

Sistema Pensional Colombiano: Análisis De Políticas Pensionales Entre 1994 Y
2020 Desde Una Perspectiva Económica

ISABELA ANDREA GÓMEZ MEDINA

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS DE AQUINO
FACULTAD DE ECONOMÍA
BOGOTÁ D.C
2020

CONTENIDO

- Línea de investigación medular	3
- Línea de investigación activa	3
1. Definición del problema	3
2. Objetivo General	5
3. Objetivos Específicos	6
4. Justificación	6
5. Marco teórico	7
6. Alcance	14
7. Metodología.....	15
8. Análisis de la política pensional.....	17
8.1 <i>Identificación del problema</i>	<i>23</i>
8.2 <i>Formación de la Agenda y Formulación de Políticas:</i>	<i>29</i>
8.3 <i>Adopción de la decisión</i>	<i>35</i>
8.4 <i>Implementación.....</i>	<i>36</i>
8.5 <i>Análisis y Evaluación</i>	<i>40</i>
9. Conclusiones	52
10. Bibliografía.....	55

Sistema Pensional Colombiano: Análisis de políticas pensionales entre 1994 y 2020 desde una perspectiva económica

- **Línea de investigación medular**

Línea Louis Joseph Lebert: Sobre economía y humanismo.
Línea Tomás de Aquino: en torno al humanismo, la política y el derecho.

- **Línea de investigación activa**

Economía pública, social y de las organizaciones.

1. Definición del problema

¿El sistema pensional colombiano ha logrado cumplir con sus objetivos de mejorar la cobertura y la sostenibilidad financiera? ¿Estos cambios en el sistema pensional pudieron afectar el rendimiento económico del país?

El sistema general de pensiones en Colombia como es conocido hoy en día fue creado a partir de la Ley 100 (1993) por la cual se crea el sistema de seguridad social integral que se rige de acuerdo con la Constitución Política (1991) pues en esta se establecen los deberes que debe cumplir el Estado con los ciudadanos garantizándoles salud, protección y seguridad social integral.

El sistema general de pensiones tiene como objetivo “Garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que la ley determina”. Adicionalmente, el sistema de pensiones está dividido en dos regímenes solidarios, el régimen solidario de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual con solidaridad.

En Colombia, el trabajador puede escoger el régimen que desee o que más se acomode a este; la cotización en este sistema es de carácter obligatorio, es por ello que está conformado por todos los trabajadores ya sean independientes o no. (Ley 100 de 1993)

Los sistemas de pensiones han sido siempre un gran reto, siendo un tema muy difícil de manejar y de reformar, pues intervienen muchos factores en el desarrollo de estas políticas. Desde los años 90 se ha presentado un cambio en los sistemas

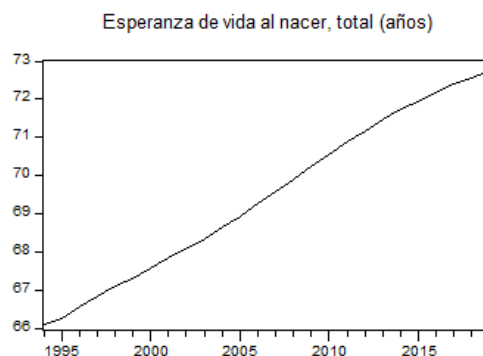
pensionales de muchos países iniciando con el modelo chileno en 1981, le siguieron países como China en 1997, Rusia en 2003 y el más reciente, Reino Unido en 2012. Estos cambios en los sistemas pensionales buscan mantener un equilibrio fiscal y mejorar la cobertura del sistema en todos países.

Como, por ejemplo, en países como Francia, Brasil o España que han estado regidos por el sistema pensional de reparto y que han visto a través de sus indicadores demográficos una crisis poblacional evidenciando que se ha extendido la esperanza de vida de sus habitantes gracias a los avances tecnológicos de la medicina y así mismo la reducción de las tasas de fecundidad a lo largo de los últimos años, como se puede observar en la Figura 1. Debido a esta crisis se han debido presentar reformas en sus sistemas de pensiones que respondan a estas lógicas demográficas.

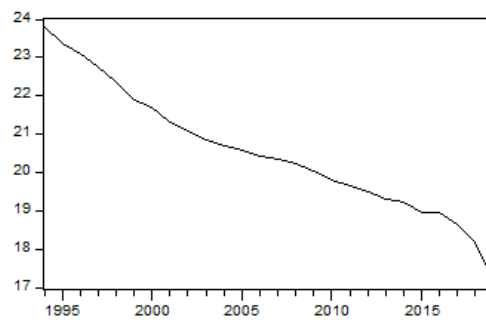
Uno de las modificaciones más comunes que ha permitido el sostenimiento del sistema pensional ha sido alargar la etapa productiva de sus ciudadanos. Mientras que en países que se han regido a partir del sistema pensional de capitalización también han tenido que permear cambios debido a la crisis demográfica, como por ejemplo Canadá, en donde se debió reducir y limitar los beneficios ofrecidos. Estos cambios en los sistemas de pensiones han sido herramientas que de acuerdo con investigaciones del Fondo Monetario Internacional han surgido para coadyuvar a la crisis mundial que vivieron los sistemas pensionales. (Internacional Monetary Fund, 2010).

Figura 1

Esperanza de vida al nacer vs. Tasa de Natalidad desde 1995 hasta 2020 a nivel mundial.



Tasa de Natalidad (Nacidos vivos en un año por cada 1000 personas)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Banco Mundial (2021)

Los problemas del sistema pensional en Colombia actualmente se basan en la baja cobertura, una gran carga financiera para los gobiernos, la inequidad y los traslados que se presentan de un régimen a otro, entre otros aspectos ha debilitado mucho el sistema de pensiones actual (El Sistema Pensional En Colombia: Retos y Alternativas Para Aumentar La Cobertura, 2010).

Los últimos gobiernos han intentado crear reformas y modificaciones para el sistema pensional como se puede evidenciar más adelante; sin embargo, se han presentado diferentes dificultades, la más actual ha sido la pandemia, que llevó al país a una recesión económica importante junto con la desaceleración del crecimiento por lo cual el gobierno actual plantea y encara la difícil situación que a pesar de ya haber estado planteada la reforma al sistema pensional afirman que sería bastante difícil implementar una reforma de esta magnitud en estos momentos (Gonzalez, 2021).

El mayor problema de no implementar una reforma puede verse reflejado en varios indicadores económicos convirtiéndose en un sistema insostenible en el mediano y largo plazo, así como lo plantea Bosch et al. (2013)

2. Objetivo General

Analizar la política pública del sistema pensional de Colombia enfocado en la cobertura y el sostenimiento financiero, con base a las reformas pensionales que se han implementado a partir de 1994 hasta 2020.

3. Objetivos Específicos

- Analizar la estructura institucional del sistema general de pensiones colombiano y las modificaciones que ha tenido desde 1994 hasta el 2020 para mejorar la cobertura y el sostenimiento financiero.
- Analizar la política pública y proponer acciones de mejora para el sistema pensional que contribuyan a mejorar el marco económico del país.
- Identificar por medio del análisis el impacto que tuvo el cumplimiento de los objetivos de cobertura a la población y sostenimientos en el gasto público, la inflación, ahorro bruto nacional, el PIB y la inversión extranjera.

4. Justificación

Este trabajo se realiza con el fin de ofrecer un análisis de políticas públicas enfocadas al sistema general de pensiones en Colombia focalizando en aspectos fundamentales como lo es la cobertura y la sostenibilidad financiera desde una perspectiva macroeconómica ya que a de acuerdo con Villar et al. (2013) y Parra et al. (2020) se ha estado dejando de lado durante los estudios al sistema pensional.

La perspectiva económica del trabajo estará relacionada con la implementación de las políticas y revisando los resultados del gasto público, el PIB, la inflación, el ahorro bruto nacional y la inversión extranjera que tuvo el país entre 1994 y 2020. Por medio de estos resultados se pueden conocer sus comportamientos una vez se inician los cambios en las políticas pensionales y a intentar cumplir los objetivos.

Se realizó este enfoque en el sistema de general de pensiones debido a que es uno de los principales temas de discusión en el ámbito académico, político y social; debido a los grandes problemas con los que cuenta a nivel de sostenibilidad financiera y cobertura sobre la población. Generando temor a los gobernantes y a la población quienes ven con temor la etapa de jubilación debido a los problemas que enfrenta el sistema y el mundo en cuanto a indicadores demográficos y regionalmente indicadores de informalidad y mercado laboral.

Por medio de este, se proponen al final consideraciones finales que permitan el desarrollo de nuevas investigaciones para lograr un sistema pensional sostenible y con un alto nivel de cobertura para la población.

5. Marco teórico

Para iniciar es importante recalcar que el sistema pensional viene dado por las políticas públicas. De acuerdo con Aguirre garzón (2016) para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) una política pública es aquella en donde los flujos de información y los cursos de acción se relacionan con un objetivo político, el cuál debe ser elegido democráticamente entre la comunidad y los gobernantes.

De esta manera, las políticas públicas son fundamentales debido a que forman parte de la ejecución de cualquier proyecto o tema importante en los gobiernos y se pueden definir como una forma en la que el Estado interviene en algunos de los temas más importantes para la población, la forma de intervención de las políticas públicas involucra leyes, programas y recursos de manera secuencial y dinámica por lo cual los temas que toquen las políticas públicas deben hacer parte de una agenda política¹.

Pero para el caso particular, es importante cuestionarse ¿cómo surgen estas políticas públicas? De acuerdo con el ciclo de política de Jones (Roth Deubel, 2002) las políticas públicas surgen con la identificación del problema reconociendo si el tema en cuestión es un tema que atañe a la sociedad, esto con el fin de inscribirlo a la agenda política, para que sea debatido y que sea reconocido como un tema que necesita intervención pública.

Posteriormente, se llega a la formulación de soluciones y la toma de las decisiones encaminadas a mejorar el tema del cual se está tratando y pasa a elaborarse las políticas que permitan solucionar los problemas. Tiempo después se debería hacer un estudio de implementación para posteriormente evaluar si la política resuelve el problema.

