesta social de Fedesarrollo revela tasas de denuncia por debajo de 50% en las ciudades colombianas y que los motivos para no denunciar, más que el temor a las represalias o ignorancia de los procedimientos, reflejan una falta de confianza en las autoridades. Además un importante 15% de los hogares víctimas toman la justicia por su cuenta.

III. Pensiones¹⁰

El sistema pensional colombiano experimentó una de las más importantes reformas con la Ley 100 de 1993. Los objetivos primordiales de la reforma buscaban ampliar la cobertura y volver más eficiente al sistema de seguridad social.

⁹ Diferentes fuentes citan niveles de impunidad entre el 80% y 95%.

Diez años después de la implantación de la reforma, el sistema de capitalización de ahorro individual ha probado ser más eficiente que el sistema anterior e hizo explícita la deuda pensional del sector público. Sin embargo, la cobertura no se ha ampliado significativamente (23,2% efectiva de la población económicamente activa en 2003) y son muchos los aspectos que se desconocen al respecto de esta deuda.

La idea original de extinguir las funciones pensionales de las cajas del sector público y la consiguiente reducción de las obligaciones, con cargo al presupuesto general de la nación, no se ha generado. Asimismo, existe un desconocimiento de buena parte de la deuda pensional de los gobiernos locales, muchos de los cuales no cuentan con un cálculo actuarial reciente, que han dado pie a varios desangres al fisco nacional.

A. La deuda pensional

La deuda pensional del sector público es el resultado de la combinación de decisiones equivocadas en el sistema pensional, dentro de las cuales sobresalen tres hechos. Primero, varias entidades del gobierno instauraron el sistema pensional, sin causar los pagos pensionales. Esto implicó no haber fondeado propiamente los pagos pensionales de los mismos. Segundo, la acumulación de cotizaciones y los bajos pagos pensionales que se realizaban al comienzo del sistema, debido a la estructura etaria de los trabajadores colombianos, representaron un presumpues-

to superavitario del sistema de prima media por varios años. En vista de tal superávit, el gobierno central decidió utilizar parte de estos fondos como si fueran parte de sus ingresos corrientes. Finalmente, casi paralelo a la creación del sistema pensional, varias entidades públicas crearon estructuras privilegiadas de seguridad social que ofrecían pensiones y servicios médicos. Estas cajas además proveían otros servicios para los afiliados y sus familiares, sin cobros adicionales de contribuciones para financiar esos servicios. La reforma evidenció la situación de estas cajas, que se volvió insostenible, y el gobierno nacional central absorbió gran parte de estas deudas.

La suma de estos hechos han elevado sustancialmente los gastos por pensiones por parte del sector público, como lo muestra el Cuadro 5. En los últimos trece años, el renglón de gastos con mayor crecimiento ha sido el pago en pensiones. Para 2003 llegaba al 3,1% del PIB, fracción por encima de las proporciones de pagos de deuda interna o externa y la inversión. Y se pronostican niveles de 3,8% y 4,5% del PIB para el 2004 y 2005, respectivamente. Dentro de estos pagos en pensiones, el mayor dinamismo lo han tenido los fondos de pensiones públicas. Estos gastos pasaron de representar el 0,3% del PIB en 1990 a 1,57% en 2004. Adicionalmente, desde el año 2000 se ha registrado un incremento acelerado por el pago en pensiones del magisterio, que pasó de ser casi nula a 0,34% del PIB en 2004. Por su parte, los pensionados del ISS hoy representan el 0,17% del PIB.

¹⁰ Agradecemos la colaboración de Mónica Uribe, Directora de Regulación Económica de la Seguridad Social en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Gabriel Piraquive, Director de Estudios Económicos en el Departamento Nacional de Planeación, por facilitarnos varios de los datos aquí presentados.

