

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ de 2015

*“Por medio del cual se modifica el número de semanas a cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres”*

El Congreso de Colombia

**DECRETA**

**Artículo 1.** Modifíquese el numeral 2 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993 el cual quedará así:

“2. Haber cotizado un mínimo de mil ciento cincuenta (1150) semanas si es mujer o mil trecientas (1300) semanas si es hombre”.

**Artículo 2.** Modifíquese el 34 de la Ley 100 de 1993 el cual quedará así:

“Artículo 34. Monto de la Pensión de Vejez. El monto mensual de la pensión correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas según el artículo 33 de la presente ley, será del equivalente al 65%, del ingreso base de liquidación de los afiliados. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$r = 65.50 - 0.50 s$ , donde:

r = porcentaje del ingreso de liquidación.

s = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El monto mensual de la pensión de vejez será un porcentaje que oscilará entre el 65 y el 55% del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada.

Por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de

pensión entre el 80 y el 70.5% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima.”.

**Artículo 3.** La presente ley entra a regir a partir de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

**OSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO**

Senador de la República

**LUZ ADRIANA MORENO MARMOLEJO**

Representante a la Cámara

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **OBJETO DE LA LEY**

El propósito del presente proyecto es lograr subsanar las dificultades de acceder a una pensión por parte de las mujeres como resultado del fenómeno histórico de la discriminación laboral de la cual son objeto. Para esto propone corregir la inequidad existente en el número de semanas que cotizan los hombres y las mujeres en el régimen de prima media del sistema general de pensiones. Actualmente las mujeres tienen que haber cotizado más semanas por año que los hombres al momento de cumplir su edad de jubilación. Las mujeres pueden jubilarse a los 57 años, sin embargo deben cotizar el mismo número de semanas que los hombres (1300 semanas) que cuentan con 5 años más para jubilarse y no se retiran del mercado laboral durante unos años para la crianza de los hijos como lo hacen las mujeres.

### **JUSTIFICACIÓN**

#### **1. ANTECEDENTES DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO**

El primer régimen pensional en Colombia se instauró en el año 1946, para lo cual se creó la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y se establecieron otras cajas a nivel local, que cubrían únicamente a los empleados del sector público. En 1967 se le delegó la administración de las pensiones al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS) que en el año 1977 cambiaría su nombre a Instituto de Seguros Sociales (ISS). Se implementó un modelo de pensiones en el cual los trabajadores contribuían a un fondo

común y con esos recursos se pagaba a las personas ya pensionadas, este sistema se le denominó “Régimen de Prima Media” (RPM).<sup>1</sup>

A finales de la década de los ochenta, el esquema presentaba problemas de sostenibilidad financiera, baja cobertura e inequidad, explicados porque: (i) la tasa de cotización no aumentó; (ii) el Estado incumplió sus pagos a la cotización; (iii) existían excesivos beneficios; (iv) habían diversidad de regímenes especiales y de cajas administradoras; y (v) sucedió un cambio demográfico, habían cada vez menos jóvenes que cotizaran y cada vez más pensionados que financiar.<sup>2</sup>

Los inconvenientes fueron de tal magnitud que las reservas del ISS para el año 1992 eran de \$0,4 billones y sus obligaciones pensionales ascendían a \$4.7 billones a precios constantes de ese mismo año, sin tener en cuenta que la deuda causada de las pensiones del sector público alcanzaba un equivalente al 30,7% del PIB.<sup>3</sup>

Como lo expresa un estudio de Fedesarrollo: “A comienzos de los 1990s la cobertura de afiliación en pensiones, medida como los afiliados sobre la población económicamente activa (PEA), escasamente superaba 21%, mientras que el promedio latinoamericano estaba entre 40% y 50%. Además, generaba terribles resultados en cuanto a equidad, tanto desde el punto de vista de su baja cobertura, como desde el de los subsidios que entregaba. Según Vélez (1996), el 50% de los afiliados al ISS pertenecían al 30% más rico de los hogares y el 5% al 20% más pobre. Peor aún, los beneficiarios también se distribuían regresivamente”.<sup>4</sup> Como más adelante se argumenta, algunos de estos problemas continúan vigentes y son agravados cuando se tiene en cuenta la inequidad de género del sistema pensional.

---

<sup>1</sup> Fedesarrollo 2010, “El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura”. Disponible en <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/El-sistema-pensional-en-Colombia-Retos-y-alternativas-para-aumentar-la-cobertura-12-de-abril-2011.pdf>

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> BBVA 2009, “Confianza en el futuro, Propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia”. Bogotá. Editorial Norma. Disponible en [https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/migrados/Confianza\\_en\\_el\\_futuro\\_tcm346-219339.pdf](https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/migrados/Confianza_en_el_futuro_tcm346-219339.pdf)

<sup>4</sup> Ibídem nota 1.

La constitución de 1991, fundamentó los pilares necesarios para lograr que los ciudadanos pudieran obtener bienestar, a través de la seguridad social. En este sentido, el artículo 48 de la Constitución Política establece que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Con base en la Constitución, el Estado Colombiano implementó el Sistema de Seguridad Social Integral, mediante la Ley 100 de 1993. Entre los pilares de esta Ley se incorporó el Sistema General de Pensiones, con la intención de corregir los problemas que se habían presentado en el pasado. De acuerdo al artículo 10 de la ley 100 de 1993, uno de los objetivos del Sistema General de Pensiones es garantizar el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones. Pero además debe buscar “la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.”

El sistema de pensiones se dividió en dos regímenes excluyentes, que son los que funcionan a la fecha: 1) el RPM que agrupó todas las cajas existentes, el ISS y Cajanal, y 2) el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) gestionado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs).

