

INFORME DE COYUNTURA CESLA

Los avances en el Piso de
Protección Social y su
potencial

AL
S
E
C

CESLA
Centro de Estudios Sociales y Laborales

ANDI

**MÁS
PAÍS**

Decreto 1174 de 2020

En agosto de 2020, mediante el Decreto 1174, el Gobierno Nacional implementó la estrategia del “Piso de protección social (PPS) para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo”. Este decreto, reglamentó lo que ya se había abordado en el Plan Nacional de Desarrollo de 2019 (Ley 1955 de 2019) y comenzó a regir en el año 2021.

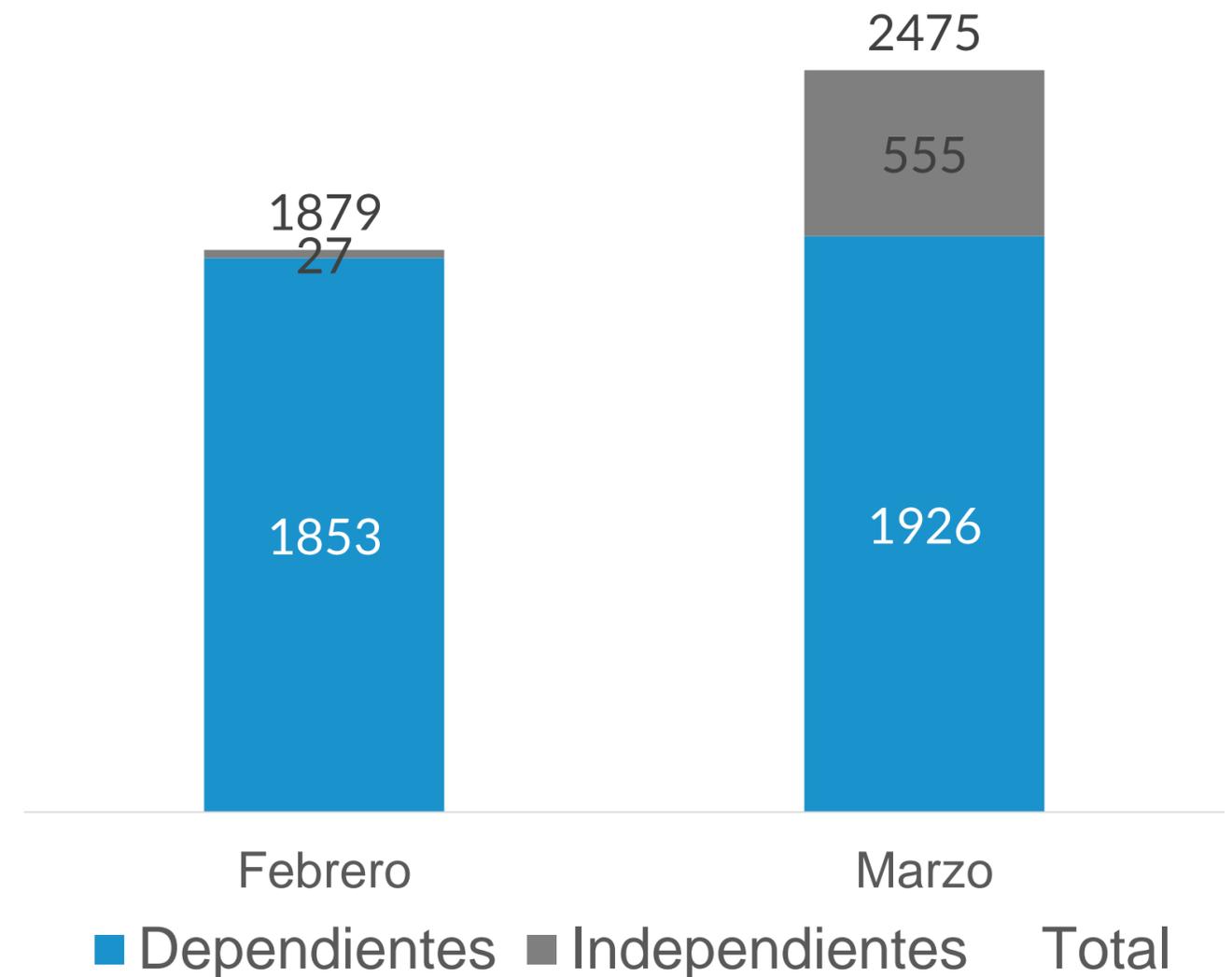
Allí, se plantea que las personas ocupadas que devengan menos de 1 salario mínimo mensual (\$908.526 en 2021) pueden hacer una cotización a seguridad social únicamente por el 15%, dividido entre un aporte a Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) para la jubilación (14%) y un aporte a un seguro de riesgo inclusivo (1%). Por su parte, la salud sigue rigiendo por medio del régimen subsidiado y no se debe hacer un aporte.