Cuadro 5

BALANCE FISCAL (CAJA + CAUSACIONES) COMO PROPORCIÓN DEL PIB
GOBIERNO NACIONAL CENTRAL, 1990-2005 (%)

Concepto	1990	1993	1995	2000	2003	2004	2005
Gastos	9,4	11,2	14,5	19,0	21,4	21,7	22,4
Pagos corrientes de la Nación	7,6	9,7	11,3	17,2	19,5	20,5	21,4
Intereses	1,1	1,1	1,2	4,1	4,6	4,5	4,7
Intereses deuda externa	0,8	0,6	0,5	1,3	1,9	1,8	1,9
Intereses deuda interna	0,3	0,5	0,8	2,8	2,7	2,7	2,9
Funcionamiento	6,5	8,6	10,1	13,2	14,8	16,0	16,7
Servicios personales	1,9	2,7	3,0	3,3	3,4	2,8	2,7
Transferencias	3,8	5,2	6,2	9,1	10,5	12,1	13,0
Territoriales	2,4	3,3	3,5	4,6	5,6	5,5	5,5
Pensiones	0,8	1,0	1,4	2,2	3,1	3,8	4,5
Resto de transferencias	0,7	0,9	1,4	2,3	1,8	2,8	3,0
Gastos generales y otros	0,7	0,8	0,9	0,8	1,0	1,1	1,0
Inversión	1,7	1,9	2,1	1,5	1,3	1,0	0,9
Préstamo neto	0,2	0,5	0,2	0,5	0,4	0,3	0,2
Pagos causados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2
Deuda flotante	0,0	-0,8	0,9	-0,3	0,0	-0,3	-0,3
(Déficit) o superávit a financiar	-0,7	0,1	-3,1	-6,0	-6,0	-5,6	-6,6

Fuente: Banco de la República y Confis.

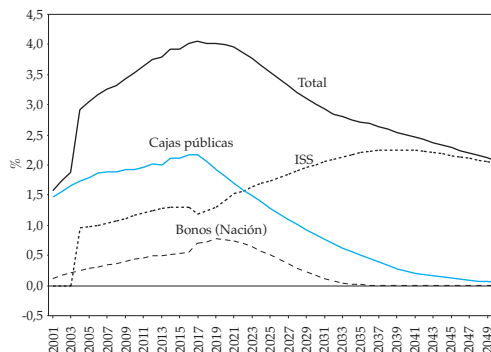
Este incremento sostenido en el gasto público no parece revertirse en el futuro próximo. El Gráfico 22 muestra las proyecciones de gastos por pensiones, como proporción del PIB, por grandes rubros. Ciertamente, el déficit de corto plazo está generado por cada uno de los componentes del sistema general de pensiones (Cajas públicas, ISS y bonos) y el de largo plazo se explica básicamente por el lento proceso de eliminación de las cajas públicas y el déficit producido por el iss.

1. Cajas nacionales y regímenes exceptuados

Como se explicó anteriormente, las Cajas Nacionales fueron fundadas casi paralelamente al sistema de seguridad social creado en 1946. Su número llegó a 1.040, entre cajas nacionales y territoriales.

Gráfico 22

DÉFICIT OPERACIONAL NO FINANCIADO DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES COMO PROPORCIÓN DEL PIB (Escenario básico)



Fuente: Dirección de Estudios Económicos (DEE)-Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Dentro de las cajas nacionales, sobresale Cajanal que reúne cerca del 70% de los afiliados, seguida por la caja de las Fuerzas Armadas, Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom), y las cajas de la Universidad Nacional, Superintendencia de Sociedades y Superintendencia Bancaria¹¹. Otras cajas nacionales que fueron creadas por presiones de sus empleados, al retirarse de Cajanal, fueron Fonprenor, que cubre a los congresistas y trabajadores del congreso, creada en 1985; el Fondo de previsión Social del Magisterio, creada el mismo año y que cubre a los maestros; y Capresub que fue creada en 1991 para los empleados de la Presidencia de la República.