El presente Proyecto de Ley modificaría el RPM. Este funciona mediante el aporte de recursos de los empleados y empleadores a un fondo común, con los cuales se pagan las pensiones de aquellas personas que hayan cumplido con 2 requisitos: haber cumplido una edad mínima para pensionarse y haber cotizado un número de semanas trabajadas a lo largo de su vida laboral.

La Ley 100 de 1993 establecía que en el RPM el número de semanas que debían cotizar los ciudadanos era de mil (1000) semanas y haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad en el caso de las mujeres, o sesenta (60) años de edad para los hombres. Posteriormente la Ley 797 de 2003 incrementó el número de semanas a cotizar hasta mil trescientas (1300) y la edad para obtener la pensión de vejez a cincuenta y siete (57) años de edad para las mujeres, y sesenta y dos (62) años para los hombres. El monto de

la pensión en el RPM se determina por una función de beneficios, la cual se calcula a partir del salario promedio sobre el cual cotizó en los últimos 10 años.

La exposición de motivos de la Ley 100 explica que ésta buscaba solidaridad, viabilidad financiera, y una mayor equidad en el sistema de pensiones. Sin embargo es necesario hacer el diagnóstico de la situación actual del RPM para evaluar sus problemas y las necesidades para alcanzar los objetivos planteados en la Constitución Política.

Se debe destacar que la reforma al sistema de pensiones permitió afiliar a un mayor número de personas, 18,2 millones a diciembre de 2014, es decir un cobertura del 76,6% de la población económicamente activa. Sin embargo cuando se revisa el índice de cobertura efectiva se puede analizar que tan solo el 33% de la población ocupada está actualmente cotizando para pensión. El sistema de pensiones aún se encuentra alejado de lograr que la población colombiana pueda garantizar ingresos estables durante su vejez.

La baja cobertura del sistema pensional colombiano se puede explicar por la estructura del mercado laboral, en donde el 49,6% de los trabajadores son informales<sup>5</sup> y aun cuando hay cerca de 11 millones de trabajadores formales al sistema pensional solo 7,3 millones de personas cotizan. Por otro lado, no se evidencia un avance significativo en la cobertura de vejez. Actualmente, el porcentaje de pensionados por vejez respecto a la población mayor de 60 años asciende a tan solo el 40%.

**Solidaridad:** El objetivo de solidaridad de la Ley 100, que busca amparar la población más vulnerable a través del mismo sistema o del Estado, se evidencia en el RPM en 2 elementos. Primero, el diseño intergeneracional que cubre los pagos de los actuales pensionados con las cotizaciones de los jóvenes que se encuentran trabajando; Segundo, el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) que se divide en dos subcuentas, la de solidaridad que busca complementar los aportes de los afiliados que puedan continuar cotizando y la subcuenta de subsistencia que tiene

---

<sup>5</sup> Fuente DANE Gran Encuesta Integrada de Hogares mayo 2015.

el objetivo de proteger a los más vulnerables mediante un beneficio pensional directo.<sup>6</sup>

**Viabilidad Financiera:** En términos de viabilidad financiera el RPM aún cuenta con diversos factores de riesgo. El primero de ellos, como ya se mencionó, asociado a la estructura del mercado laboral colombiano. Entre menor es el número de personas que realizan trabajos formales menores son los recursos que llegan al sistema pensional, sumado a la situación que una alta proporción de quienes trabajan por cuenta propia no cotizan a pensiones.

En segundo lugar, el RPM se ve afectado por el desequilibrio demográfico<sup>7</sup>. La población colombiana hoy en día tiene una mayor expectativa de vida que cuando se expidió la Ley 100. Esto genera que existan mayores presiones sobre los recursos, pues en la década de los noventa, cuando se estableció la edad de pensión en 60 (ahora 62) y 55 años (ahora 57) para hombres y mujeres, respectivamente, la esperanza de vida era ligeramente superior a los 67 años en el caso de los hombres y de 75 años para el caso de las mujeres, mientras que actualmente la esperanza de vida al nacer es de 75 y 81 años en hombres y mujeres respectivamente. Esto se puede apreciar claramente en la siguiente tabla:

**Tabla 1.** Expectativas de vida según género en distintas

	<b>Expectativa de vida al nacer</b>	<b>Expectativa de vida a la edad de pensión</b>	<b>Edad requerida para pensionarse</b>
<b>1990</b>	67 años hombres 75 años mujeres	79 años hombres 82 años mujeres	60 años hombres 55 años mujeres

---

<sup>6</sup> Ibídem nota 3.

<sup>7</sup> Ibídem nota 1.

<b>2000</b>	69 años hombres	81 años hombres	
	78 años mujeres	83 años mujeres	
<b>2013</b>	75 años hombres	83 años hombres	62 años hombres
	81 años mujeres	85 años mujeres	57 años mujeres

Fuente: UTL Senador Mauricio Lizcano, Datos OMS

Si la expectativa de vida continúa creciendo, esto conllevará a un incremento en el número de años de disfrute de la pensión sin que este sea compensado por mayores cotizaciones lo que es un riesgo para la sostenibilidad financiera, en particular del RPM, teniendo en cuenta la restricción que ninguna pensión sea menor al salario mínimo y que se mantenga el valor real de las pensiones.<sup>8</sup>

Tercero, el sistema pensional está sujeto al riesgo de los ciclos económicos. Cuando la economía se encuentra en terreno negativo el desempleo aumenta y por lo tanto las cotizaciones al sistema caen, lo cual genera problemas de caja. Además una recesión dificulta la cotización del número de semanas requerido para pensionarse en el RPM. Y por último un periodo recesivo produce que los rendimientos en el RAIS caigan, lo que incentiva el cambio al régimen al RPM, generando mayores presiones para este último, es decir, mayores presiones tributarias para el Estado y el contribuyente.

De hecho actualmente el 20.1% del Presupuesto General de la Nación se destina a cubrir pensiones pues este régimen no es autosostenible, y en consecuencia, conforme pasan los años las erogaciones por este concepto van en aumento.