Este mismo proceso lo menciona Roth (2002) como una herramienta la cual permite que a lo largo de las diferentes fases se elabore un análisis de la política que partiendo desde todos los pasos permita observar todos los puntos de vista para revisar si las decisiones tomadas fueron correctas y ayudaron a disminuir los problemas que se presentaban alrededor del tema, además permite la formulación de nuevas propuestas de mejora en torno al tema en cuestión.

¹ El término de agenda política de acuerdo con Roth se utiliza para indicar “el grupo de problemas percibidos que necesitan un debate público o la intervención de las autoridades públicas legítimas”. (Roth Deubel, 2002)

De acuerdo con lo anterior y en el caso particular, las políticas públicas que son enfocadas en el sistema pensional y previsional surgen de diferentes problemas que afectan a la población directamente, entre los cuales se destaca la composición y desigualdad en los ingresos de la población de tercera edad y la crisis demográfica que desata problemas futuros para los ingresos de las generaciones futuras que harán parte de este grupo poblacional en caso de que las normas y leyes para este sigan siendo las mismas.

Como menciona Roth (2002) se puede evidenciar la completitud del análisis de las políticas públicas usando el ciclo de políticas de Jones pues es una excelente fuente de implementación y posterior análisis de políticas públicas. Por ejemplo, para el caso particular del sistema pensional colombiano, permite el desarrollo detallado y específico de la investigación sobre las pensiones en Colombia, desde la razón de su surgimiento hasta su impacto en la economía, revisando aspectos macroeconómicos durante su implementación; como el gasto fiscal, la inflación, la inversión extranjera, ahorro nacional bruto y cambios en el PIB.

El sistema pensional ha sido un tema crucial para los gobiernos, debido a la constante preocupación que genera el crecimiento de la población de la tercera edad debido al incremento de la esperanza de vida al nacer de aproximadamente 7 años de acuerdo con los datos obtenidos por el Banco Mundial (2020) y la reducción de jóvenes en razón a la reducción de las tasas de natalidad.

De esta manera, el sistema pensional hace parte de un sistema mucho más grande denominado como el sistema de protección social el cual tiene como propósito para la sociedad brindar seguridad a cada individuo, lo que corresponde a un aspecto fundamental para la vida de cualquier ser humano debido al constante peligro que se corre diariamente.

Sin embargo, es importante aclarar que las ideas de sistemas de protección social surgieron a partir del sistema de previsión y seguridad social que nació en las sociedades más antiguas; Babilonia, Grecia y el Imperio Romano presentaron ideas empíricas de lo que hoy en día se conoce como el sistema previsional. Por ejemplo, los ahorradores trabajaban junto con las agremiaciones fomentando un ahorro para que sus familias lo usaran en caso de que ellos murieran o estuvieran enfermos. (Quesada Sanchez & Rojas Tercero, 2009)

Años más tarde se implementa el concepto “protección social” que fue desarrollado de la mano con la creación del Estado Moderno² a partir de esto se crean los sistemas de protección social integrado simultáneamente por el sistema de salud y de pensiones, el sistema de pensiones con el tiempo se dividió en dos subsistemas importantes.

La primera clasificación de pensiones fue el sistema de capitalización que fue implementado inicialmente en Escocia por dos pastores protestantes Alexander Webster y Robert Wallace en 1744, quienes proporcionaban un fondo de seguro de vida a los huérfanos de pastores muertos y viudas, a los pastores se le descontaba parte de su sueldo para este fondo. (Montenegro et al., 2019)

Y posteriormente, el sistema de reparto que nació en Alemania en 1881 implementado por el canciller Otto von Bismarck quien evitaba el levantamiento social y así mismo la toma del socialismo en el país, convirtiendo a Alemania en el primer país del mundo en tener un sistema de pensiones para el adulto mayor. (Croquevielle, 2016)

Es importante recalcar que los sistemas pensionales en el mundo están formulados en base al modelo de generaciones traslapadas, el cual según Samuelson (1958) es un modelo de ciclo de vida donde intervienen dos generaciones y de acuerdo a esto se establecen las condiciones de un sistema de seguridad social óptimo que es aquel que convierte un equilibrio de mercado en un equilibrio congruente que maximiza la utilidad a lo largo del ciclo de vida de cada generación.

A medida que inicia la implementación del concepto del estado moderno y a conocerse los derechos humanos en la sociedad se hace fundamental la necesidad del ahorro pensional ya que se vincula con la seguridad y la vida digna, siendo estos derechos fundamentales y que como lo menciona Quesada y Rojas (2009) en su estudio donde traen a colación a Buckhardt cuando dice que “son el descuento anticipado de futuros infortunios”.

Esto obligó a que se empezara a implementar ahorros que busquen la protección social e inicia la concepción del estado de bienestar que ha sido un concepto ampliamente utilizado por varios autores, entre ellos Amartya Sen quien describe el

² El Estado moderno surge entre los siglos XV y XVI mientras el feudalismo sufría una fuerte crisis y los reyes aprovechaban esto para retomar el poder.

objetivo del Estado de bienestar como aquel que consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna, sobretudo la Europa moderna. (Sen, 1999)

Si bien es un concepto que se puede aplicar en un gran campo de temas relacionados con políticas gubernamentales, el Estado de bienestar, es un concepto que se relaciona con el objetivo del sistema pensional que busca protección a la población en un futuro, específicamente durante la etapa de la vejez.

En el caso particular (Colombia), el Estado de bienestar interviene cuando en una familia, las personas que no se encuentran en etapa productiva sino en etapa de jubilación no tienen ingresos debido a su bajo nivel de ingreso por falta de ahorro. Esto termina en que la familia tiende a tener un bajo nivel de calidad de vida, por lo que el Estado interviene. De esta forma, para Sen (1999) el Estado debe brindar un pequeño apoyo a estas familias, logrando que no caigan en la pobreza extrema³.

Desde la Asamblea en Viena hasta mediados de los ochenta e inicios de los noventa, en Europa se presenta un cambio trascendental en el sistema previsional mundial, el cual fue motivado por la dificultad de mantener los altos y crecientes costos fiscales de los sistemas de reparto con los beneficios adquiridos de la pos-guerra y así mismo por la difusión del modelo chileno llevado a cabo por el Banco Mundial en 1981. (Leitch et al., 2020)

Por ejemplo, en Europa del este se generó la transformación económica de Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa; los cuales corrigieron una precaria situación de las cuentas de seguridad social y redujeron el carácter redistributivo del sistema pensional adicionando el prematuro envejecimiento de la población. (Antón Perez, 2006)

Por otro lado, en América Latina se presentó un comportamiento muy similar cuando se empezó a difundir el modelo de pensiones chileno, este sistema que se enfocó principalmente en privatizar los fondos de pensiones, generando un régimen de capitalización que buscaba la sostenibilidad financiera del sistema y el crecimiento económico del país.

³ La pobreza a la que hacía referencia Sen (1999) es a la definida así por la sociedad europea.

En Colombia, particularmente, el inicio del sistema de pensiones se remonta a 1945 mediante la Ley 1600 por la cual se crea la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacional, y así mismo iban siendo creadas más cajas de previsión por medio de los sindicatos que creaban planes de pensiones para el personal. Años más tarde se crea lo que sería el Instituto de Seguros Sociales que buscaba atender los riesgos de enfermedad y así mismo administraba los beneficios de invalidez, vejez y muerte. (Azüero Zúñiga, 2020)

Con la creación de la constitución de 1991 donde se estipula que Colombia al ser un Estado Social de Derecho tiene como esencia la protección social y debe ser fundamentado en el principio de protección en derechos a la ciudadanía y en general a la población. Por lo cual el nuevo sistema pensional en Colombia fue creado bajo el amparo de los artículos 46 – 48 - 53 de la misma.

En general, a partir de la Ley 100 (1993) el sistema pensional en Colombia ha tenido pocos cambios estructurales. Uno de ellos ha sido la Ley 797 de (2003) la cual fue una de las más grandes reformas que ha tenido la Ley 100. Así mismo, el Acto Legislativo 1 (2005) que ha sido importante a nivel constitucional para reafirmar los deberes que tiene el Estado para con los ciudadanos adicionando algunos párrafos al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia de 1991 (Const., 1991, art.48) el cual se enfoca en el derecho a la seguridad social.

Las reformas al sistema pensional se realizaron principalmente con el fin de mejorar la cobertura en pensiones que se tenía previo a la Ley 100 (1993) pues presentaba niveles muy precarios de afiliación al sistema en proporción a las personas que se encontraban en etapa productiva; también buscó generar sostenibilidad para el sistema y para el gobierno en cuanto a traslados a este tipo de fondos en el largo plazo.

En la creación de la Ley 100 (1993) el sistema genera de pensiones en Colombia se pensó el sistema para una economía cerrada y para cumplir con los objetivos propuestos se crearon dos subsistemas o regímenes, entre los cuales se encuentran el RAIS⁴ y el RPM⁵.

⁴ Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS)

⁵ Régimen de Prima Media (RPM)

El régimen de ahorro individual solidario (RAIS) operan todas las administradoras de fondos privadas es decir un régimen de capitalización, las administradoras permiten que el dinero de los afiliados genere rendimientos financieros a través de inversiones, por lo cual los afiliados se encuentran divididos en varios fondos, los cuales están establecidos de acuerdo a la tolerancia al riesgo del perfil del afiliado.

Los fondos establecidos son fondo moderado de riesgo, fondo conservador, fondo de alta tolerancia al riesgo o multifondos. Las administradoras de fondos de pensiones privadas clasifican a los afiliados de acuerdo a un perfil definido por capital ahorrado, edad y tiempo de cotización o en el caso del multifondos puede ser parte de varios fondos de acuerdo a la decisión del afiliado y el perfil que tenga.

Adicionalmente los afiliados que se encuentran dentro del fondo de pensiones obligatorias que son todos los trabajadores dependientes o independientes pueden adicionalmente ser parte de un fondo de pensiones voluntarias que permite a sus afiliados aumentar su capital acumulado ahorrando un monto adicional a lo que se exige legalmente. (Colfondos , 2021)

Por otro lado, se encuentra el régimen de prima media (RPM) o régimen de reparto que es administrado por un fondo público conocido como Colpensiones. Las personas que ingresan a este régimen aportan las pensiones para los pensionados actuales bajo este régimen y adquieren el beneficio de que cuando estén en su etapa de jubilación las generaciones futuras de trabajadores sean quienes paguen su pensión.