A partir de la reforma pensional se prohibió recibir nuevos afiliados a estas cajas, lo que ha llevado a un deterioro mayor en la relación de ingresos y gastos. Eso, sin contar el incremento en las mesadas promedio para los beneficiarios. En 1990 las cajas nacionales pagaban en promedio 1,9 salarios mínimos, que para 1996 ascendían a 3,1 salarios mínimos y 4,9 salarios en 2001. El Cuadro 6 muestra las mesadas promedio a 2001 del sistema público, donde se evidencian las ponderaciones de las diferentes entidades en este aumento en la mesada promedio.

De lejos, los ingresos promedio más altos son los registrados por el Congreso y las altas cortes. Estos datos se confirman con la información del Presupuesto General de Nación de 2005. Aunque no existen datos exactos del número de pensionados, que permitan establecer un cálculo similar para cada uno de estos renglones. Es evidente, que aunque el número de pensionados haya incre-

Cuadro 6

MESADA PROMEDIO DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES, 2001

Régimen pensional	Mesada promedio en SMLV
Ley 100/93. Prestación definida ISS	1,6
FF.MM (civiles)	1,8
Policía (civiles)	2,6
Magisterio	2,7
Cajanal (ley 33/85)	2,9
Policía (civiles)	3,0
Caja Agraria	3,6
Telecom	4,2
Inravisión	5,0
Ecopetrol	6,1
Foncolpuertos	6,8
Congreso y altas cortes	34,8
Compartidas con el ISS	
Universidades (Promedio)	5,8
Banco de la República	7,0
Univalle	7,8
Uniatlántico	9,1

Fuente: Tomado de Rincón, Ramos y Lozano (2004).

mentado desde 2001 a 2005, su crecimiento no puede ser mayor al 100%. Por esto, dado el monto de los presupuestos presentados en el Cuadro 7, los valores estimados de las mesadas promedio mantendrían niveles muy similares a los presentados en el Cuadro 6. Siendo igualmente las más altas mesadas promedio, las correspondientes al Fondo del Congreso y del Magisterio.

Por su parte los regímenes exceptuados, son entidades que explícitamente se excluyeron en la reforma pensional. En particular las cajas de asignaciones de retiro de las Fuerzas Armadas, el magisterio y los empleados de Ecopetrol. Además de

¹¹ Caprecom fue creada en 1912 como la Caja de auxilios de los ramos Postal y Telegráfico y transformada en 1960 como entidad pública adscrita al Ministerio de Comunicaciones.

Cuadro 7

PENSIONES EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2005 (Miles de millones de pesos)

Pensiones	2005
Total destinado a pensiones	16.025,60
Pago de Mesadas Pensionales	11.722,20
Total ISS	4.176,50
ISS - pensiones	3.725,00
ISS - exfuncionarios salud	451,5
Otros pagos de Mesadas Pensionales	7.545,70
Fondo de Pensiones Públicas'	4.300,30
Bonos Pensionales	453
Caja de Retiro Policia	878,1
Caja de Retiro FF MM	733,3
Ministerio de Defensa	316
Policia	243
Fondo Pasivo Ferrocarriles	209,7
Fondo del Congreso	199,9
Otros pagos de pensiones	212,4
Otros conceptos de Pensiones	4.303,40
Fondo del Magisterio (incluye SGP)*	1.308,30
FONPET (incluye SGP)*	1.880,00
Cotizaciones nomina (incluye SGP)*	877,1
Fondo Solidaridad Pensional	143
Funcionamiento entidades Pagadoras	95

* Total de SGP \$1.244,6 mm, así: FONPET \$641.2 mm., Fondo Magisterio \$259.3 mm, Cotizaciones Sector Salud, Propósito Gral. y Cajas Dptales. Educación \$344.1

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación.

tener el problema ya mencionado de haber incrementado el valor promedio de las mesadas, el número de pensionados se ha más que duplicado en diez años. En 1991 sumaban 84.322 pensionados, mientras que a diciembre de 2002 reportaban 209.500 pensionados. Esto no sería un problema si el número de cotizantes hubiese crecido en la misma proporción o si se tuvieran los fondos necesarios para suplir estas demandas crecientes.