Las cifras del PPS

El 22 de abril de 2021, con datos a marzo, el DANE presentó el avance que se ha tenido con este decreto desde que en febrero se implementó el tipo de cotización de PPS en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

En marzo, un total de 2.475 personas cotizaron al PILA bajo la modalidad de PPS 32% más que lo que había sucedido en febrero, donde solo 1.879 personas habían cotizado. Este incremento estuvo explicado casi en su totalidad por un mayor número de cotizantes independientes, que en febrero habían sido solo 27 personas y en marzo ascendió a 555 personas.

Cotizantes al Piso de Protección social en la PILA (2021)

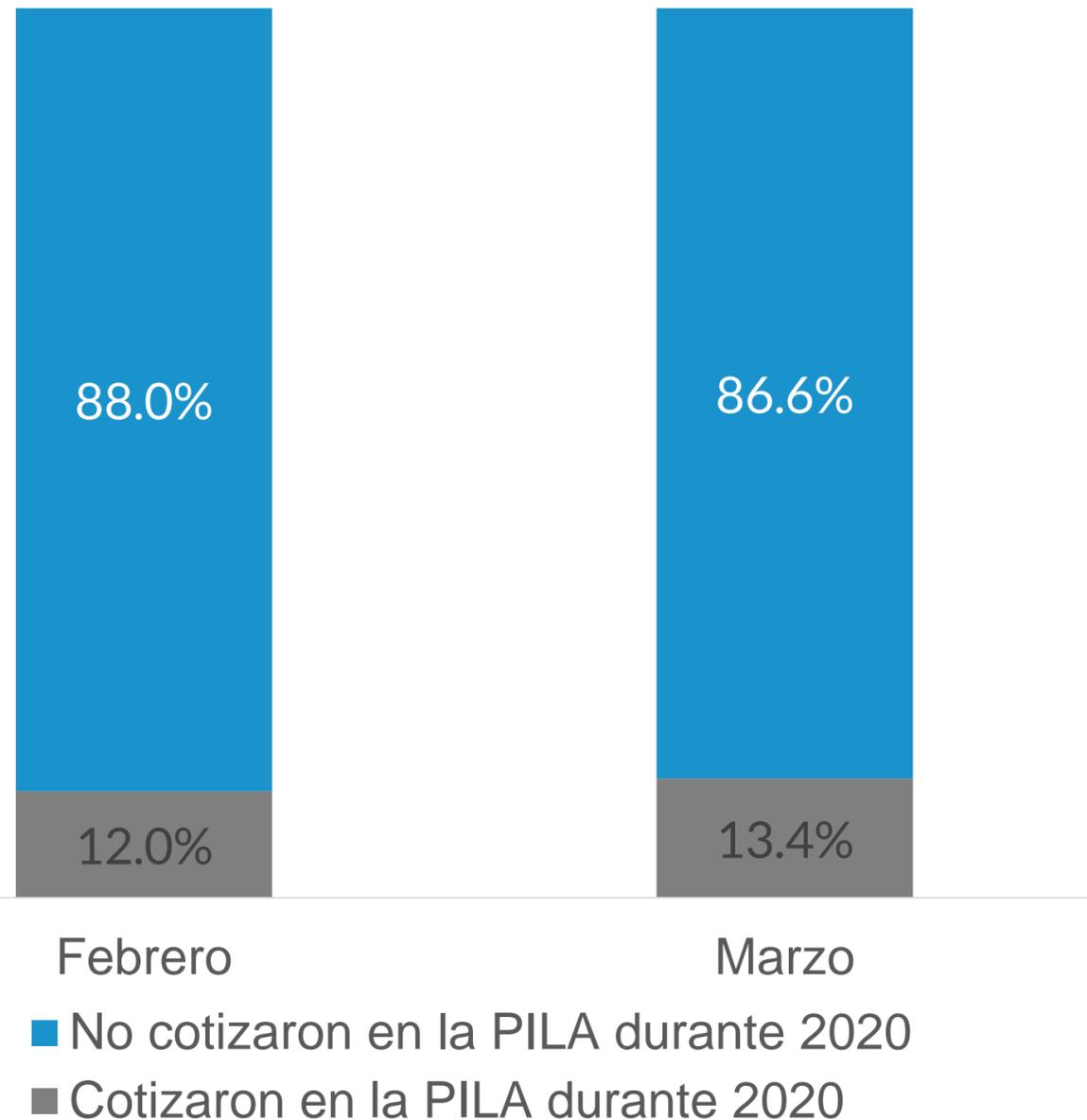


Fuente: DANE. Perspectivas del mercado laboral desde el Registro estadístico de relaciones laborales - RELAB.

Claramente, aún es muy poco el uso que se ha hecho de este mecanismo sabiendo del enorme potencial de formalización que tiene esta medida. Sin embargo, no todo es negativo, las cifras de la PILA también indican una importante conclusión: **las personas que han entrado a cotizar por el PPS vienen, en su gran mayoría, del sector informal o del desempleo, y no corresponden a trabajadores formales afiliados al sistema de seguridad social integral.**

De las 2475 personas cotizantes en marzo, el 86,6% no fueron cotizantes en 2020, y solo el 13,4% sí lo había sido. De allí, se entiende que, durante el 2020 el 86,6% de personas que entraron a cotizar mediante el PPS estaban muy probablemente en una situación de informalidad o de desempleo. El restante 13,4% pudo haber estado cotizando formalmente en algunos meses de 2020, perdió su trabajo y ahora está cotizando por el PPS, o puede corresponder a un trabajador que pasó de cotizar plenamente a cotizar por el PPS.

Distribución de los cotizantes al piso de protección social, según si cotizaron el año anterior 2021



Las cifras preliminares a marzo de 2021, demuestran que el decreto de PPS, en su enorme mayoría, está logrando el objetivo deseado: **formalizar el empleo informal.**

Más allá de esta reflexión positiva, lo que plantean estas cifras en mayor medida es un reto gigante para el gobierno nacional. Con dos meses de vigencia del PPS, su acogida ha sido mínima y menos de 2500 personas lo están usando.