Este régimen ha sido el que mayor insostenibilidad financiera presenta ya que a pesar de que recibe subsidios del gobierno y tener un gran portafolio de inversión los costos fijos no se alcanzan a cubrir.

El régimen de prima media maneja dos programas que responden a la política de protección a la vejez del gobierno. Los cuales son Colombia Mayor el cual es un programa público de solidaridad del Estado con el adulto mayor que beneficia a la población en condición de vulnerabilidad que se encuentra identificada bajo el sisbén 1 y 2. Y, por otro lado, los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) el cual permite que las personas que ganan menos de un salario mínimo o que se encuentran en la informalidad puedan hacer un ahorro para completar el ahorro, este beneficio suele ser complementario al RPM y al RAIS

En un régimen especial se encuentran las personas que hacen parte de la fuerza pública y docentes quienes tienen una base de cotización diferente y establecido por la ley.

Como se evidenció durante la creación de la Ley 100 (1993), Ley 797 (2003) y la Ley 860 (2003) el sistema pensional buscaba aumentar la cobertura de afiliación del sistema y en un futuro el aumento de pensionados y la reducción de costos para el gobierno. Para evaluar el cumplimiento e impacto de estas leyes varios autores colombianos como Acevedo Tarazona (2010) Consuelo Uribe (2002), Mora (2016) entre otros, realizaron un análisis sistemático del sistema.

Para Acevedo Tarazona (2010) el sistema pensional sin lugar a dudas significó un cambio en el sistema de protección social pues fue a partir de la constitución de 1991 que el concepto de seguridad social fue elevado a establecerse como una norma constitucional. A partir de la implementación de la Ley 100 se empezó a ver un incremento en la cobertura del sistema pensional, este nuevo sistema removió limitantes creadas por el antiguo sistema.

Aproximadamente 8 años después de la Ley 100, Consuelo Uribe (2002) presenta una investigación junto con la CEPAL donde se determina que la cobertura para ese momento solo cubría una cuarta parte de la población económicamente activa para lo cual a pesar del incremento de afiliados no es suficiente si se tiene en cuenta toda la población económicamente activa.

Así mismo como se menciona en un estudio de Fedesarrollo, el bajo dinamismo encarece el mercado laboral del empleo formal; además también se afirma que el crecimiento de la población joven en los últimos años ha llevado a un crecimiento del desempleo en esta población llevándola a la informalidad y posteriormente a no cotizar o cotizar tasas muy bajas que generan en el Estado más gasto fiscal. (Santa María et al., 2010) Lo cual va de la mano con el incremento de la población mayor y la baja tasa de fecundidad (la pirámide poblacional empieza a invertirse) que maneja el país en la actualidad siendo ya el 2010 se presentaban estas discusiones que hoy once años después sigue presentándose y en mayor medida.

Adicional a ello, según Mora (2016) se deben tener en cuenta los problemas estructurales que se manejan dentro del mercado laboral debido a la informalidad y las bajas tasas de cotización de estos individuos. Pero no solamente es el mercado

laboral, también dentro de la reforma pensional de 1993 se hizo necesario la creación del bono pensional⁶. A partir de la creación de este, el Estado debe adicionar el pasivo del bono pensional que tiene con las personas que cotizaban antes de la Ley 100, esto lo define Clavijo (2004) como la deuda contingente. Lo cual hace insostenible en el futuro la financiación de las pensiones por parte del Estado en cuanto el régimen de prima media según un estudio de Fedesarrollo:

“Para 2008 los gastos en pensiones del gobierno nacional central ascendieron a cerca de \$17 billones y para 2009 cerca de \$20 billones, lo cual para el PGN no existe otro rubro con un gasto similar y que beneficie a tan pocas personas.” (Santa María et al., 2010)

En el estudio de Parra et al. (2020) se establece que es necesario tener en cuenta que el modelo que ellos plantean para el análisis es de una economía cerrada y que tienen variaciones importantes en la tasa de interés lo cual sería importante en el estudio que se realizará con el fin de encontrar que cambios se presentan en esta variable, además también mencionan que puede que si se usará un modelo de economía abierta las variaciones generadas en la tasa de interés pueden ser menores. Así mismo proponen que al disminuir la carga fiscal del régimen de reparto puede incrementar el nivel de ahorro de todos los individuos que hacen parte de la economía. (Parra et al., 2020)

6. Alcance

El presente trabajo será una investigación de tipo explicativa que se realizará con datos obtenidos desde el año 1994 hasta el 2020. El cuál desde una analítica conceptual y de la mano con información económica permitirá reconocer los efectos de los cambios del sistema pensional colombiano aplicados para mejorar la cobertura y la sostenibilidad financiero del sistema aplicadas en las variables macroeconómicas propuestas, con el fin de plantear soluciones a problemas que se han evidenciados con el fin de cumplir los objetivos del sistema pensional y vaya de la mano con la mejora de indicadores macroeconómicos que hayan sido afectados.

⁶ El bono pensional es un título valor que representa tiempo y dinero, los aportes efectuados a Colfondos lo que antes era llamado el Instituto de Seguros Sociales o a las cajas o empresas públicas y privadas reconocedoras de pensión, para el traslado a un fondo de pensiones. (Colfondos, 2020)

7. Metodología

Con el fin de realizar el debido análisis de políticas públicas para el sistema de pensiones, se plantea el uso del ciclo de política el cual ha sido diseñado por Jones en 1970 y el cual menciona Roth (2002).

Se escoge esta metodología ya que permite observar paso a paso la elaboración de la política, así mismo se puede realizar un análisis completo de cada fase para encontrar una conclusión alineada a la realidad de la política y desde una gran perspectiva. Las otras metodologías a comparación del ciclo de Jones se quedarían cortas al momento del análisis pues solo permitirían ver aspectos generales que ya han sido detallados en estudios anteriores y no dejan ver errores específicos dentro de cada fase dejando de lado el aprendizaje a partir de los errores para cambiar en un futuro aspectos negativos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el ciclo de Jones que plantea Roth (2002) permite y propone una distinción clara y organizada de la política en donde se puede observar paso a paso la creación, implementación y desarrollo para finalmente elaborar un análisis el cual se caracteriza por la rigurosidad y el detalle de la política pensional, aspectos que en otras metodologías no son fundamentales, a partir del análisis planteado por Jones se pueden ampliar las perspectivas de quien analiza la política pública.

Esto confiere una ampliación en el rango de información, apegándose a detalles importantes y muchas veces pasados por alto, por medio de este método se permite romper los esquemas tradicionales de análisis innovando en el uso de modelos analíticos importantes.

Para llevar a cabo el desarrollo de esta metodología se realizó la recolección de documentos destacados en el ámbito académico debido al reconocimiento de las instituciones que los elaboran, estos documentos se han realizado bajo la supervisión de Fedesarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Externado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Su importancia y el nivel que tienen radica en la fiabilidad de sus argumentos, fuentes y criterios; los cuales permiten que personalidades influyentes en la política, gobernantes y

hacedores de políticas utilicen estos documentos como guía para la creación, implementación, modificación y evaluación continua de las políticas.

Los criterios principales que permitieron seleccionar los documentos y fuentes estadísticas referenciadas a continuación en general, fueron que tuvieran sentido con el desarrollo de la metodología planteada, su relevancia en el ámbito académico y político por lo que se tuvo en cuenta la frecuencia de las citas que tenían los documentos o los datos cuantitativos, adicionalmente los soportes técnicos que tenían los documentos, aspectos definidos a lo largo del estudio de Roth (2002)

En el caso de la fase de identificación del problema, los documentos debían cumplir con todo el aspecto histórico y de antecedentes del sistema pensional e indicadores que permitieran realizar un análisis cuestionando los problemas encontrados a partir de estos y que permitan cuestionar la realidad del problema en todas las dimensiones que atañen para un análisis específico del sistema pensional actual.

En la fase de formulación de la agenda y de las políticas, los documentos implementados fueron enfocados al aspecto político y normativo por lo cual se buscó que el documento principal tuviera un recuento de lo que cada gobierno había planteado durante la formulación de su plan de desarrollo, de la mano con los documentos normativos que permitieron evidenciar la realidad de lo que cada gobierno realizaba, por medio del cual permitió un análisis desde la norma.

En la fase de adopción de la decisión e implementación se buscó que los documentos tuvieran una amplia base teórica de la mano con relevancia académica permitiendo que el trabajo de análisis tuviese una fuerte argumentación teórica que reflejara las decisiones planteadas durante la implementación de las políticas pensionales.

En la fase de evaluación y análisis, los documentos debían tener en cuenta aspectos macroeconómicos que dieran fuerza o destruyeran a la hipótesis de los efectos generados a partir del cumplimiento de los objetivos del sistema pensional, adicionalmente se implementaron datos estadísticos los cuales debían cumplir con los soportes técnicos y de creación por parte de instituciones estatales ya que a partir de estos datos es que los hacedores de política se guían para la elaboración de los proyectos.

En conclusión, el uso de estos documentos permite identificar aspectos que dieron lugar a la creación de un nuevo sistema pensional como la baja cobertura en pensiones antes de 1993 y que de acuerdo con Roth (2002) también permite analizar desde diferentes perspectivas cada cambio, que en el caso particular se introdujo dentro de las diferentes reformas que se han planteado, además brindan herramientas literarias y teóricas que robustecen los argumentos del análisis de las políticas pensionales.

Así mismo, el uso de fuentes de información estadística y de datos cuantitativos fue fundamental para ampliar, corroborar y justificar claramente los argumentos planteados durante el desarrollo del análisis de las políticas públicas. Estas bases de datos cuantitativas fueron obtenidas mediante información encontrada en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Banco de la República, Banco Mundial y Organización de las Naciones Unidas.

Sin embargo, los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) fueron recolectados a través de solicitud directa al ministerio ya que, de acuerdo a la propiedad intelectual de la entidad, se limita el acceso libre a tales datos por lo que se hace necesario la requisición de estos directamente a la institución.

8. Análisis de la política pensional

Para llevar a cabo la metodología mencionada previamente se desarrollará el siguiente ciclo de política que fue construido en base a lo planteado por Jones y explicado en el estudio de Roth (2002).