Diferentes propuestas han surgido para contrarrestar estos problemas, entre otras razones porque estas entidades cobijan alrededor de 40% de

los empleados oficiales. Entre ellas sobresalen la erradicación del tratamiento preferencial y la revisión de las asignaciones de retiro y desvinculación para las fuerzas armadas y rigurosos planes de fondeo. Por un lado, la Ley 797 de 2003 aumentó las tasas de cotización y las semanas requeridas para jubilación y redujo la tasa de reemplazo (porcentaje del ingreso base de liquidación que reciben los pensionados). La Ley 860 de 2003 adelantó a 2008 la vigencia del régimen de transición, que la Ley 100 había contemplado hasta el año 2014. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexecutable la modificación al régimen de transición. Por otro lado, el gobierno presentó al Congreso un proyecto de acto legislativo para reformar la Constitución, al cual le falta más agresividad, pues mantiene las prebendas hasta 2011 a pesar de haber establecido que éstas desaparecerían en 2008 si el Referendo se hubiera aprobado.

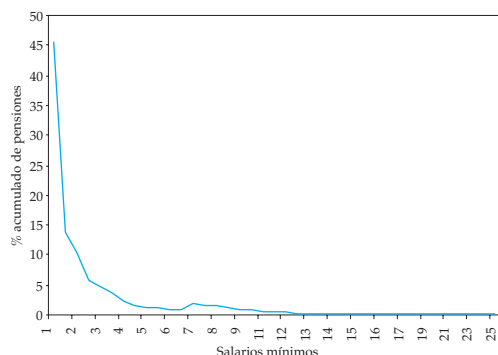
Sin duda alguna, los serios problemas fiscales generados por pagos en pensiones deben enfocar sus esfuerzos hacia la minoría que se pensiona con las mayores pensiones. El Gráfico 23 muestra claramente que cerca del 70% de los pensionados a cargo del sector público, lo hacen recibiendo mesadas entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales. Teniendo en cuenta que el número total de pensionados es para el mismo periodo de 1.216.122, habría que enfatizar quiénes son y por qué reciben el 10% de estos pensionados 16 o más salarios mínimos.

2. Claridad en las cuentas pensionales

Además del incremento en las mesadas promedio, se suma el hecho que tanto las entidades nacionales como las territoriales sufren de fallas de información que posibilitan estas y otras prácticas legales que desangran al fisco. Varias de las entidades territoriales no cuentan con cálculos actuariales

Gráfico 23

DISTRIBUCIÓN ACUMULADA DE PENSIONADOS A CARGO DEL SECTOR PÚBLICO POR VALOR DE LA MESADA, EXPRESADA EN SALARIOS MÍNIMOS (Diciembre de 2003)



Fuente: Dirección de Estudios Económicos (DEE)-Departamento Nacional de Planeación (DNP)

desde 1987. Recientemente, el Ministerio de Hacienda ha hecho un gran esfuerzo por mantener al día las cuentas pensionales y actuariales de algunas entidades, incluyendo universidades y hospitales. Los beneficios de dedicar recursos a esta labor son automáticos, ya que permiten un ahorro en los gastos y sin duda reducen los problemas potenciales que puedan haber con el sistema legal. El Cuadro 8 y el Cuadro 9 son dos ejemplos contundentes.