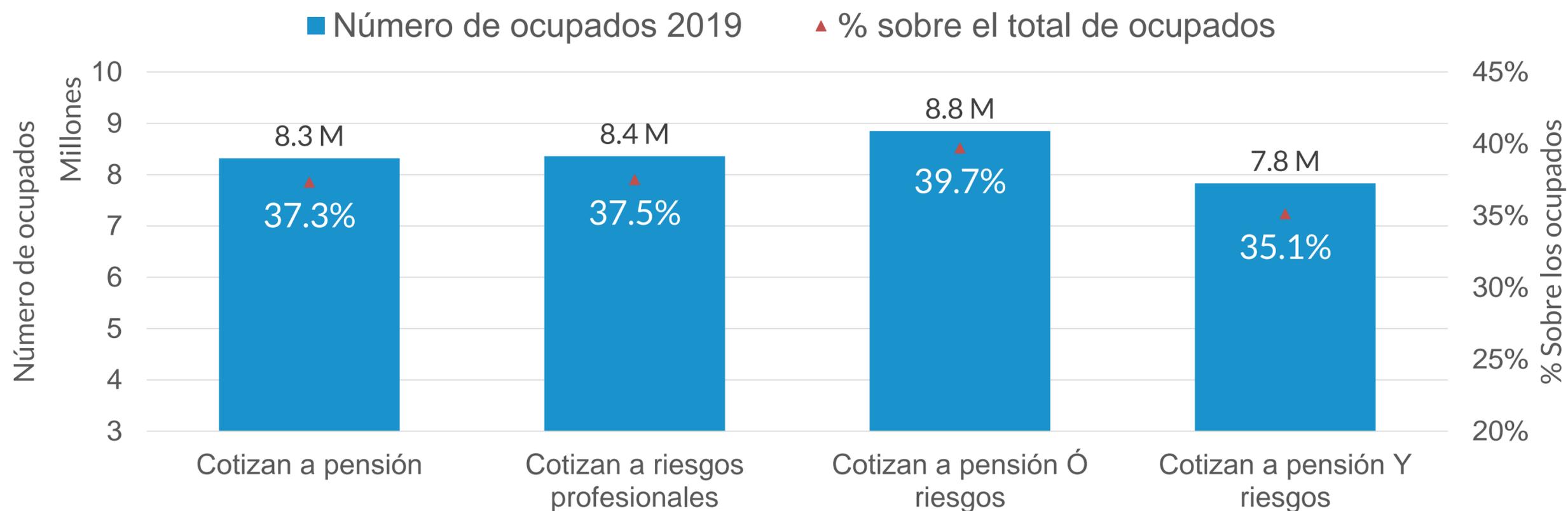
El potencial del PPS

Este número es muy pequeño frente a la población potencial que podría acoger esta medida, y el esfuerzo que implicó su concepción e implementación no puede perderse, este tiene que ir acompañado de políticas para aumentar masivamente su uso.

En este sentido, cabe anotar algunas consideraciones sobre el potencial que tiene esta medida. A continuación, se presentan algunas cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE a 2019, esto, con la intención de no presentar resultados atípicos que puedan estar determinados por la crisis generada por la COVID-19.

.

Cobertura de la protección social en pensiones y riesgos profesionales 2019



Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la GEIH - DANE (2020)

Para 2019, había 22.289.390 ocupados en el país y solo el 37,3% de estos cotizaba a pensiones y el 37,5% cotizaba a riesgos profesionales. En total, solo el **35,1% cotizaba tanto a riesgos profesionales como a pensión.**