Dentro del estudio de Roth (2002) el ciclo de Jones inicia con la identificación del problema que permita reconocer si el tema en cuestión es un tema que atañe a la sociedad, esto con el fin de inscribirlo a la agenda política, para que sea debatido y que sea reconocido como un tema que necesita intervención pública. Esta agenda tiene como objetivo reconocer las necesidades de la población y así hacer más eficiente la administración que el gobernante deberá hacer de los recursos, recursos que provienen de impuestos y otros ingresos del Estado. (Aguirre Garzón, 2016)

Posterior a la identificación del problema, se pasa a la formulación de soluciones y la toma de las decisiones encaminadas a mejorar el tema del cual se está tratando, una vez estas decisiones son tomadas por los hacedores de políticas públicas, se

pasa a la fase de implementación que según Roth (2002) presenta varios enfoques y que a partir de este se realiza un análisis en base a un estudio de implementación que permite avanzar con el ciclo de política hacia la evaluación.

La evaluación y el análisis general de la política pública permite observar todos los puntos de vista para revisar si las decisiones tomadas fueron correctas, además permite la formulación de nuevas propuestas de mejora en torno al tema en cuestión.

A partir de lo anterior, se elaboró la Tabla 1 donde se puede observar de manera clara los documentos y datos cuantitativos que permiten realizar el proceso analítico proveniente del ciclo de política diseñado por Jones y que en el presente trabajo se modificó para el caso particular (políticas pensionales). Además, evidencia el paso a paso descrito previamente junto con el objetivo que cumple cada fuente de información dentro de la herramienta de análisis elegida, por lo cual refleja el proceso investigativo que lleva el ciclo de política de Jones. (Roth Deubel, 2002)

Tabla 1

Ciclo de Política del Sistema General de Pensiones de Colombia

Fase del Ciclo	Técnica de Investigación	Contenido	Objetivo
		Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. (Roth Deubel, 2002)	Cuestionar la realidad del problema en sus dimensiones más pertinentes para el analista
		Mejores pensiones, mejores trabajos (Bosch, Melguizo, & Pagés, 2013)	Analizar los antecedentes de los sistemas pensionales que han generado la crisis de los sistemas pensionales a nivel regional
Identificación del problema	Investigación documental	El Sistema Pensional En Colombia: Retos Y Alternativas Para Aumentar La Cobertura (Santa María et al., 2010)	Identificar los problemas y riesgos del sistema pensional; así como también conocer los antecedentes a la reforma de la Ley 100
		Impactos Macroeconómicos del Sistema Pensional en Colombia (Villar et al., 2013)	Revisión de antecedentes del sistema pensional a nivel local enfocado a la Ley 100 de 1993

	Investigación normativa	Decreto 1600 de 1945 Ley 90 de 1946	Antecedentes al sistema pensional actual
	Matriz de análisis de Roth (2002)	Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. (Roth Deubel, 2002)	Cuestionar la realidad del problema en sus dimensiones más pertinentes para el analista
		El Sistema Pensional En Colombia: Retos Y Alternativas Para Aumentar La Cobertura (Santa María et al., 2010)	Identificar los problemas y riesgos del sistema pensional; así como también conocer los antecedentes a la reforma de la Ley 100
	Fuentes Estadísticas	Afiliaciones totales al sistema pensional 2000 hasta 1994	Identificar los costos fiscales que ha tenido el gobierno para mantener los subsidios y demás costos del sistema de pensiones con relación a las afiliaciones al sistema pensional
		Gasto público en Pensiones 2000 hasta 2020	
Formación de la agenda y Formulación de Políticas	Investigación documental	Política pública nacional de envejecimiento y vejez en Colombia (Aguirre Garzón, 2016)	Identificar las políticas de los planes de desarrollo enfocadas en la población clasificada en el rango etario de la vejez en base a los planes de desarrollo
		La Reforma Pensional: Fortalecer El Capital Financiero Y Pauperizar Los Trabajadores (Daza Gamba, 2012)	Identificar la forma de aprovisionamiento de los regímenes especiales del sistema pensional
		Historia del Banco de la República. Crisis de 1999 (Pérez Reyna, 2015)	Identificar aspectos de política monetaria que afectaron al marco macroeconómico del país en la época
		Proyecto de Ley Reforma Pensional 2020 (León et al. 2020)	Identificar las propuestas más recientes para la reforma pensional.
		Investigación Normativa	Constitución Política de Colombia 1991

		Ley 100 de 1993	Identificar los objetivos que se planteó el gobierno con el nuevo sistema de pensiones y si tienen relación con la solución de los problemas
		Conpes 2753 (1995)	Establecer la financiación de políticas económicas y sociales enfocadas a personas de tercera edad
		Ley 797 de 2003	Identificar las modificaciones realizadas junto con los objetivos que se tienen al modificar la Ley 100
		Ley 860 de 2003	
		Conpes 70 (2003)	Identificar el fondo de solidaridad pensional y su forma de financiación.
Adopción de la decisión	Investigación documental	Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. (Roth Deubel, 2002)	Reflejar la base teórica y científica que refleja las decisiones planteadas en las leyes destinadas para la creación del sistema pensional actual
		Perspectives: The Ethology of Homo economicus (Persky, 1995)	Establecer la relación entre las bases teóricas y el sistema pensional bajo un concepto que atañe adecuadamente la forma del comportamiento del individuo dentro del sistema pensional
Implementación	Investigación documental	Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. (Roth Deubel, 2002)	Identificar la base teórica y científica que refleja un correcto desarrollo del análisis de la evaluación de la implementación que permite adecuar este análisis a la política pensional colombiana
		Mejores pensiones, mejores trabajos (Bosch, Melguizo, & Pagés, 2013)	Identificar el análisis de la implementación de las políticas realizada por el autor y que permita argumentar el análisis de implementación para el sistema pensional colombiano actual.
Evaluación	Investigación documental	Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. (Roth Deubel, 2002)	Establecer el método de evaluación que va acorde con las políticas del sistema pensional, que permita dar lugar a un análisis completo

enfocado al sistema pensional colombiano

El Sistema Pensional En Colombia: Retos Y Alternativas Para Aumentar La Cobertura (Santa María et al., 2010)	Reflejar algunos impactos en los aspectos macroeconómicos afectados por las modificaciones del mercado laboral e indicadores demográficos que se obtuvieron con las modificaciones al sistema pensional
Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico (Parra et al., 2020)	Identificar como se ha implementado el modelo del sistema pensional colombiano y que efectos demográficos y macroeconómicos ha traído para el país
Impactos Macroeconómicos del Sistema Pensional en Colombia (Villar et al., 2013)	Identificar los efectos macroeconómicos ha traído para el país las modificaciones del sistema pensional Reconocer la estimación de los efectos del ahorro y la inversión de la reforma de pensiones sobre el PIB que estableció el autor durante su estudio
El sistema de pensiones en Colombia: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera (Azüero Zúñiga, 2020)	Reconocer los efectos que trajo consigo la creación del actual sistema pensional colombiano y reconocer implicaciones en el largo plazo
Investigación conceptual	Macroeconomía Aplicada (Pavón Cuellar, 2013) Macroeconomía (Villamizar Jaimes, 2016)
	Identificar conceptos teóricos que apoyen la argumentación del análisis realizado a la política pública.

	Afiliaciones del Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS) y Régimen de Prima Media (RPM) desde 1994 hasta 2020. (Superintendencia Financiera, 2021)	Reflejar la evolución en las afiliaciones de los diferentes regímenes del sistema pensional en Colombia
	Déficit presupuestal de Colombia como porcentaje del PIB (MHCP, 2021)	Distinguir los cambios en cuanto a costos fiscales que trajo la modificación del sistema pensional con sus respectivas reformas
	Inflación Total (Banco de la República de Colombia, 2021)	Reflejar los resultados obtenidos de Colombia en la inflación desde 1994 hasta 2020
	Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia (Banco Mundial, 2021)	Reflejar los resultados obtenidos de Colombia en el PIB desde 1994 hasta 2020
Fuentes estadísticas	Ahorro bruto nacional como Porcentaje del PIB (Banco Mundial, 2021)	Reconocer los cambios en los niveles de ahorro de la población colombiana registrados entre 1994 y 2020 como parte del efecto de las modificaciones al sistema pensional
	Inversión Extranjera Directa (Banco Mundial, 2021)	Identificar los cambios que se presentaron desde 1996 hasta el 2020 en la inversión extranjera directa.
	Cobertura de afiliaciones al sistema pensional utilizando la Población Total, Afiliados Totales y Pensionados totales entre 1997 y 2020 (Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, 2020)	Reflejar los cambios que se presentaron desde 1993 hasta el 2020 en cuanto a número de afiliados en los diferentes sistemas

Gasto público en Pensiones 2000 hasta 2020	Observar la evolución del gasto público a lo largo de los últimos veinte años y confirmar la insostenibilidad del sistema para el gobierno.
Total de pensionados por tipo de población vs. total de la población. (Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones , 2020)	Establecer la evolución de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia.

Fuente: Elaboración propia bajo la adaptación de Roth (2002)

8.1 Identificación del problema

Los documentos implementados para esta fase del ciclo de política serán los estudios de Roth (Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación., 2002), Bosch et al. (Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en américa latina y el caribe, 2013), Santa María et al. (El Sistema Pensional En colombia: Retos y Alternativas Para Aumentar La Cobertura, 2010); junto con fuentes estadísticas obtenidos de la Superintendencia Financiera y el Ministerio de Hacienda.

Partiendo de estos documentos los cuales presentan los antecedentes del sistema pensional, se puede lograr una identificación clara del problema que permite encontrar específicamente que se buscó con la creación del sistema pensional. Este paso de la identificación del problema sigue el planteamiento de Roth (2002) quien determina unas preguntas para desarrollar y encontrar la identificación del problema que promueve la elaboración de una política pensional.

Es importante destacar que uno de los principales problemas en Latinoamérica y el Caribe en relación al sistema pensional son los altos niveles de informalidad que se presenta en la región según lo describe Bosch (2013) así mismo, el tipo de sistema que tienen los países va totalmente contrariado a la situación que vive la población, en razón principalmente al número de años que debe esperar una persona para recibir una pensión contributiva la cual no asegura que en la vejez no caiga en la pobreza, pues la economía de la región es volátil y poco robusta.