Un ejemplo más dramático de los problemas de corrupción relacionados al tema pensional es el caso específico de Foncolpuertos-Fondo de pasivo social de la empresa de puertos de Colombia-, señalado por la Contraloría General de la República como "el mayor foco de corrupción del país". El cierre de Foncolpuertos en 1997 permitió a varias entidades técnicas del estado hacer seguimiento a las convenciones colectivas. Esto, dejó entrever varias de las irregularidades entre las que se des-

tacan beneficios salariales, prestacionales y pensionales desproporcionados para los empleados de la empresa Puertos de Colombia. El Cuadro 10 muestra el cálculo del pasivo pensional en el que se evidencia la magnitud del problema. El incremento exagerado del total de personas, a través de los diferentes cálculos en el tiempo, despertó sospechas que luego fueron confirmadas por los cálculos actuariales. Para diciembre de 2000 el pasivo actuarial superaba los siete billones de pesos (\$7.295.495.788.219), que debían ser distribuidos entre sólo 35.462 personas. Para poner esta cifra en contexto, el recaudo para el 2005 que proponía la reforma tributaria de 2004 era de 1,767 billones de pesos, de los cuales el impuesto a las pensiones buscaba recaudar 178 millones de pesos.

Estos ejemplos permiten ver la importancia de mantener cifras pensionales actualizadas y disponibles para poder no sólo controlar, sino evitar posibles problemas futuros de desangre del erario público.

3. ISS

El Instituto de Seguros Sociales constituye el centro del sistema de prima media, que absorbió a los empleados públicos provenientes de las cajas públicas que fueron eliminadas después de la Ley 100 de 1993. Es difícil discutir en detalle los problemas que enfrenta el ISS, cuando es muy reducida la información disponible al respecto. De hecho, la falta de información disponible pone de nuevo en claro los riesgos financieros que se corren por desconocimiento del problema, así como la falta de una regulación clara por parte de la Superintendencia Bancaria. Pues, es a esta entidad a quien deberían reportar dicha información y sólo cuenta con el número de afiliados desde 1998.

Cuadro 8

PASIVO PRESTACIONAL DEL SECTOR SALUD (Miles de pesos)

DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA	Reserva de activos		
	Reserva de jubilados		
	Personas	Precios de 1993	Precios de 2003*
Resultado jurídico del personal jubilado			
Total jubilados cálculo inicial	333	9.720.751	62.137.320
Menos total cálculo ajustado	229	6.888.658	44.033.918
Ahorro generado por revisión pensiones	104	2.832.093	18.103.403
* Proyección actuaria			
DEPARTAMENTO DE SANTANDER	Reserva de activos		
Resultado del estudio jurídico de la pensión convencional de los trabajadores oficiales y de los empleados públicos de los hospitales	Reserva de jubilados		
	Personas	Precios de 1993	precios de 2003*
	Total monto calculado de la pensión convencional	2895	16.471.890
Menos monto ajustado de la pensión convencional	2895	9.518.171	33.922.084
Ahorro generado por revisión pensiones convencionales		6.953.719	24.782.560
* Proyección a 2003 con IPC de cada año			
FUNDACIÓN SAN JUAN DE DIOS	Nómina de jubilados		
Valores de la nómina anual de los beneficiarios pensionados a 1993 de la Fundación San Juan de Dios de Bogotá	Número de pensionados	Valor nómina precios de 2002	
	Total valores nómina anual durante el año 2002, cálculo inicial	1623	17.866.717
	1498	16.640.211	
Calculo del ahorro anual	125	1.226.505	
* Proyección a 2003 con IPC de cada año			

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro 9

PASIVO PRESTACIONAL INICIAL Y RECÁLCULO PARA LAS UNIVERSIDADES
A DICIEMBRE DE 2003 (Millones de pesos)

Universidad	Recálculo		
	Reservas	Bonos	Total pasivo
Total	3.870.331	663.080	5.751.678
Universidad de Antioquia			1.218.267
Universidad del Atlántico	634.246	30.754	665.001
Universidad Distrital	740.137	85.802	825.939
Universidad Industrial de Santander	347.407	146.073	493.480
Universidad del Valle	1.284.943	109.197	1.394.140
Pasivo pensional inicial			
Total	6.033.839	1.122.013	7.155.852
Universidad de Antioquia	997.447	422.086	1.419.533
Universidad del Atlántico	857.493	32.221	889.714
Universidad Distrital	1.049.581		1.049.581
Universidad Industrial de Santander	489.389	524.118	1.013.507
Universidad del Valle	1.629.858		1.629.858