**Equidad:** El pilar de la equidad no se ha logrado consolidar en el sistema pensional colombiano. El RPM favorece que las personas con menores ingresos con trabajos inestables aporten recursos al sistema pensional y no logren pensionarse lo que en últimas favorece que un número reducido de trabajadores

---

<sup>8</sup> Ídem.



formales con trabajos estables se beneficien de las transferencias de los más pobres.

Para poder evidenciar este punto es necesario evaluar la siguiente tabla:

**Tabla 2.** Porcentaje de Afiliados vs. Porcentaje de Pensionados por Ingreso en Salarios Mínimos

	<b>1-2 SMMLV</b>	<b>2-4 SMMLV</b>	<b>4-7 SMMLV</b>	<b>7-10 SMMLV</b>	<b>10-13 SMMLV</b>	<b>13-16 SMMLV</b>	<b>más de 16 SMMLV</b>
<b>Afiliados</b>	92,0%	4,4%	2,2%	0,8%	0,3%	0,1%	0,2%
<b>Pensionados</b>	70,4%	18,4%	7,1%	2,2%	1,0%	0,4%	0,3%

Fuente: Datos Superintendencia Financiera de Colombia, Elaboración UTL Senador Mauricio Lizcano

Como se observa en la Tabla 2 el 92% de los afiliados al RPM reciben menos de 2 salarios mínimos mensuales (SMMLV), pero tan solo el 70,4% de los pensionados del RPM recibe una pensión de menos de 2 SMMLV, lo que indica que existe una base de afiliados que no logra acceder a la pensión y que termina subsidiando las personas que pueden mantener sus semanas de cotización y recibir una pensión superior a los 2 SMMLV pues en los últimos 10 años de vida laboral cotizaron por encima de ese valor. Este argumento se refuerza si se tiene en cuenta que las personas que se encuentran afiliadas no todas pueden continuar cotizando, y que hoy en día solo el 33,4% de los afiliados cotizan.

Las anteriores son observaciones generales sobre el RPM en Colombia el cual aún dista de los objetivos planteados en la Ley 100 de 1993. Sin embargo, el presente proyecto se centra en solucionar un problema específico del actual RPM, la inequidad de género en el RPM contra la mujer.

## 2. PROBLEMAS DE EQUIDAD DE GENERO

La Ley 100 de 1993 estableció que existen diferentes edades para acceder a la pensión entre los hombres y las mujeres. Esta diferencia se justifica en la discriminación de la mujer en el mercado laboral, como se explica más adelante. Sin embargo, no tuvo en

cuenta que reducir la edad de jubilación no produce ningún efecto compensatorio si no se reduce el número de semanas que debe cotizar la mujer para poder acceder al beneficio de la pensión. En conclusión, si no se reduce el número de semanas a cotizar las mujeres no podrán pensionarse y por lo tanto no se alcanza el objetivo de lograr igualdad entre hombres y mujeres.

Esta situación se evidencia en que el 54% de los pensionados son hombres mientras solo el 46% son mujeres, aun cuando hay un mayor número de mujeres que superan los 60 años que los hombres. La diferencia es evidente, el 20% de los hombres mayores de 60 años perciben pensión y solo el 14% de las mujeres logran acceder a la misma.

La diferencia de edades entre hombres y mujeres para jubilarse es una forma de buscar la igualdad entre los dos géneros, contrario a lo que los opositores de ésta pensarían. La Corte Constitucional en su sentencia C-410 de 1994 ya se pronunció sobre la necesidad que existan edades diferenciadas como una forma de compensar las dificultades de las mujeres en el mercado laboral.<sup>9</sup>

Para evaluar la constitucionalidad la Corte expone que se debe distinguir entre los conceptos de “igualdad formal” e “igualdad sustancial”. En este sentido, en su sentencia la Corte define estos conceptos de la siguiente manera:

Igualdad Formal: *“... la similar posición de todos ante la ley, de modo que los destinatarios recibieran un trato idéntico en las normas y en su aplicación. Los ciudadanos resultan, dentro de esta concepción, receptores de unas mismas normas, sin que haya lugar a hacer excepción de personas; porque la ley es universal, general, abstracta e impersonal, ‘la misma para todos tanto si protege como si castiga’, en términos del artículo 6o. de la Declaración Francesa de 1789.”*

---

<sup>9</sup> Sentencia No. C-410/94 consultada en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1994/C-410-94.htm>

Igualdad Sustancial: *“La igualdad sustancial alude al compromiso de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho que se oponen al disfrute efectivo del derecho. Las causas que subyacen a situaciones de esta índole tienen que ver, entre otros aspectos, con la escasez, con necesidades no satisfechas del ser humano, con fenómenos históricos de segregación y marginación o con injusticias del pasado que se pretende subsanar. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos.”*

Con estas definiciones se puede comenzar a entender por qué la legislación colombiana contempla beneficios distintos entre los hombres y las mujeres. Sin duda alguna hombres y mujeres son iguales formalmente hablando, es decir son iguales ante la ley, pero existen diversos obstáculos económicos y sociales que en el caso de las mujeres impiden que estas puedan gozar efectivamente de sus derechos. Al respecto se ha identificado que las mujeres son sujetas de violencia y violaciones (físicas, psíquicas y morales), subrepresentación política, inequidad en salud, inequidad en educación y discriminación laboral<sup>10</sup>. La legislación ha promovido entonces acciones positivas para compensar la marginación histórica que ha afectado a las mujeres.