Adicional a ello, según los estudios de Bosch se debe tener en cuenta el cambio generacional que presentará la región pues la población ha envejecido rápidamente en las últimas décadas; cómo lo mencionan en su estudio “La región va a pasar de tener 9,6 personas en edad de trabajar por cada adulto mayor en 2010 a 3,2 en 2050” (Bosch et al., 2013).

Otro de los principales problemas que ha presentado el sistema pensional en la región ha sido la baja cobertura del sistema a la población en edad de jubilación con una pensión contributiva, las cuales son los ahorros o contribución al ahorro que realiza un individuo durante su etapa laboral para su vejez. Así mismo, en el caso de las pensiones no contributivas las cuales son pensiones que no corresponden a ningún aporte o contribución realizada por el individuo; este tipo de pensiones también presenta un bajo nivel de cobertura de la población.

Según Bosch (2013) es importante denotar que las pensiones de la región no son suficientes para la población que lo necesita ya sea de carácter contributiva o no contributiva y es que muchos de los beneficios no colocan al individuo por encima de la línea de pobreza, además de esto, se adiciona el bajo número de mujeres que llegan a obtener pensiones justas e incluso llegar a adquirir una pensión, esto en base a varios fenómenos culturales y dinámicas sociales que han marcado la región latina y del caribe.

Por su parte, el sistema pensional en Colombia ha presentado cambios muy reducidos en los últimos años, desde aspectos fundamentales como lo fue la Ley 100 de 1993 que generó un cambio trascendental en el sistema de protección social de los colombianos.

La normativa previa a la gran reforma de los años noventa data de 1945 con el Decreto 1600 de 1945 por el cual se organiza la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, esta caja era una entidad autónoma e independiente del Estado estaba encargada del reconocimiento y pago de las prestaciones oficiales y adicionales a las que los empleados y obreros nacionales tienen derecho. (Decreto 1600 de 1945)

Posterior a este decreto, se encuentra la Ley 90 (1946) en la cual se establece el seguro social obligatorio con la creación de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), pero estas cubrían primordialmente a los empleados del sector público, así

mismo era común que la mayoría de los gremios y empresas del sector público tuviesen su propia caja de previsión social la cual cubría pensión por vejez, accidente o salud. (Santa María et al., 2010)

Sin embargo, las pensiones de los empleados de empresas privadas eran de carácter voluntario; es por ello que para 1967 se estableció que, para las empresas privadas, que la administración de los fondos de previsión de pensiones por vejez, accidente y salud estarían en manos del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS) que luego pasaría a ser Instituto de Seguros Sociales (ISS). (Villar et al., 2013)

Según lo define Roth (2002) es importante realizar un esquema analítico sencillo donde se pueda cuestionar la realidad del problema en las dimensiones más pertinentes, para lo cual se plantean diferentes preguntas que contribuye a la definición del problema que incumbe al sistema pensional colombiano, adicional a ello plantearse estas cuestiones permite comprender el funcionamiento del problema lo cual es fundamental para la identificación tanto de actores como de la lógica de comportamiento de esto.

- *¿En qué consiste el problema?*

El problema correspondiente al sistema de pensiones en Colombia consiste en una baja cobertura de la población, altos niveles de informalidad, inequidad en la distribución de subsidios para las pensiones, sostenibilidad financiera al largo plazo y específicamente en lo que respecta al régimen de prima media (RPM) según Santa María et al. (2010) varias estimaciones han determinado que entre el 42% y el 72% del monto de pensiones que son otorgadas por este régimen son subsidiadas, lo que significa un alto monto de carga fiscal.

- *¿En qué condiciones surgió el problema y cuáles son sus causas? ¿La normatividad existente sobre el tema genera problema?*

El problema de la cobertura ha existido a lo largo de los años y ha sido fundamentalmente por el elevado número de empleos informales que se presenta en Colombia, y aunque en 1946 se creó el sistema de provisiones para la vejez este no solucionó el problema de la cobertura, de la informalidad e incluso a partir de este se incrementó la inequidad del sistema en base a los grandes subsidios que se presentaban a las pensiones de la población más

rica y no de la población más vulnerable siendo esta la que menos niveles de ahorro tiene para su vejez.

Por otro lado, el problema de sostenimiento fiscal en el largo plazo surgió a partir de la Ley 100 (1993) con la creación del sistema pensional dual, en los cuales se encuentran el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y el Régimen de Prima Media (RPM), siendo el RPM el que mayor pasivo fiscal genera en las cuentas nacionales, a partir de ello se creó la Ley 797 (2003) la cual permitió por un tiempo mayor equidad y mejoras en el aspecto fiscal.

Posterior a la Ley 860 de (2003) se buscó reducir el pasivo pensional en 40 puntos del PIB sin embargo, la Corte Constitucional posterior a la designación de la Ley 860, por medio de la Sentencia C-754 de 2004, declaró inexecutable el Artículo 4 de la Ley 860, declarando grandes gravámenes a los más pobres y a las generaciones más jóvenes quienes debían pagar entre otras cosas la deuda pública. (Santa María et al., 2010)

- *¿El problema es duradero o pasajero?*

Los problemas del sistema pensional han sido duraderos y se ha buscado con cada reforma modificarlos y generar mejores resultados en el corto plazo sin embargo, las brechas de sostenimiento fiscal continúan y generan al Estado grandes déficits fiscales, adicional a ello, las políticas gubernamentales no favorecen el apoyo a trabajos formales que busquen desincentivar el sector informal de la economía que es y ha sido a lo largo de los años un gran problema para el sostenimiento fiscal y financiero del sistema pensional.

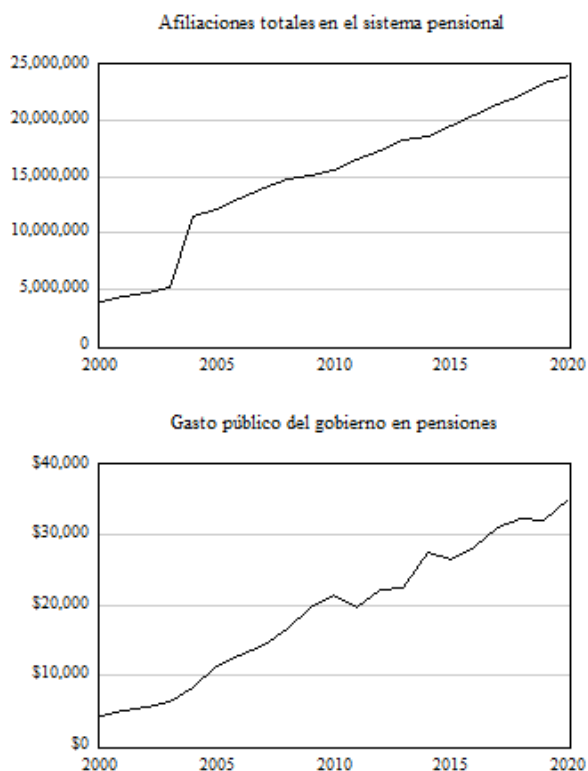
- *¿Es posible observar una evolución del problema? (ciclos, regularidades, agravación)*

En cuanto a cobertura se pudo observar que con la implementación de la Ley 100 (1993) mejoraron los niveles de cobertura, sin embargo se pudo evidenciar un incremento favorable una vez se hicieron las modificaciones de la ley 100 en las reformas del año 2003. (Ley 797 y Ley 860 del 2003) Como se puede evidenciar en la Figura 2 las afiliaciones presentan un comportamiento muy similar al gasto público en pensiones, pues una vez las afiliaciones se incrementan entre el 2000 y el 2005 el gasto tiene un aumento similar. Los gastos del gobierno van por cuenta de los bonos pensionales,

cuotas partes pensionales, mesadas pensionales, asignaciones de retiro en el caso de las fuerzas armadas y de policía, concurrencia de la nación en los pasivos pensionales de las universidades públicas, aportes al régimen de prima media y conceptos similares que conforman el presupuesto general.

Figura 2

Afiliaciones totales al sistema pensional vs. gasto público en pensiones 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Superintendencia Financiera (2020) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021)

- *¿Quiénes son los afectados por el problema y de qué modo lo están (directa e indirectamente)?*

Las personas que se ven afectadas directamente son las personas de bajos recursos y que en su mayoría hacen parte de la población que trabaja en el sector informal, así como los jóvenes cuya afectación es indirecta; esto debido al elevado número de subvenciones que deben pagar, adicional a ello, las personas de escasos recursos deben cotizar para financiar en un futuro su propia pensión. (Santa María et al., 2010)

- *Si no se interviene, ¿qué sucedería a los afectados y a los demás?*

En caso de no intervención, el régimen de prima media sería inviable financieramente pues aumentaría el nivel de pasivos del Estado en las cuentas nacionales, así como también se reduciría la población cubierta debido a las altas subvenciones que deben pagar aumentando la inequidad no solo en cuanto a ingresos, sino que de la misma manera aumentaría la brecha de pensiones entre hombres y mujeres.

De acuerdo con lo anterior se puede concluir que uno de los principales problemas que tuvo el sistema pensional antes de la Ley 100 fue la cobertura con respecto a la población total en etapa productiva, por ello uno de los principales objetivos de las leyes que modificaron el sistema pensional fue aumentar la cobertura de la población. Además, es un objetivo que debe seguir siendo primordial a la hora de hacer alguna reforma grande al sistema pensional, esto permite que a medida que la población va incrementando como se ha podido observar en los últimos años, este aumento vaya de la mano con la población afiliada activamente en el sistema de pensiones.

Por otro lado, otro de los aspectos importantes dentro de la identificación del problema fue la sostenibilidad financiera del sistema ya que como se pudo observar, a medida que incrementan las afiliaciones a pensiones, el gasto del gobierno en estas y el pasivo pensional que tiene a cargo el gobierno en sus cuentas sigue aumentando, lo que genera una reducción desfavorable del presupuesto del estado para otros sectores.