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro 10

CÁLCULOS ACTUARIALES DEL PASIVO PENSIONAL - FONCOLPUERTOS

(Millones de pesos)

Fecha de corte	Total personas	Total pasivo a fecha de corte	Actualizado a 2004
Diciembre 1992	16.462	970.620	5.308.690
Junio 1998	17.266	4.114.523	6.995.825
Diciembre 2000*	35.462	7.295.496	9.730.653

* Cálculo elaborado por Estupran, julio de 2001.
Fuente: Ministerio de Hacienda.

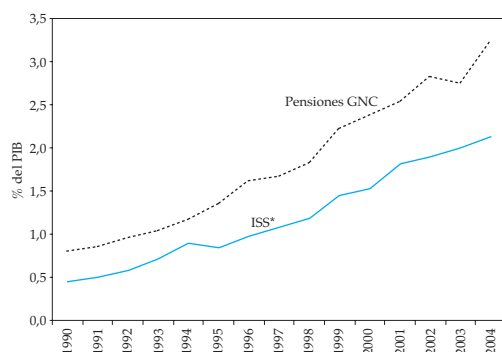
Dentro de los datos disponibles, el Gráfico 24 muestra la evolución del pago de pensiones por parte del gobierno nacional central y el ISS. El primero incluye el fondo de pensiones públicas, los fondos de la policía nacional, fuerzas miliares y defensa, ferrocarriles nacionales, el congreso y otros. Desde antes de la reforma pensional ya era claro que el mayor porcentaje de estos gastos pensionales recaían sobre el gobierno central, mas que sobre el ISS y que la brecha ha seguido creciendo entre los dos rubros. Sin embargo, la

reforma pensional no esclareció una función especial sobre el nuevo papel del ISS, lo cual ha llevado a reformas que han variado su función objetivo en los últimos diez años.

En un principio parecía que el ISS se iba a dedicar a competir frente a las entidades del sistema de ahorro individual. Luego se le dio el enfoque de dedicarse a captar los empleados públicos, respondiendo tanto al cierre de las cajas de funciones pensionales, así como a una preocupación reciente por el incremento relativo de pensionados frente a cotizantes, que hacían financieramente inviable a la institución. Tal como lo muestra el Cuadro 11 el número de afiliados ha venido creciendo rápidamente después de la reforma pensional, sin embargo este crecimiento está muy por debajo del crecimiento de los pensionados. Además, el número de cotizantes, que son quienes realmente están sosteniendo financieramente a los pensionados, ha venido cayendo con una fuerte precipitación desde la desaceleración económica. Estas deficiencias estructurales del sistema son las que han llevado a varios analistas a concluir que el ISS debería dejarse agotar, pues los esfuerzos necesarios para hacerlo financieramente viable deberían ser bastante agresivos y no necesariamente producirían los efectos esperados.

Gráfico 24

PAGO DE PENSIONES A CARGO DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (GNC) E ISS COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1990-2004



* Incluye \$1713.000 millones de transferencias del GNC para pago de pensiones.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 11

COTIZANTES, AFILIADOS Y PENSIONADOS DEL ISS, 1994, 1997 Y 2004

	1994	1997	2004	Variación 94-97	Variación 97-04
Cotizantes ISS	2.911.238	2.828.597	2.043.154	-2,8%	-27,8%
Afiliados ISS	3.424.986	4.503.478	5.667.346	31,5%	25,8%
Pensionados ISS	292.249	364.869	544.597	24,8%	49,3%

Fuente: 1994 y 2004: Ministerio de Hacienda. 1997: Separata Portafolio, mayo 31 de 1998.