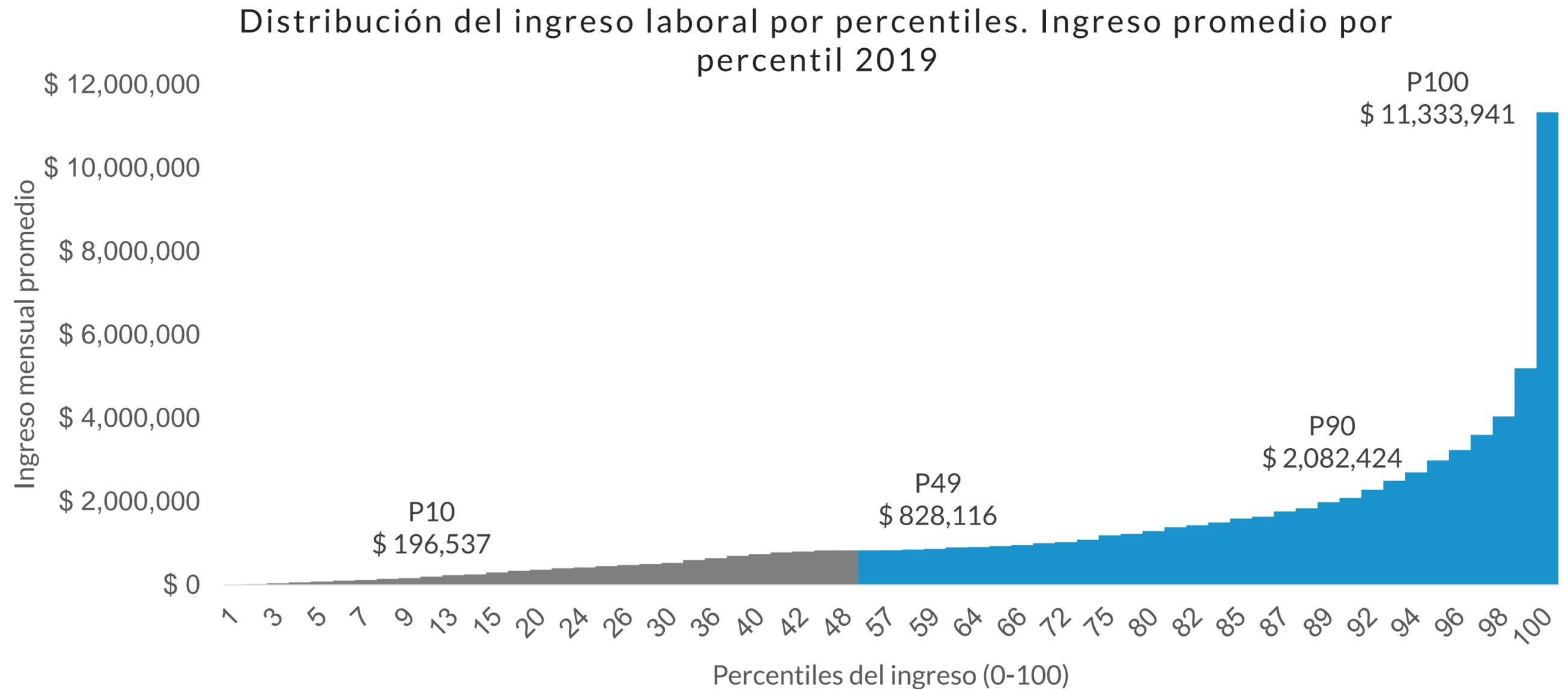
Distribución de los ocupados según el rango de ingresos 2019

	Total ocupados 2019	% sobre los ocupados totales
Ganan 1 salario mínimo o más	10.643.066	47,8%
Ganan menos de 1 salario mínimo	10.139.294	45,5%
No reportan ingreso	1.507.030	6,8%
Total	22.289.390	100%

Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la GEIH - DANE (2020)

Además, de esos 22,3 millones de ocupados, cerca de **10,1 millones gana en promedio menos de 1 salario mínimo mensual**. El mercado laboral en Colombia está dividido en 2 partes igualmente grandes, una mitad que devenga menos del salario mínimo y otra mitad que está por encima de ese valor.