Estos problemas se presentaron desde antes de la Ley 100 y a pesar de que esta redujo sistemáticamente los problemas de cobertura en la población en etapa productiva, los niveles de sostenibilidad financiera han sido un problema continuo a lo largo de la existencia del sistema pensional, por lo cual se puede deducir que fueron aspectos importantes pero que siguen siendo primordiales en el futuro en el momento en que se reformule una modificación al sistema o se haga una reforma general de lo que es hoy el sistema pensional.

8.2 *Formación de la Agenda y Formulación de Políticas:*

Para reconocer como fue la formación de la agenda y la formulación de las políticas públicas se utilizaron las investigaciones realizadas por Aguirre Garzón (Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez en Colombia, 2016), Daza Gamba (La Reforma Pensional: Fortalecer El Capital Financiero Y Pauperizar Los Trabajadores, 2012), Pérez Reyna (Historia del Banco de la República. Crisis de 1999, 2015) y León et al. (Proyecto de Ley Reforma Pensional 2020, 2020). De la mano con las leyes que fueron creadas con la formulación de las políticas como lo son; la Ley 100, Conpes 2753, Ley 797, Ley 860 y Conpes 070.

A partir de estos, se realizó un recuento de los diferentes gobiernos desde 1990 donde se promulgo la Ley 100 con el presidente Cesar Gaviria, así mismo se revisa el marco económico que vivía el país para entender la situación del país por cada periodo presidencial hasta llegar al periodo del actual presidente Iván Duque, esto permite reconocer la importancia que cada presidente le da a un tema tan álgido como el sistema de pensiones y que aspectos fueron fundamentales en la formulación de las políticas.

Partiendo del periodo 1990-1994 cuyo presidente fue Cesar Gaviria de alineación liberal y a quién se le entregaba un país en lucha contra la violencia armada y el narcotráfico además de innumerables vidas perdidas desde civiles hasta miembros de la fuerza pública e incluso grandes figuras políticas; a pesar del pasado oscuro que cubría al país Gaviria presentó su plan de desarrollo conocido como “La Revolución Pacífica” planteaba cambios gigantes desde el ámbito social y económico para toda la población pero que repercutiría posteriormente de manera especial para la población de tercera edad y para las generaciones futuras.

A partir de la constitución de 1991 creada por el movimiento estudiantil de la séptima papeleta se estableció al Estado como garante del cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, además en el artículo 46 se enfoca al Estado como garante y promotor de los derechos de las personas de tercera edad, garantizando los servicios de seguridad social integral y de alimentación, así como también vivienda.

En el artículo 48 definió que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, el cual estará vigilado bajo la supervisión del Estado y que estos servicios deben ser prestados bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, el mismo establece que se deben definir los medios y formas de donde se utilizaron los recursos para que las pensiones mantengan un poder adquisitivo constante.

Dentro de la agenda planteada por el gobierno nacional de la época y fundamentada en el plan de desarrollo se plantearon subsidios directos a la demanda que favorecían a las poblaciones vulnerables entre ellos adultos mayores que no tuvieron la oportunidad de ahorrar en su etapa productiva.

Adicionalmente durante este gobierno se presentó una de las reformas más importantes que cambió el sistema pensional en Colombia y beneficio a una gran parte de la población debido así mismo por los grandes cambios que se habían generado en todo el mundo en cuanto a los sistemas de pensiones y siguiendo de ejemplo el modelo chileno planteado por el banco mundial.

Fue así que se logró la promulgación de la Ley 100 de 1993 la cual generó un gran cambio en los ahorros de las personas económicamente activas ya que les dio la oportunidad de ingresar a un régimen de ahorro para el futuro y de esta forma permitiría ampliar la cobertura del sistema a un número más elevado de ciudadanos en un mediano y largo plazo, sin embargo, como se mencionó previamente ha significado un incremento en el gasto fiscal de la nación en pensiones.

Para el periodo de Ernesto Samper (1994-1998) su plan de desarrollo se enfocaba principalmente en áreas de la educación y empleo, sin embargo, a lo largo de su gobierno se realizaron cambios esenciales para la población de tercera edad que se encontraba en condiciones de pobreza debido a que no cumplían con los requisitos necesarios para ser parte de la Ley 100 para esta población creo un programa de auxilios para ancianos indigentes REVIVIR cuyo objetivo principal era identificar a estas personas y añadirlos como beneficiarios de subsidios de asistencia social para su subsistencia.

Para ello se elaboró el documento Conpes⁷ 2753 (1995) el cual establece los lineamientos de las políticas económicas y sociales para las personas de la tercera

⁷ El Conpes hace referencia al Consejo Nacional de Política Económica y Social

edad; así mismo de donde provendrían los fondos para el programa REVIVIR y para los demás programas de subsidios pero también se incluyó en el documento y de qué manera serían distribuidos los recursos entre las instituciones y entre la población identificada. (Aguirre Garzón, 2016)

Posterior al periodo de Samper, inicia el periodo de Andrés Pastrana gobierno que inicia con grandes dificultades, en el marco económico durante 1998 el país se encontraba en una fuerte recesión económica que tuvo su punto más álgido en 1999 esto debido al contexto nacional e internacional de la época.

Es importante destacar que para la época varios países emergentes sufrieron crisis económicas afectando finalmente a Colombia, pero a esto se sumaba el ajuste en cuanto a política monetaria y cambiaria que estaba llevando a cabo el Banco de la República debido al cambio de la constitución (Perez Reyna, 2015), la cual reconocía al banco central como una entidad plenamente independiente al Estado.

Adicional a ello, el Producto Interno Bruto durante este periodo caía en un 4.2 por ciento (Portafolio, 2019) junto con un desequilibrio financiero proveniente de la ineficiencia de ciertos bancos públicos que tuvieron que cerrar y la inclusión de bancos extranjeros en la economía, altísimas tasas de interés, endeudamiento excesivo del sector público y privado, reducción en la demanda de productos que generó un incremento en el desempleo llevando al país a una de las crisis económicas más profundas, junto al terremoto de Armenia en 1999.

Fue un escenario bastante complejo para el plan de desarrollo del presidente Andrés Pastrana ya que los gastos sobrepasaban los ingresos de la nación, incrementando el déficit presupuestal del gobierno por lo que a finales del 2000 el gobierno tuvo que presentar una reforma tributaria bajo la presión del Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta reforma debía cubrir con los gastos que se habían presentado sin embargo nunca hubo un acuerdo con los empresarios así que la reforma tributaria y la reforma pensional no pudieron ser. (Muñoz Perez, 2006)

A pesar de ello, Pastrana promulgó la ley 549 (1999) en la que se establecían las normas que se debían seguir para financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, además de crear el Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales (FOPET) junto con los normas que esté debe seguir en materia pensional, bajo la vigilancia del Estado.

Una vez llega Álvaro Uribe Vélez a la presidencia luego de la difícil situación por la que había pasado el país, en su primer periodo (2002-2006) se presenta un proyecto de reforma laboral y de reforma pensional, la reforma pensional que plantearon a pesar de no cumplir con las sugerencias ofrecidas por varios expertos, buscaba disminuir los costos fiscales de las pensiones en el gasto del gobierno disminuyendo los beneficios pensionales que las anteriores administraciones habían otorgado; también buscaba eliminar regímenes especiales que beneficiaban a ciertos trabajadores, se hace profundización en la forma de calcular las bases de las cotizaciones, se establece el fondo de donde se proveerá el sistema general de pensiones destinándolo a la “subcuenta de solidaridad”. (Daza Gamba, 2012) (Ley 797, 2003)

Posteriormente se realizó otra reforma al sistema pensional, la Ley 860 (2003) que corregía algunos aspectos de la Ley 100 y de la Ley 797 entre los cuales se destacan los requisitos para obtener la pensión de invalidez, accidente, por exposición a alto riesgo como muchos de las personas que trabajaban en su momento en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), personal del CTI (Cuerpo Técnico de Investigación) de la Fiscalía, en estos casos de cuerpos e instituciones del Estado, la edad se adelantaba de acuerdo al número de semanas que habían sido cotizadas.

Otro gran cambio que presentó la Ley 860 fue la amortización y el pago del pago actuarial de los pensionados por parte de las empresas del sector privado, imponiéndoles fechas con el fin de alcanzar al pago de las mesadas pensionales corrientes de cada año fiscal. (Ley 860 de 2003) Junto a estas reformas se presentó el documento Conpes 70 (2003) el cual establecía bajo la autorización del CONPES el fondo de solidaridad pensional, la forma de financiación del fondo para los programas a cargo y la ampliación de la cobertura hasta el 2010.

Para su segundo periodo de gobierno (2006-2010) los programas previamente desarrollados continuaban con algunas mejoras, además la cobertura iba incrementando logrando lo que el gobierno con la ley 100 y la ley 797 se habían propuesto, sin embargo, durante el segundo periodo de su gobierno se creó la Ley 1328 de 2009 la cual implementaba el modelo de multifondos para los fondos de pensiones obligatorias, junto con los requisitos que debe seguir cada persona para ser parte de cierto tipo de fondo o de varios de acuerdo a su perfil.

Es importante destacar que, a lo largo de su segundo periodo se presentaron crisis económicas a nivel internacional con la crisis inmobiliaria del 2008 en Estados Unidos, sin embargo, a pesar de la desaceleración económica que hubo en el país, la inversión extranjera directa incrementaba.

Posteriormente, en el primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) se presentan cambios estructurales en lo que respecta a los beneficios para las personas que durante su época productiva formaron parte de la informalidad muchos años y que debido a esto no tuvieron oportunidad de ingresar al sistema pensional por falta de algún requisito, esto incrementó aún más la posibilidad de acceder al sistema y de la misma forma de aumentar la cobertura, la implementación de esta política se realizó en respuesta al principio de equidad que planteaba en su plan de desarrollo llamado “Prosperidad para Todos”.

Además, promulgo dos decretos que modificaban al Decreto 2555 de 2010, el Decreto 2955 de 2010 y el Decreto 2449 de 2010, los cuales establecían la metodología para el cálculo de la rentabilidad mínima que deben garantizar las sociedades administradoras de fondos pensionales a sus afiliados y el régimen de inversión de los recursos de los fondos de pensiones obligatorias. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010)

En su segundo periodo como mandatario (2014-2018) se inició la implementación de los BEPS⁸ los cuales estaban orientados a las personas en edad de jubilación que por alguna razón no cumplieron con los requisitos para la inscripción a un fondo de pensiones, así como también logra reducir los costos parafiscales para disminuir la informalidad (Aguirre Garzón, 2016) la cual según estudios como el de Bosch et al. (2013) ha sido una de las causas de los problemas de cobertura y de costos fiscales del sistema pensional en muchos de los países en América Latina.