La Corte Constitucional, en la citada sentencia C-410 de 1994, establece que la Constitución en su artículo 13 incluye las dos definiciones. Argumenta la Corte que cuando se hace referencia a que todas las personas “gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica” no solo se trata de negar tratos injustos, sino de indicar que existen causas de inequidad, que afectan la dignidad

---

<sup>10</sup> Documento CONPES SOCIAL 161 “Equidad de Género para las Mujeres”, marzo de 2013

de las personas la consecución de "un orden político, económico y social justo" al que hace referencia el preámbulo de la Constitución.<sup>11</sup>

Con base en este argumento la Corte concluye con respecto al artículo 13 de la Constitución que:

“... en esa medida, se puede afirmar que existe la decisión constitucional de remediar situaciones de inferioridad fincadas en estereotipos o prejuicios sociales de reconocida persistencia y que a la prohibición de discriminar se suma la voluntad de erradicar esas conductas o prácticas arraigadas, que han ubicado a personas o a sectores de la población en posiciones desfavorables. Se impone, entonces, el compromiso de impedir el mantenimiento y la perpetuación de tales situaciones, por la vía de neutralizar las consecuencias de hecho que de ellas se derivan.”

El argumento de la Corte continúa con la explicación del segundo inciso del artículo 13:

*“Así entendida, la prohibición constitucional de discriminar se vincula estrechamente a la noción sustancial de igualdad, formulada de manera más precisa en el segundo inciso del artículo 13, que encarga al Estado de promover "las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva" y de adoptar "medidas en favor de grupos discriminados o marginados". Es claro que el significado de esta proposición rebasa con creces el marco de la mera igualdad ante la ley, y que su actuación exige agregar a la tutela negativa una protección positiva encaminada a la superación de injusticias seculares y a la promoción de sectores menos favorecidos, en forma tal que los poderes públicos están avocados a tomar medidas que, al favorecer a determinadas categorías y no a otras, cuando menos disminuyan el efecto*

---

<sup>11</sup> *Ibíd*em nota 9.

*nocivo de las talanqueras de orden económico y social que les impiden acceder a la igualdad sustancial; en otras palabras, a las medidas adoptadas se les reconoce un designio compensatorio o reparador de previas desigualdades reales.*

*Es de anotar que la adopción de medidas "en favor de grupos discriminados y marginados" permite la utilización de los criterios que el inciso primero proscribe, porque justamente son esos factores los que muestran mayor propensión al mantenimiento de las situaciones que se busca eliminar. Denota este último argumento la recíproca interacción entre los dos apartados del artículo 13 Superior."*

De esta manera la Corte establece las razones por las cuales se pueden dar tratos distintos a algunos grupos cuando existen desigualdades reales entre estos. Entonces la pregunta pertinente para este proyecto de ley es si existen o no desigualdades reales entre hombres y mujeres en el campo laboral.

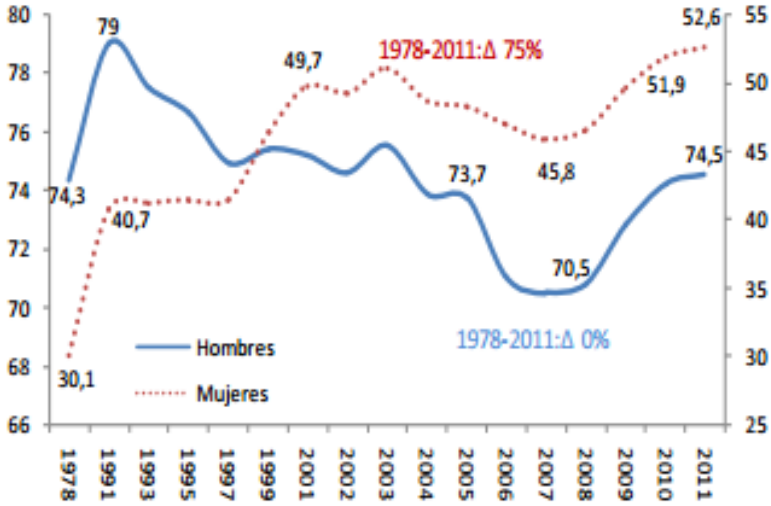
Para poder evaluar la respuesta a la anterior inquietud es necesario plantear 5 aspectos a evaluar: a) Participación de las mujeres en el mercado laboral, b) salarios de las mujeres, c) desempleo y empleo informal en las mujeres, d) rol de la mujer dentro de la familia y e) retiro de las mujeres del mercado laboral.

a) Participación de las mujeres en el mercado laboral.

Durante la década de los 80's la mujer se incorporó en el mercado de trabajo, al pasar de 30.1% en 1978 de mujeres en la población económicamente activa (buscando empleo o trabajando) a un 40.7% en 1991 y a un 49.7% finalizando la década de los 90's. De esta manera la mujer comenzó a incorporarse en el mercado laboral como resultado de cambios demográficos, económicos e institucionales, por ejemplo el nivel educativo, la

libertad de decidir sobre su fertilidad<sup>12</sup> o las crisis económicas de mediados de los años 80's y finales de los 90's.

Gráfico 1. Tasa general de participación nacional 1978-2011

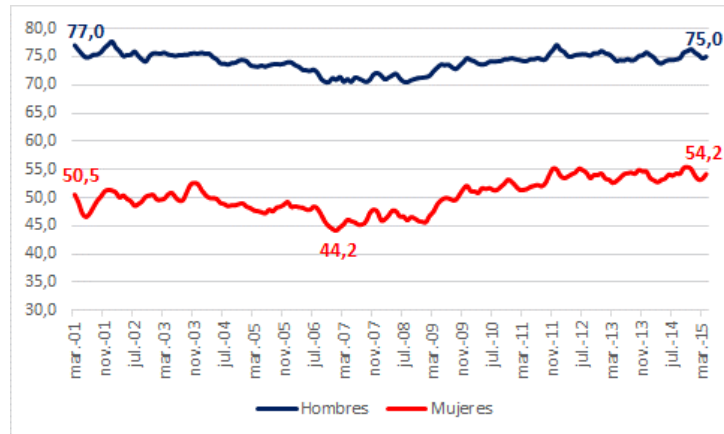


Fuente: CONPES SOCIAL 161, datos ENH-ECH-GEIH-DANE

Sin embargo es relevante hacer énfasis en lo que ha sucedido en el nuevo milenio con la participación de la mujer en el mercado laboral. Durante la primera década la participación de la mujer se mantuvo constante, pero tuvo un punto mínimo de 44.2% en el 2007 lo que es una señal de que la sociedad no consolida la imagen de la mujer como un eslabón primordial dentro del mercado laboral. En los últimos 5 años se ha revertido la tendencia, y la participación incrementó en más de 6 puntos porcentuales.