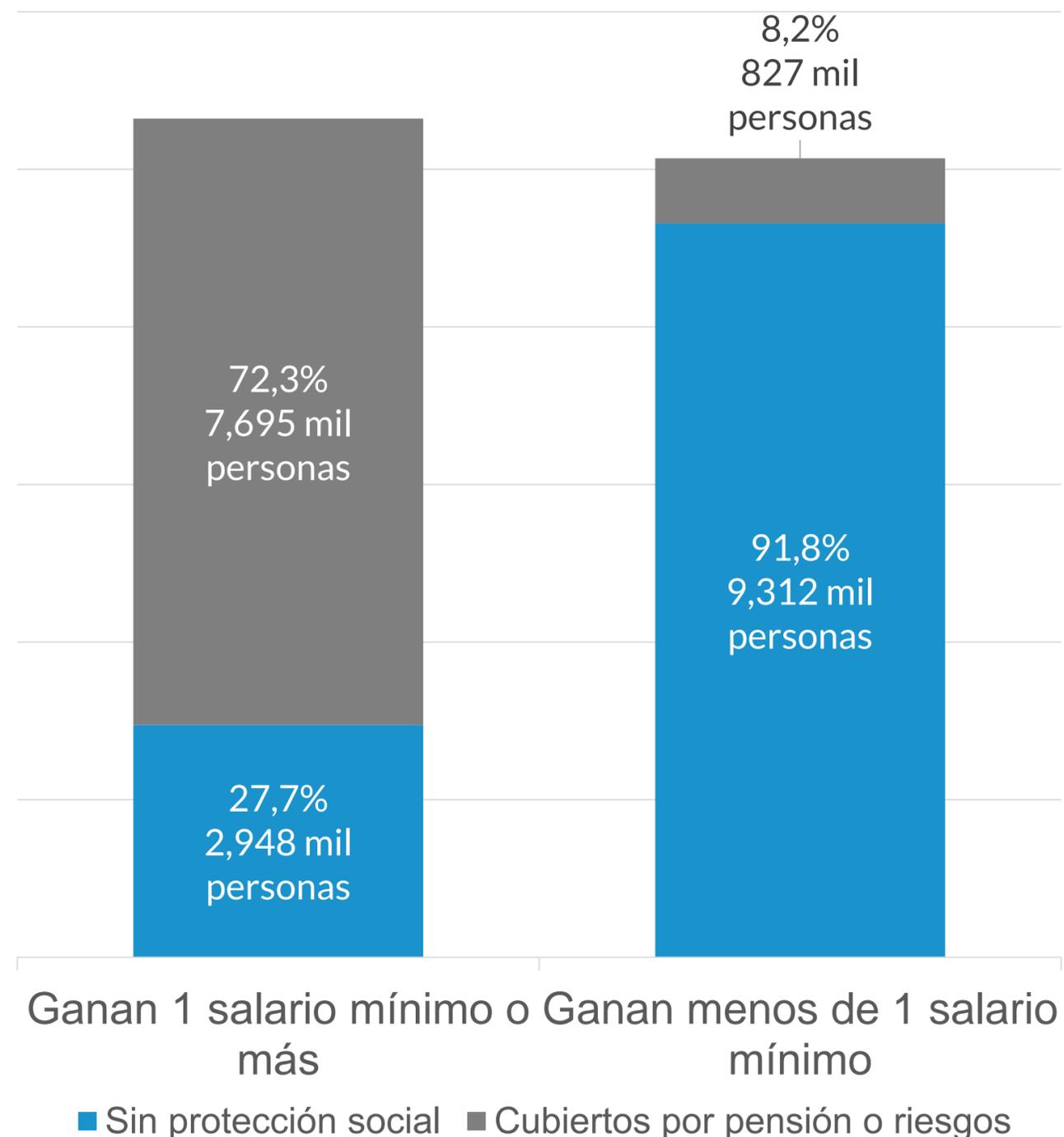
Tanto es así que, en **percentil 49** de la distribución del ingreso las personas ocupadas tienen en promedio un ingreso igual al salario mínimo de 2019 (\$828.116). Una mitad logra alcanzar a cumplir con los estándares del salario mínimo y la otra mitad no.



Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la GEIH - DANE (2020)

Protección social según el nivel de ingreso: cobertura en pensiones o riesgos laborales (2019)

Evidentemente, esta mitad que devenga menos del salario mínimo está en su enorme mayoría por fuera de la protección social. Dentro de esos 10,1 millones de ocupados que ganaban menos de un SMMLV en 2019, el **91,8%** de ellos no contaba con **cobertura de pensiones o de riesgos laborales**. Para los ocupados con ingresos superiores a un salario mínimo, solo el **27,7%** no contaban con esta protección.



Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la GEIH - DANE (2020)

Potencial población focalizada con la estrategia de piso de protección social de Colombia, según tiempo de empleo (asalariados vs. independientes) 2019

	Asalariados (estaría obligado su empleador)	Independientes (pueden hacerlo voluntariamente)	Total
Ocupados que ganan menos de 1 SMMLV	2.522.844	6.789.031	9.311.875
Ingreso promedio mensual	\$ 489.786	\$ 357.420	\$ 393.282
Cotización mensual promedio	\$ 73.468	\$ 53.613	\$ 58.992
Posible suma total de cotización en el año para el sistema de seguridad social	\$ 2,2 billones	\$ 4,4 billones	\$ 6,6 billones

Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la GEIH - DANE (2020)

En otros términos, tenemos que el establecimiento de una estrategia de pisos de protección social tiene el potencial de beneficiar a **9.311.876 personas** que devengan menos de un SMLMV y que no tienen ningún tipo aseguramiento en materia de vejez y riesgos laborales. De aquellas 9,3 millones de personas, **2,5 son empleados asalariados**, por los cuales sus empleadores estarían obligados a cotizar; y **6,8 son trabajadores independientes** o por cuenta propia.