Además, Juan Manuel Santos en su plan de desarrollo plantea la implementación de un sistema nacional de información con el fin de tener una identificación clara de

⁸ Los BEPS o Beneficios Económicos Periódicos consisten en un ahorro voluntario para que al llegar a la edad de jubilación (determinada por ley) se pueda recibir un ingreso de por vida, este ahorro es flexible y voluntario pues se puede ahorrar el valor que la persona tenga disponible, el ingreso por BEPS no cuenta como pensión pues este ingreso es menor a SMMLV. (Colpensiones, 2020)

la población que permita la focalización, creación y seguimiento de las políticas pensionales.

En el gobierno más reciente, el presidente Iván Duque (2018-2022) buscaba realizar una reforma pensional que mejorará el problema de cobertura y sostenibilidad financiera, pues sigue habiendo fallas en estos dos aspectos, tenía planeado consolidar el sistema de capitalización e incluso impulsar de la misma forma una reforma laboral, sin embargo, estas reformas se vieron aplacadas por la pandemia del año 2020 que detuvo todo a todo el país.

En el año 2020 se presentó un proyecto de ley (León et al., 2020) propuesto por la cámara de representantes, sin embargo, se quedó en el primer debate y pasó a ser archivado. Debido a la crisis sanitaria que enfrentó el país en el 2020, el presidente promulgó el Decreto 558 (2020) que establecía medidas para disminuir temporalmente la cotización al sistema general de pensiones y proteger a las personas que se encuentran jubiladas por medio del modelo de retiro programado. (Ministerio del Trabajo, 2020)

Para concluir, es importante reconocer que las pensiones han formado parte de la agenda política desde 1990 con el presidente Cesar Gaviria hasta la actualidad, esto debido al impacto que generan las políticas definidas para las pensiones en el nivel de consumo de las personas que se encuentran en etapa de jubilación y que en este momento es una cifra importante debido a que el grueso de la población se está dirigiendo a esta etapa y así mismo se ve reflejado en la inflación y en el PIB del país, en el gasto fiscal a causa de los subsidios a las pensiones y a los regímenes especiales, en la inversión extranjera de acuerdo a los rendimientos de los fondo pensionales; los impactos podrán ser detallados más adelante.

Estos aspectos importantes permiten que el Estado vea las pensiones como un tema de bastante importancia que requiere de atención, además de la reducción de la tasa de natalidad que preocupa a las personas que están en el régimen de reparto y que ven sus pensiones con preocupación debido a la reducción en la tasa de natalidad.

Sin embargo, a pesar de ser un tema tan trascendental para la población y así mismo para algunos indicadores económicos, solo se presentan pequeños cambios en cada gobierno y que desde 1993 no se ha presentado un cambio importante en el

sistema, a pesar de que se ha evidenciado en muchos estudios la falta de sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema y el altísimo costo que se presenta en el Estado a raíz de las pensiones, es importante destacar que una buena reforma pensional debe estar acompañada de una reforma laboral que permita que el sistema en general vaya de la mano con cambios y mejoras en la cobertura pensional y de la sostenibilidad fiscal y financiera.

8.3 *Adopción de la decisión*

A lo largo de esta fase se implementaron los documentos de Roth (Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación., 2002) y de Persky (Retrospectives: The Ethology of Homo Economicus, 1995) que permitieron el desarrollo argumental del análisis a lo largo de la fase de adopción de la decisión.

Para Roth (2002) la fase de adopción de la decisión es una de las fases que presenta mayores problemas debido a los aparatos políticos que intervienen en esta debido a los intereses que cada actor político represente. La decisión es el resultado de un largo proceso de formulación de soluciones y la legitimización de las soluciones. De acuerdo con Roth (2002) una vez se toma la decisión y se adopta, el analista puede crear un modelo explicativo que vaya de acuerdo al esquema que los hacedores de políticas plantean durante la ejecución de la decisión.

De acuerdo con lo anterior y como se ha podido evidenciar, desde 1994 a la actualidad se han generado un gran número de políticas, leyes y decretos que buscan mejorar el estado financiero y de cobertura del sistema pensional, así como la situación de las personas que no tienen los requisitos para recibir una pensión.

Sin embargo, a la hora de la toma y adopción de la decisión los hacedores de políticas se han limitado a pequeñas modificaciones, muchas de las cuales han sido enfocadas a una sociedad utópica y basada en información con altos márgenes de error, como encuestas y censos que estadísticamente tienen un margen de error debido a que las personas al responder ciertas preguntas pueden limitar la verdad o simplemente ocultarla por distintos factores sociales.

El proceso de decisión que tienen los congresistas, representantes a la cámara o el mismo presidente han permeado un sinfín de debates en el proceso de la toma de decisiones para las normas a promulgar. Por otro lado, según Roth (2002) la toma de

decisiones la cual tiene varios modelos de racionalización que busca dar a entender este proceso, los cuales plantean que para tomar una correcta decisión es fundamental tener todas las posibles opciones de solución y así mismo toda la información clara.

En el caso del sistema de pensiones se tiene limitantes en cuanto a la información completa y a un abanico de posibles soluciones, además es importante tener en cuenta que cada persona que hace parte de la toma de la decisión tiene valores e ideales completamente diferentes lo cual probablemente puede alejar a la persona de tomar una solución realmente efectiva por no seguir con sus valores e ideales.

Desde el modelo de elección pública planteado por Mueller (Roth, 2002) el cual trata de implementar la teoría económica en el terreno de las decisiones políticas y donde utiliza la premisa del *homo economicus*⁹ quien se caracteriza por ser un individuo egoísta, racional y quien constantemente busca maximizar sus utilidades o sus intereses según Persky. (1995)

Este modelo continua con lo que previamente se mencionó sobre que cada hacedor de política tiene diferentes valores e intereses, y es en este punto en que se trata de refutar la idea de otros modelos de toma e implementación de decisiones en los que los políticos tienen intereses desinteresados, pues en la realidad estas personas son como cualquier entidad privada que busca maximizar sus beneficios, por ello es que las decisiones tomadas en base a las elecciones de los políticos puede no ser siempre la mejor opción teniendo en cuenta las necesidades que la sociedad requiere.

8.4 Implementación

A lo largo del análisis evidenciado a lo largo del análisis de la implementación de la política se implementaron los documentos de Roth (Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación., 2002) y de Bosch et al. (Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en américa latina y el caribe, 2013) Que permitieron identificar la base teórica y científica de la implementación del sistema

⁹ Este concepto se refiere al comportamiento del ser humano explicado bajo la teoría neoclásica económica. (Persky, 1995)

pensional en Colombia y que permitieron concluir con una evaluación de la implementación influyente para el presente documento.

Es así que como lo menciona Roth (2002) y evidenciado en la realidad del país muchas políticas públicas que son creadas no resuelven los problemas para las cuales fueron creadas sino que empeoran la situación o simplemente la mantienen igual, por ello es importante que el gobierno o hacedores de política elaboren un análisis de la implementación de las políticas pensionales para conocer si sus objetivos se cumplieron. En el caso del sistema pensional el principal objetivo estaba enfocado en aumentar la cobertura del sistema y disminuir los costos fiscales con los que corre el gobierno.

Es importante identificar que para Roth (2002) uno de los modelos de análisis de implementación está basado en el planteamiento de Helen Ingram. Ingram está de acuerdo en que definir un método para el análisis de la implementación es bastante complejo por lo que propone un marco analítico el cual se basa en la combinación de ciertas variables que intervienen en el proceso de las políticas públicas.

Para Ingram es importante identificar el costo de las negociaciones y de información, la estructura reglamentaria utilizada, los criterios de evaluación, la capacidad administrativa y el contexto de la implementación. (Roth Deubel, 2002)

En el caso del sistema pensional colombiano, de acuerdo con la clasificación de Ingram para la tipología de las políticas según sus costos el tema en cuestión se clasifica en una política de tipo 3 (Cuadro 1) debido a que posee costos de información elevados debido a que no es fácil conseguir la información necesaria para el desarrollo de la política debido a la poca fiabilidad de los datos y el elevado número de personas en la informalidad lo que genera que el margen de error en estos datos sea mayor al deseado, así mismo presenta costos de negociación bajos ya que los intereses en juego a la hora de realizar la negociación entre las partes implicadas (en el caso particular gobierno y entidades privadas) son claros.

Cuadro 1

Tipología de Políticas Públicas Según Costos

	Costo de Negociación Bajos	Costo de Negociación Altos
Costos de Información Bajos	Tipo 1: Objetivos claros, procedimiento flexible.	Tipo 2: Objetivos abiertos, procedimiento flexible.
Costos de Información Altos	Tipo 3: Objetivos claros, procedimiento preciso.	Tipo 4: Objetivos abiertos, procedimiento preciso.

Fuente: Cuadro obtenido de la adaptación realizada por Roth (2002)

Al entender esta combinación de variables se puede concluir que los objetivos de la política del sistema pensional son claros y se enfocan en aumentar la cobertura y mejorar la sostenibilidad financiera del sistema, sin embargo, el proceso debe tener procedimientos precisos para controlar el proceso de implementación.

Una vez determinada que las políticas del sistema pensional son de tipo 3, Ingram propone diferenciar los enfoques de implementación y los criterios de evaluación. En el caso de la política pensional que es clasificada de tipo 3 los enfoques de implementación y criterio de evaluación según Ingram son experimentos y reformulaciones y aprendizaje respectivamente. Esto quiere decir que los destinatarios de este tipo de políticas son específicos como lo es el caso del sistema pensional que está enfocado a las personas en etapa productiva, cercana a la jubilación y en etapa de jubilación.

Debido a que es un tema bastante complejo sería necesario que esté en un proceso constante de reformulación, aproximación y análisis de la implementación; por ello es fundamental que el gobierno tenga la capacidad de recoger información sobre las pensiones lo cual permitiría el aprendizaje de lo que se hizo mal y mejorarlo en un futuro; a partir de esta parte se puede evaluar el éxito o el fracaso de la política.