Gráfico 2. Tasa general de participación nacional 2011-2015

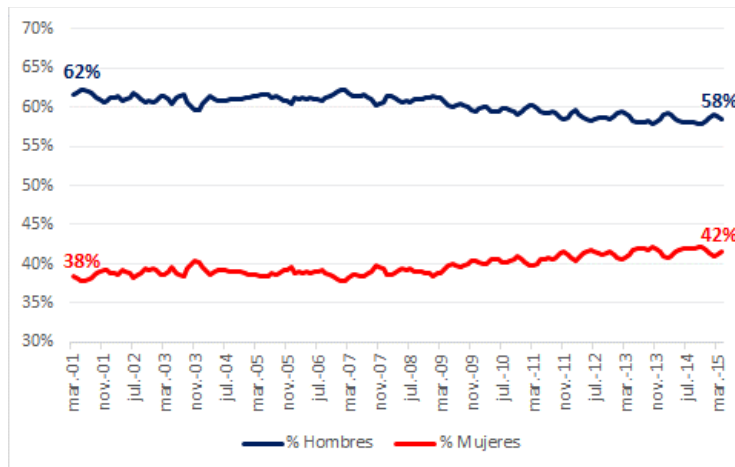
<sup>12</sup> Ibídem nota 10.



Fuente: UTL Mauricio Lizcano, datos DANE actualizados 30 de junio

Por el contrario la distribución de la población ocupada ha cambiado muy poco a lo largo de los últimos 15 años milenio. Por cada 10 empleado 6 siguen siendo hombres y 4 son mujeres.

Gráfico 3. Distribución por género de la población ocupada nacional



Fuente: UTL Mauricio Lizcano, datos DANE actualizados 30 de junio

La situación es más preocupante cuando se analiza la participación de la mujer por ramas de actividad económica. Como muestra la tabla 3 la participación de mujeres en la población empleada es inferior en la mayoría de los sectores de la economía y solo en uno es significativamente superior a la de los hombres.

Tabla 3. Participación por rama de actividad económica según género

<b>Rama de Actividad Económica</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Construcción	96%	4%
Explotación de Minas y Canteras	92%	8%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	84%	16%
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	81%	19%
Suministro de Electricidad Gas y Agua	80%	20%
Industria manufacturera	57%	43%
Actividades Inmobiliarias	53%	47%
Comercio, hoteles y restaurantes	48%	52%
Intermediación financiera	46%	54%
Servicios comunales, sociales y personales	32%	68%
<b>Total</b>	<b>58%</b>	<b>42%</b>

Fuente: UTL Mauricio Lizcano, datos DANE actualizados 30 de junio

En conclusión, las cifras revelan que existen desigualdades en la participación de la mujer en el mercado laboral. La menor participación genera una imposibilidad para que las mujeres aporten al sistema pensional y por lo tanto es más difícil para ellas alcanzar a obtener su pensión, generando esto una desigualdad real entre generos.

b) Salarios de las mujeres

La discriminación hacia las mujeres en el mercado laboral no solo se evidencia en su menor participación en el mercado laboral, también se comprueba en las diferencias salariales entre géneros.

Tabla 4. Estadística descriptiva por género, empleados entre 18 y 65 años de edad (2010-2013)



	2010	2011	2012	2013
<b>Todos</b>				
Años de escolaridad	6,781	6,879	6,957	7,203
Experiencia Laboral	22,996	22,932	22,960	22,655
Potencial				
Salario Promedio*	\$ 813.027	\$ 838.954	\$ 808.087	\$ 848.721
<b>Hombres</b>				
Años de escolaridad	6,631	6,715	6,796	7,067
Experiencia Laboral	22,960	22,870	22,925	22,617
Potencial				
Salario Promedio*	\$ 879.556	\$ 904.930	\$ 882.674	\$ 949.642
<b>Mujeres</b>				
Años de escolaridad	6,926	7,038	7,112	7,334
Experiencia Laboral	23,029	22,989	22,994	22,690
Potencial				
Salario Promedio*	\$ 711.533	\$ 739.568	\$ 697.879	\$ 706.048

Fuente: "Brecha Salarial por Género en Colombia" Díaz María 2014 Universidad de la Sabana, datos DANE, consultado 20 de julio de 21015 en

[http://intelectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/11203/Mar%C3%ADa%20Alejandra%20D%C3%ADaz%20Rodr%C3%ADguez%20tesis%20%20\(1\).pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://intelectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/11203/Mar%C3%ADa%20Alejandra%20D%C3%ADaz%20Rodr%C3%ADguez%20tesis%20%20(1).pdf?sequence=3&isAllowed=y)

La tabla muestra que las mujeres ganan en promedio un 25% menos que los hombres. Esta información es más sorprendente si se tiene en cuenta que las mujeres cuentan con más años de escolaridad promedio que los hombres, es decir, la diferencia salarial no se explica por menor preparación académica.