Otra de las funciones que se ha propuesto cubrir el ISS es atender a las personas de menores ingresos de la población. Debido a las bajas coberturas que ha reportado el cambio en el sistema pensional, se ha sugerido que el ISS atienda a los más pobres, vía reducción de los niveles mínimos de ingresos de cotización y que se puedan pensionar con pensiones mínimas. Esta propuesta, sin duda alguna, ayudaría en temas de protección social y ampliaría el número de afiliados. Sin embargo, no existen cálculos detallados que permitan analizar la viabilidad de esta propuesta.

B. Cobertura

Como ya se mencionó son muy pocos los registros del sistema de prima media. Por ende, la

información disponible se encuentra sólo para los fondos privados de pensiones, lo que deja por fuera del análisis una comparación detallada entre los dos sub-sistemas. En particular sólo pueden compararse estadísticas de cobertura desde 1998, que se presentan en el Cuadro 12. Por un lado es claro que el cambio en el sistema pensional no tuvo un impacto en la cobertura efectiva, tal como lo esperaban los analistas. El número de cotizantes ha crecido sólo un punto porcentual entre 1994 y 2003, la cobertura efectiva se ha incrementado sólo de 22,46% a 23,2%.

Sin embargo, una de las bondades del cambio de régimen ha sido la ampliación de la oferta en seguridad social, hacia la cual han respondido mayoritariamente las fracciones más jóvenes

Cuadro 12

COBERTURA EFECTIVA EN PENSIONES, 1994 Y 1997 A 2004

	Afiliados activos ahorro individual (1)	Cotizantes prima media (2)	Total afiliados activos (3)=1+2	PEA (4)	Cobertura efectiva (5)=3/4
1994	677.380	2.911.238	3.588.618	15976840	22,46%
1997	1.296.215	n.d.	n.d	16830493	n.d
1998	1.516.624	2.348.859	3.865.483	17464642	22,1%
1999	1.776.095	1.745.001	3.521.096	18222557	19,3%
2000	1.916.199	3.001.177	4.917.376	19399468	25,3%
2001	2.111.607	2.003.318	4.114.925	19617159	21,0%
2002	2.243.604	2.468.774	4.712.378	19380420	24,3%
2003	2.538.688	2.265.225	4.803.913	20669276	23,2%

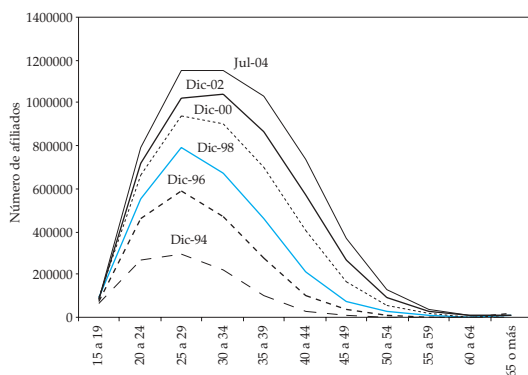
Fuente: Asofondos, Superintendencia Bancaria y Boletines estadísticos del ISS.

de la población económicamente activa (PEA) y empleados dependientes (desde septiembre de 1995 la proporción de trabajadores independientes nunca supera el 9,6%). El Gráfico 25 representa el incremento sostenido en el número de afiliados desde 1994, y la mayor captación de afiliados cada vez más jóvenes. La edad con mayor frecuencia de afiliados se ha venido desplazando de 30 a 34 años en 1994, a 25 a 29 años en 2004. Contrario a muchos pronósticos, se ha dado un aumento importante en la afiliación de personas de 45 años y más. Basta mirar las dos curvas límites, correspondientes a 1994 y 2004, para notar que, aún controlando por el cambio generacional, hay un incremento importante en el número de afiliados de 50 años o más.

Finalmente, se presenta un aumento importante en el número de pensionados en los últimos siete años y una propensión al alza en las mesadas, que aunque presentan fluctuaciones mes a mes la tendencia deja entrever una clara viabilidad financiera del sistema (Gráfico 26).