Adicionalmente, debe considerarse que los pisos de protección social permiten una flexibilidad para muchas personas que **no logran alcanzar ingresos por un salario mínimo mensual por el hecho de que trabajan menos horas de las que se establecen en la jornada máxima legal (48 horas)**. Permitir la cotización por horas a través de la adopción de una estrategia de pisos de protección favorece a aquellas personas que tienen un nivel de productividad/hora suficiente para devengar un salario mínimo, pero que su empleo no se los permite porque no logran alcanzar a trabajar las horas equivalentes a la jornada laboral ordinaria de 48 horas semanales.

De hecho, en Colombia, más del **38% de la población ocupada trabaja menos de 48 horas a la semana**. Y hay un porcentaje significativo de **personas (20.7%) que trabaja entre 0 y 40 horas semanales**. Estas personas, en promedio, devengan menos de un salario mínimo mensual y, particularmente, aquellos trabajadores que trabajan menos de 20 horas a la semana no alcanzan ni siquiera ingresos equivalentes al 40% de un salario mínimo mensual.

.

Ocupados nacionales e ingresos laborales según el rango de horas trabajadas 2019

Rango de horas trabajadas a la semana	Número de ocupados	% sobre el total de ocupados	Salario mensual promedio	Salario por hora promedio
0 - 20 horas	1,457,184	6.5%	\$ 284,177	\$ 7,539
20 - 40 horas	3,148,086	14.1%	\$ 706,079	\$ 6,397
40 - 47 horas	4,041,130	18.1%	\$ 1,271,157	\$ 7,717
48 horas exactas	6,195,764	27.8%	\$ 1,232,040	\$ 6,417
Más de 48 horas	5,940,196	26.7%	\$ 1,120,757	\$ 4,680
No reportan ingreso	1,507,030	6.8%	-	-
Total	22,289,390	100.0%	\$ 1,061,706	\$ 6,249

Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la GEIH - DANE (2020)

CONCLUSIÓN

Aún es muy pronto para hacer un balance del Piso de Protección Social en Colombia, sin embargo, con las cifras a la fecha, ya se tienen algunas conclusiones importantes:

1. Muy pocas personas han usado este mecanismo. De los 9,3 millones de personas que podrían llegar a formalizarse con el PPS, solo 2.475 lo están usando actualmente (0,026%). El gobierno tiene un gran trabajo por delante para acoger a todas las personas que pueden beneficiarse de protección social aun cuando devengan menos de 1 SMMLV.

Una posible medida podría ser la de atar los subsidios del ingreso solidario, el cual se ha planteado que se ampliará a más población, al requerimiento de que se debe cotizar al PPS por los ingresos devengados por actividades de trabajo. O, también, que exista la posibilidad de subsidiar el aporte a PPS para trabajadores independientes de ingresos muy por debajo del salario mínimo.

2. Pese al poco uso que se ha dado, cabe anotar que quienes han cotizado al PPS eran, en su gran mayoría, informales o desempleados durante el 2020. El mecanismo ha beneficiado a la población que se quería, lo cual despeja varias dudas sobre la expectativa del mal uso de la figura, por parte de empleadores que trasladasen trabajadores de la cotización plena al PPS.
3. Hay que hacer un seguimiento constante de estas cifras para evaluar en el camino la efectividad del PPS e ir corrigiendo los problemas que se puedan ir presentando. Afortunadamente, hoy contamos con datos muy detallados y precisos para medir la efectividad de este mecanismo.