De hecho cuando se evalúa la diferencia entre los ingresos controlando por diversos factores se encuentra que la inequidad persiste:

*“se tomó la población de hombres y mujeres valorándola en 4 escenarios: 1) sin hijos y solteros, en el cual se evidencia que la diferencia entre el salario de hombres y mujeres que no tienen hijos y son solteros fue de 5,922% en 2013, donde los hombres tienen mayor salario que las mujeres. 2) sin hijos y casados, en el cual se encontró que la diferencia entre el salario de hombres y mujeres que no tienen hijos y son casados fue de 31,337% en 2013, es decir, los hombres ganaron 31,337% más que las mujeres en 2013. 3) con hijos y solteros, en el cual se encontró que la diferencia entre el salario de hombres y mujeres, en este escenario, fue de 12,4% en 2013, es decir, los hombres ganaron 12,4% más que las mujeres en 2013. 4) con hijos y casados, en el cual se encontró que la diferencia entre el salario de hombres y mujeres que tienen hijos y son casados fue de 41,192% en 2013, es decir, los hombres ganaron más que las mujeres en 2013 en un 41,192%”<sup>13</sup>*

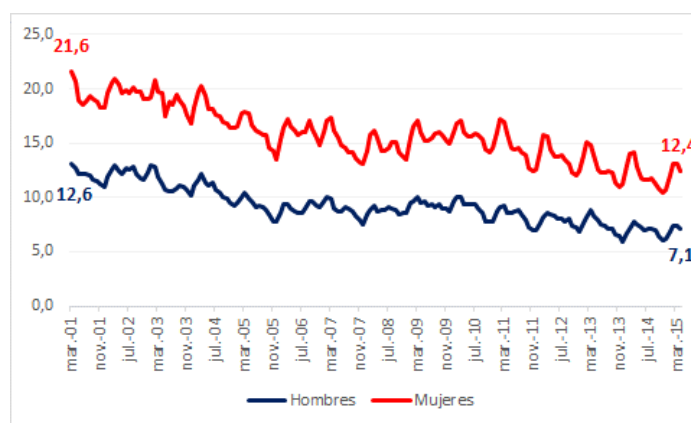
<sup>13</sup> “Brecha Salarial por Género en Colombia” Díaz María 2014 Universidad de la Sabana, consultado 20 de julio de 21015 en

Las cifras son impactantes, la diferencia salarial puede alcanzar hasta el 40% entre hombres y mujeres casadas y con hijos. Es clara la inequidad real en la remuneración que perciben las mujeres por la condición de género. Esta situación se exagera por el rol de la mujer dentro del hogar como persona que asume la crianza de los niños, “cuando las mujeres tienen hijos menores a seis años existe una relación negativa con el salario, ya que estas se autoexcluyen del mercado laboral para pasar más tiempo con sus hijos”<sup>14</sup>.

### c) Desempleo y empleo informal de las mujeres

Como se expuso las mujeres participan menos en el mercado laboral, pero participar no implica ser empleado o tener un trabajo formal. La inequidad entre géneros también se expresa cuando las mujeres buscan trabajo y lo encuentran en menor proporción que los hombres, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfico 4. Desempleo nacional por género



Fuente: UTL Mauricio Lizcano, datos DANE actualizados 30 de junio

Históricamente el mercado laboral ha discriminado a las mujeres que participan en él. Hace 15 años la tasa de desempleo de las mujeres era de 21,6%, tasa que se ha reducido hasta 12,4% en la actualidad, es decir 9,2 puntos porcentuales de diferencia. Sin

[http://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/11203/Mar%C3%ADa%20Alejandra%20D%C3%ADaz%20Rodr%C3%ADguez%20%20tesis%20%20\(1\).pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/11203/Mar%C3%ADa%20Alejandra%20D%C3%ADaz%20Rodr%C3%ADguez%20%20tesis%20%20(1).pdf?sequence=3&isAllowed=y)

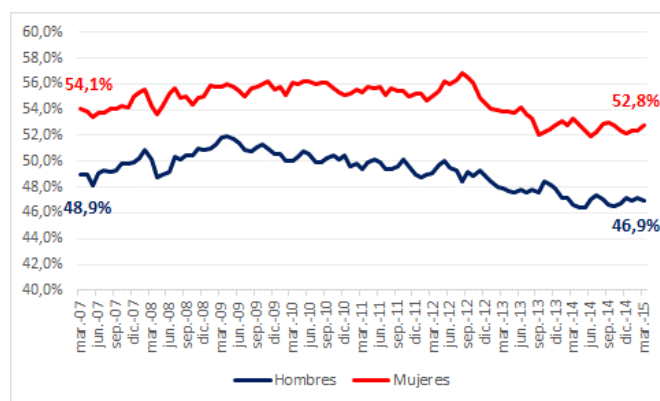
<sup>14</sup> Ídem.

embargo, la desigualdad entre hombres y mujeres aunque ha disminuido no ha decrecido en la misma proporción. La diferencia entre géneros en la tasa de desempleo era de 9 puntos porcentuales y hoy en día persiste en 5,3 puntos porcentuales.

Este indicador es uno de los que más afecta la igualdad en el sistema pensional, solo a través del trabajo se puede ahorrar para garantizar la vejez. Si las mujeres tienen dificultades para conseguir empleo por su género, entonces esta desventaja se transfiere directamente a una desigualdad real entre hombres y mujeres en el sistema pensional. Adicionalmente, si una mujer viene cotizando sus semanas y pierde su trabajo, le será más difícil encontrar un empleo, que si fuese hombre, y en consecuencia le será más difícil alcanzar las 1300 semanas necesarias para poder pensionarse.

De igual forma existen dificultades para las mujeres para acceder a un empleo formal. En la actualidad el 52.8% de las mujeres tienen empleos informales, condición que afecta a los hombres también pero históricamente en menor proporción, como se detalla en el gráfico a continuación:

Gráfico 5. Tasa de informalidad según género



Fuente: UTL Mauricio Lizcano, datos DANE actualizados 30 de junio

Una mayor tasa de informalidad implica que se realizan menores contribuciones al sistema pensional, lo que genera mayores dificultades a las mujeres para alcanzar las 1300 semanas para pensionarse.