Gráfico 25

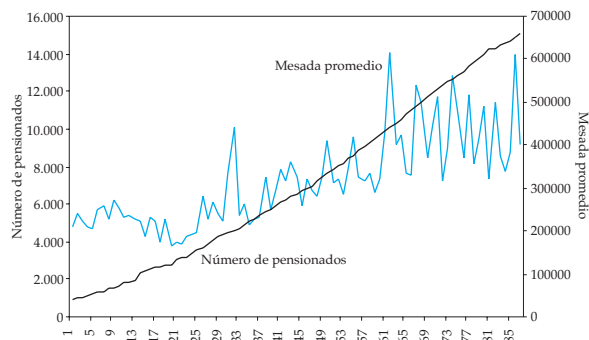
AFILIADOS AL SUB-SISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL POR GRUPOS ETÁREOS, 1994-2004



Fuente: Superintendencia Bancaria.

Gráfico 26

PENSIONADOS Y MESADAS PROMEDIO (A PRECIOS CONSTANTES DE 1998 DEL SISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL 1994-2004)



Fuente: Superintendencia Bancaria.

C. Comentarios

- La reforma pensional permitió frenar varios de los problemas en el sector como la reducción de cajas pensionales nacionales y territoriales, aunque no ha cumplido con el objetivo de ampliar la cobertura, que hoy se ubica en 23,2%.
- Es importante actualizar la información del sistema de prima media, ya que la única información que permite hacer una caracterización de afiliados, cotizantes y pensionados proviene del sistema de ahorro individual.
- La reforma pensional también permitió la actualización de la deuda pensional y esclarecer problemas contables que venían registrándose de tiempo atrás. Esta actualización de las cifras deja ver el crecimiento acelerado del rubro de pensiones dentro de los gastos del gobierno nacional central, que a 2004 se calcula asciende al 3,8% del PIB.

- El panorama futuro de las finanzas públicas no es más halagador. Los pronósticos sobre el crecimiento de la deuda pensional lo ubican como el principal problema del fisco Colombiano en los próximos años.
- Son muchos los frentes por los cuales se debe pensar en la solución para aliviar este problema. La mayoría de las propuestas se han enfocado en incrementos tributarios y en el desmonte de los regímenes especiales, que como se mostró representan un serio problema en materia redistributiva: 10% de los pensionados (de un total de 1.216.122) reciben más de 16 salarios mínimos como mesada, mientras que más de medio millón de estos pensionados reciben 2 o menos salarios mínimos.
- Sin embargo, un tema importante que ha sido olvidado es el de mantener cuentas exactas y actualizadas sobre los pasivos pensionales de las diferentes entidades estatales. Esto permitirá mantener el control de las estadísticas pensionales, y reducir la probabilidad que se den desfalcos al fisco.

Bibliografía

- De la Hoz Bohórquez (2003), "Variaciones conceptuales y lugares comunes en la explicación del homicidio en Colombia". *Instituto Nacional de Medicina Legal*
- Departamento Nacional de Planeación-DNP- Unidad de Análisis Macroeconómico (2004), "*Estadísticas históricas de Colombia*". Tomado en Septiembre www.dnp.gov.co/03_PROD/PUBLIC/1p_ee.asp#3
- Fundación Seguridad y Democracia. (2001), "*Coyuntura de Seguridad. Abril-Junio de 2004*". Evaluación Semestral de Seguridad 2001-2004, No. 5.
- Human Rights Watch (2003), "*La impunidad de chequera en Colombia*".
- Instituto Nacional de Medicina Legal -INML. Varios años. "*Medicina legal en cifras, 200x*".
- Policía Nacional. Varios años. "Revista de Criminalidad"
- Rincon, H., Ramos, J. y Lozano, I. (2004), "Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones". *Banco de la República*.
- The Economist (2004), "Crime and Policing in Latin America. The Battle for Safer Streets". Publicado en octubre 2, pp. 35-36.
- World Health Organization-who- (2002), *World Report on Violence and Health*. Editado por E.G. Krug, L.L. Dahlberg, J.A. Mercy, A. B. Zwi and R. Lozano.