Si se tienen en cuenta las cifras expuestas hasta el momento se puede concluir que existe una desigualdad real y de grandes proporciones en el mercado laboral.

De cada 100 hombres 75 participan del mercado laboral, 69 si encuentran trabajo y 37 tienen un empleo formal con el que pueden aportar a pensiones; mientras que de cada 100 mujeres 54 participan del mercado laboral, 47 logran encontrar trabajo y tan solo 22 tienen un empleo formal con el que pueden aportar a pensiones. La inequidad es de 15 puntos porcentuales en cuanto a la posibilidad de tener un empleo formal.

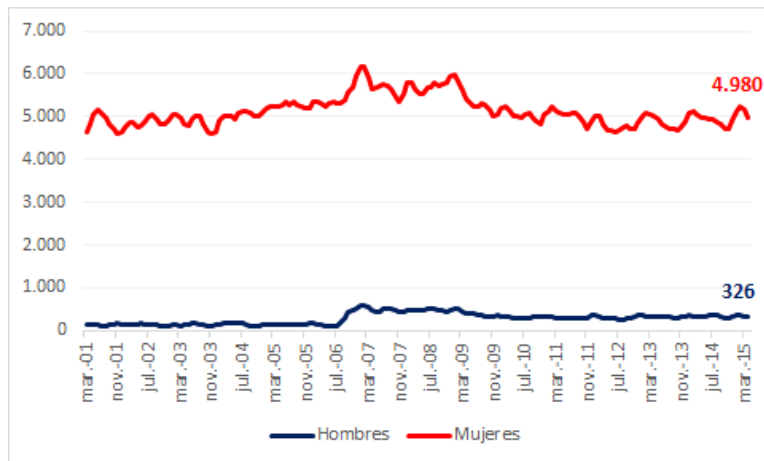
#### d) Rol de la mujer dentro de la familia

El funcionamiento del mercado laboral es la consecuencia de las interacciones entre los individuos que a él concurren, es decir, los trabajadores y los empleadores. Por esta razón el rol de la mujer dentro de éste es menor que el de los hombres, pues la sociedad (tanto hombres como mujeres) han asignado las tareas del hogar a las mujeres en su mayoría.

La anterior afirmación es sencilla de demostrar. En Colombia existen 13,2 millones de personas inactivas, es decir, estudiando, realizando oficios del hogar o en otras actividades por fuera del mercado laboral. En los oficios del hogar se encuentran 5.3 millones de personas, de las cuales 5 millones son mujeres.

Es evidente que en este caso, como dice la citada sentencia C-410 de 1994 de la Corte Constitucional, hay “*desigualdades de hecho*” que pueden estar causadas por “*fenómenos históricos de segregación y marginación*”. En la siguiente gráfica se muestran cifras de la participación de la mujer en los oficios del hogar en donde es indiscutible este fenómeno histórico:

Gráfico 6. Personas en oficios del hogar según género (cifras en miles)



Fuente: UTL Mauricio Lizcano, datos DANE actualizados 30 de junio

Al observar la anterior gráfica se entiende porque las mujeres participan menos en el mercado laboral que los hombres. Cuando se requiere asumir las actividades del hogar, como el cuidado de los bebés o la formación de los hijos, son las mujeres las que asumen este trabajo mientras que los hombres se dedican a trabajar, estudiar o a otras actividades distintas.

Este aspecto confirma sin lugar a dudas que la desigualdad es real. Las mujeres sacrifican su tiempo y esfuerzo en las labores del hogar lo que les impide a muchas de ellas poder cotizar las 1300 semanas que exige actualmente la ley para pensionarse, mientras que los hombres no deben abandonar sus actividades e igualmente deben cotizar esas semanas. Adquiere mayor relevancia la comparación expresada al inicio de este proyecto de ley; los hombres cotizan 29,5 semanas por año hasta los 62, pero las mujeres deben cotizar 33,3 semanas por año para poder acceder a la compensación que la constitución y la ley les otorgó para pensionarse a los 57.

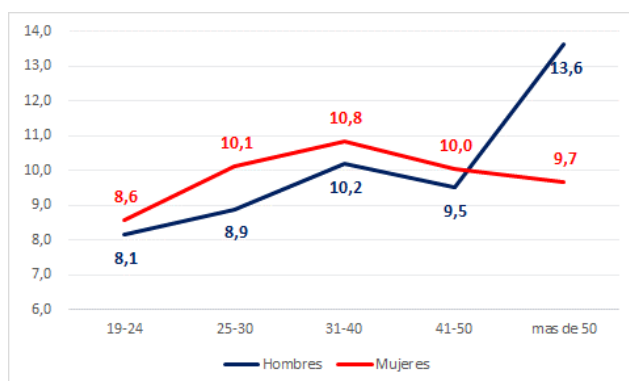
Entonces, para que puedan gozar efectivamente de sus derechos se debe disminuir el número de semanas, de lo contrario las dificultades del mercado laboral ya descritas no les permitirán a la mayoría de las mujeres pensionarse y no serían subsanadas, como dice la Corte Constitucional, las “injusticias del pasado que se pretende subsanar”.

e) La duración de la búsqueda de empleo.

Como argumento adicional para terminar de demostrar que existe una desigualdad real en el mercado laboral entre hombres y mujeres se debe evaluar qué tanto tiempo se demoran en volver a encontrar trabajo una persona no ocupada. Esta diferenciación se debe hacer por edades para entender que las mujeres que deciden retirarse del mercado laboral para cumplir con oficios del hogar se demoran más en encontrar un empleo una vez deciden salir del mercado de trabajo.

A continuación se presentan las diferencias entre hombres y mujeres en el número de meses que se demoran en conseguir empleo de acuerdo a una investigación de la universidad del rosario<sup>15</sup>:

Gráfico 7. Meses en búsqueda de empleo según género



Fuente: Guataquí J. C., Forero N. y García A. F. (2008), "¿A quiénes afecta el desempleo? Análisis de la tasa de incidencia en Colombia" elaboración UTL Mauricio Lizcano

Las mujeres tienden a demorarse más en encontrar empleo, excepto después de los 50 años cuando en general ya no están en edad fértil. El tiempo de búsqueda de empleo se aumenta entre los 25 y los 40 años cuando una mujer puede pasar en promedio 10.8 meses, casi un año buscando empleo. Si se tiene en cuenta que en las edades más jóvenes el desempleo es mayor se agrava la situación de las mujeres cuando deciden salir del mercado laboral para realizar los oficios del hogar.

<sup>15</sup> Guataquí J. C., Forero N. y García A. F. (2008) "¿A quiénes afecta el desempleo? Análisis de la tasa de incidencia en Colombia" SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO No. 42 Junio 2008 consultado en [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/69/697ae2bf-c4c5-4b1b-923a-6e80dd32eb80.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/69/697ae2bf-c4c5-4b1b-923a-6e80dd32eb80.pdf) el 20 de julio de 2015.

### 3. CONCLUSIÓN

Existen desigualdades reales entre hombres y mujeres en el campo laboral que impiden que muchas mujeres puedan cotizar las 1300 semanas necesarias para acceder a una pensión. Diferencias en participación laboral, desempleo e informalidad. En efecto, de cada 100 hombres 75 participan del mercado laboral, 69 sí encuentran trabajo y 37 tienen un empleo formal con el que pueden aportar a pensiones; mientras que, de cada 100 mujeres 54 participan del mercado laboral, 47 logran encontrar trabajo y tan solo 22 tienen un empleo formal con el que pueden aportar a pensiones.

Adicionalmente la mujer ha tenido que asumir los oficios del hogar. De las 5,3 millones de personas dedicadas a los oficios del hogar 5 millones son mujeres. Las mujeres sacrifican su tiempo y esfuerzo en las labores del hogar lo que les impide a muchas de ellas poder cotizar las 1300 semanas que exige actualmente la ley para pensionarse, mientras que los hombres no deben abandonar sus actividades e igualmente deben cotizar esas semanas.

Por lo tanto, para que puedan gozar efectivamente de sus derechos se debe disminuir el número de semanas, de lo contrario las dificultades del mercado laboral ya descritas no les permitirán a la mayoría de las mujeres pensionarse y no serían subsanadas, como dice la Corte Constitucional, las “injusticias del pasado que se pretende subsanar”.

En consecuencia, para lograr la igualdad sustancial el proyecto de ley propone una reducción de 150 semanas de cotización para las mujeres. Las razones por las cuales se determina que deben ser 150 o más semanas son las siguientes:

a) Tiempo de crianza mínimo y tiempo de búsqueda de empleo

En Colombia se presenta un promedio de 2,3 hijos por mujer y por cada uno de estos algunas mujeres asumen la crianza de sus hijos y se dedican a los oficios del hogar. De hecho, en nuestro país el 50% de los niños entre 0 y 5 años están

con sus madres en la casa<sup>16</sup>. Si las mujeres criaran a los niños durante el primer año y solamente reciben licencia de maternidad durante los 3 primeros meses, esto implica que existen 9 meses en los cuales no podrán cotizar a pensiones. Una vez la mujer decide regresar al mercado laboral tendrá que buscar en promedio durante otros 9,8 meses para poder encontrar empleo.

	Meses por hijo	Número de hijos por mujer	Total meses	Número de semanas
Crianza hijos	9	2,3	20,7	82,8
Tiempo de búsqueda de empleo	9,8	2,3	22,54	90,16
<b>Número de semanas sin cotizar por crianza de los hijos</b>				<b>172,96</b>

b) Equidad en número de semanas cotizadas por año

Si se reconoce que no debe haber trabajo de menores de edad, un hombre podrá cotizar a pensiones desde los 18 años hasta los 62 años, es decir, cotizará durante 44 años; mientras que una mujer cotizará desde los 18 hasta los 57, es decir, cotizará durante 39 años.

Esto genera que las mujeres deban cotizar un mayor número de semanas por año que los hombres para poder adquirir el derecho a pensionarse a la edad que lo establece la ley y que ha sido declarada constitucional por parte de la Corte Constitucional. En efecto, si ambos géneros cotizan 1300 semanas, los hombres deben cotizar solo 29,5 semanas por año mientras que las mujeres deben cotizar 33,3 semanas por año.

ESQUEMA ACTUAL LEY 100 / 93		
	Hombres	Mujeres
Edad Pensión	62	57
Edad Inicial Cotización	18	18
Número de Años para Cotizar	44	39
Semanas para Pensionarse	1300	1300
<b>Semanas Cotizadas por Año</b>	<b>29,5</b>	<b>33,3</b>

PROPUESTA PROYECTO DE LEY		
	Hombres	Mujeres
Edad Pensión	62	57
Edad Inicial Cotización	18	18
Número de Años para Cotizar	44	39

<sup>16</sup> Encuesta de Calidad de Vida 2014 - DANE



Semanas para Pensionarse	1300	<b>1150</b>
<b>Semanas Cotizadas por Año</b>	<b>29,5</b>	<b>29,5</b>

Una disminución para las mujeres de 150 semanas para poder acceder a una pensión permite compensar las diferencias existentes en el mercado laboral entre hombres y mujeres, las cuales tienen como consecuencia una mayor dificultad para las mujeres de adquirir el derecho a pensionarse.

De los Honorables Congresistas,

**OSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO**

Senador de la República

**LUZ ADRIANA MORENO MARMOLEJO**

Representante a la Cámara