El proceso de evaluación de implementación se puede evidenciar en diferentes publicaciones académicas. Sin embargo, uno de los estudios que más se relaciona

con el modelo planteado por Ingram y previamente aplicado al sistema pensional en Colombia fue el estudio realizado por Bosch et al. (2013)

Cuadro 2

Implementación y Evaluación Según Tipo de Política Pública

Tipo de Norma	Enfoque de Implementación	Criterio de Evaluación para la Implementación
Tipo 1	Top down clásico, es decir comando y control	Realización de los objetivos
Tipo 2	Bottom up, es decir por retroceso	Creatividad y liderazgo administrativo, capacidad de innovación
Tipo 3	Experimentos y reformulaciones	Aprendizaje
Tipo 4	Negociaciones	Acuerdos y respaldo

Fuente: Cuadro obtenido de la adaptación realizada por Roth (2002)

A partir del estudio de Bosch et al. (2013), en el cual se hace un análisis de la implementación del sistema pensional muy similar al planteado por Ingram y desarrollado bajo la clasificación planteada anteriormente en donde el sistema pensional se encuentra como una política de tipo 3.

Se puede observar que a partir de este estudio se elaboran modelos basados en supuestos apegados a la realidad que permite observar que pasaría en caso de y a partir de este el hacedor de política permita la elaboración de reformulaciones para mejorar el sistema pensional colombiano a través del aprendizaje.

Por medio de este estudio se observó el problema fundamental de los sistemas pensionales no solo en Colombia sino en la región de América Latina y el Caribe, basado en aspectos macroeconómicos y demográficos que permiten alinearse a la realidad del sistema, identificando que uno de los principales problemas de cobertura y sostenimiento fiscal y financiero, es la desigualdad en los ingresos, inequidad e informalidad, a partir de esto se puede identificar que la información obtenida por los hacedores de política no es fiable ya que se aleja de la realidad del país, elevando los costos de esta información. Adicional a esto, a partir de este estudio se puede

observar gracias a los modelos basados en supuestos el tipo de financiamiento, las proyecciones a futuro de este tipo de sistemas entre otros indicadores.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que este tipo de análisis sobre la implementación no han sido creados para el caso de Colombia y ha sido uno de los principales errores ya que no ha permitido que se reconozcan los errores y han permitido que hoy por hoy el sistema pensional se sumerja en una crisis financiera desde el Estado, lo que puede hacer que llegué a un punto de quiebre y pierda toda la capacidad de cobertura que tiene en la actualidad.

Adicionalmente se puede observar que la implementación del sistema pensional ha permitido cumplir con uno de los objetivos más claros que ha sido la cobertura de la población pues ha incrementado favorablemente, pero cuando se revisa detalladamente este aumento en proporción al número de habitantes en etapa productiva se evidencia la carencia de un proceso evaluativo de la implementación de la política que permita crear escenarios (experimentos) dando lugar a nuevos conocimientos con respecto a un tema tan importante como lo es el sistema pensional.

El aprendizaje principal de la implementación hasta ahora del sistema pensional, es la necesidad de una evaluación continua por parte de entidades gubernamentales y que no surjan solo en el ambiente académico, sino que el Estado se preocupe por verificar si las políticas públicas que son planteadas cumplen con el objetivo para el cual fueron desarrolladas, por lo cual se concuerda con Bosch et al. (2013) que al elaborar este proceso evaluativo permitiría una administración gubernamental mucho más eficaz para las políticas públicas.

8.5 Análisis y Evaluación

Para la fase final del análisis se implementaron documentos que han permitido a lo largo de la existencia del actual sistema pensional dar cuenta de una evaluación completa al sistema general, como lo son los trabajos de Roth (Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación., 2002), Santa María et al. (El Sistema Pensional En Colombia: Retos y Alternativas Para Aumentar La Cobertura, 2010), Parra et al. (Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico, 2020), Villar et al. (Impactos macroeconómicos del sistema pensional en Colombia, 2013)Y Azuero Zúñiga (El sistema de pensiones en Colombia:

institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, 2020) que de la mano con autores como Pavón Cuellar (Macroeconomía Aplicada, 2013) y Villamizar Jaimes (Macroeconomía, 2016) quienes permitieron ampliar conceptualmente los argumentos presentados a continuación y que al relacionarse con las fuentes estadísticas extraídas de entidades gubernamentales e internacionales como el Banco Mundial, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República y Superintendencia Financiera; permitieron concluir con el análisis presentado a continuación de las políticas del sistema pensional.

Roth (2002) plantea varios modelos de evaluación y que para el caso específico es importante conocer los resultados del sistema pensional es por ello, que la evaluación que mejor se adapta al caso es la evaluación ex post¹⁰ y a nivel de resultados la cual busca responder la pregunta ¿El programa público ha alcanzado los objetivos fijados a pesar de la falta de análisis durante su implementación? (Roth Deubel, 2002)

Pero así mismo y de acuerdo a varios estudios desarrollados por Santa María (2010), Parra et al. (2020) y Villar et al. (2013) el cumplimiento de estos objetivos influyo en el resultado de indicadores macroeconómicos los cuales son fundamentales para reconocer el crecimiento de la economía y que a lo largo del estudio del sistema pensional se ha dejado un poco de lado, los efectos de estos en indicadores macroeconómicos.

Un claro ejemplo es que toda vez que se amplía el nivel de cobertura de la población, aumenta el nivel de ahorro en la población y aumenta de esta forma la producción y la inversión. Es por ello que también es fundamental reconocer si una vez se cumplieron los objetivos generó algún efecto en los indicadores macroeconómicos tales como gasto público, nivel de ahorro nacional, PIB e inflación.

Inicialmente, es importante conocer conceptualmente los indicadores macroeconómicos. La inflación de acuerdo con Pavón Cuellar (2013) se define como el aumento del nivel de precios y que se puede ver reflejado en la pérdida del poder adquisitivo del dinero, a pesar de que hay diversos índices para medir los cambios en el costo de vida en la inflación se tiene en cuenta el índice de precios al consumidor.

¹⁰ Se refiere a la evaluación enfocada en analizar los efectos de una política pública.

Por otro lado, el PIB es el indicador más amplio que permite observar el nivel de producción total de bienes y servicios dentro de una economía para un periodo específico; el valor de la producción está determinado por el valor de los ingresos recibidos y de los gastos generados por la economía, para Villamizar Jaimes (2016) es el indicador más importante que permite medir la riqueza de una economía.

El ahorro bruto nacional por su parte, está compuesto por el ahorro privado y el ahorro público. El ahorro público es la diferencia entre el recaudo de impuestos netos y el gasto público, por otro lado, el ahorro privado es la diferencia entre el ingreso disponible y el consumo. (Villamizar Jaimes, 2016)

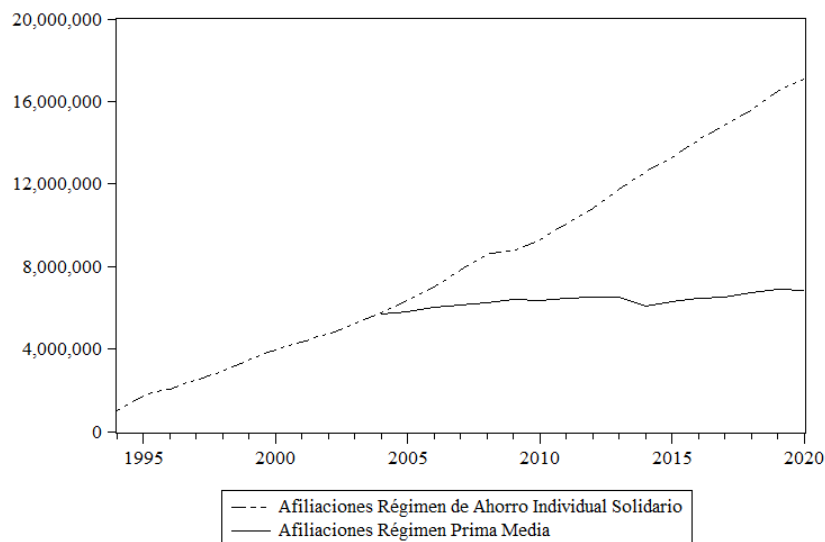
Por otro lado, de acuerdo con la definición planteada por Villamizar (2016) la inversión extranjera directa es definida como la colocación de capitales provenientes de extranjeros a largo plazo en empresas nacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante destacar que si bien si se ha presentado un aumento en la cobertura de afiliados como se pudo observar en la Figura 3 donde se evidencia un nivel de crecimiento alto, es importante dividir las afiliaciones y especificar el régimen en el que se presentó un incremento más alto ya que el RAIS no genera tantos costos fiscales a comparación del RPM el cuál si genera montos que se deben debitar del presupuesto general de la nación.

Así mismo, en la Figura 3 el número de afiliaciones del RAIS ha incrementado favorablemente desde la implementación de la Ley 100 (1993) y continuó aumentando tras las modificaciones de la Ley 797 y Ley 860 (2003), sin embargo, el régimen de prima media no ha tenido variaciones significativas desde que se tienen registros, incluso en el 2014 se presentó una reducción en los afiliados que había para ese año, así mismo para el 2020 se presentó una leve reducción en los afiliados para ese régimen.

Figura 3

Afiliaciones del régimen de ahorro individual solidarios (RAIS) y régimen de prima media (RPM)



Fuente: Elaboración propia con datos disponibles obtenidos de la Superintendencia Financiera (2020)

Como se puede observar en la Figura 4, una vez se creó el nuevo sistema pensional con la Ley 100 el déficit era mínimo a comparación de los años que le siguieron pues este presentó un incremento hasta 1999 como resultado del marco económico del periodo del presidente Pastrana que se explicó anteriormente, quien tuvo muchas limitaciones para hacerle mejoras al sistema pensional debido a los constantes problemas provenientes de los varios problemas que se presentaron en los años correspondientes al gobierno en cuestión.

De acuerdo con la Figura 3 y 4 se puede evidenciar que a pesar de que hubo un crecimiento en los afiliados al sistema pensional hubo un incremento en los gastos pensionales del gobierno lo que generó que el déficit presupuestal no tuviera una reducción.

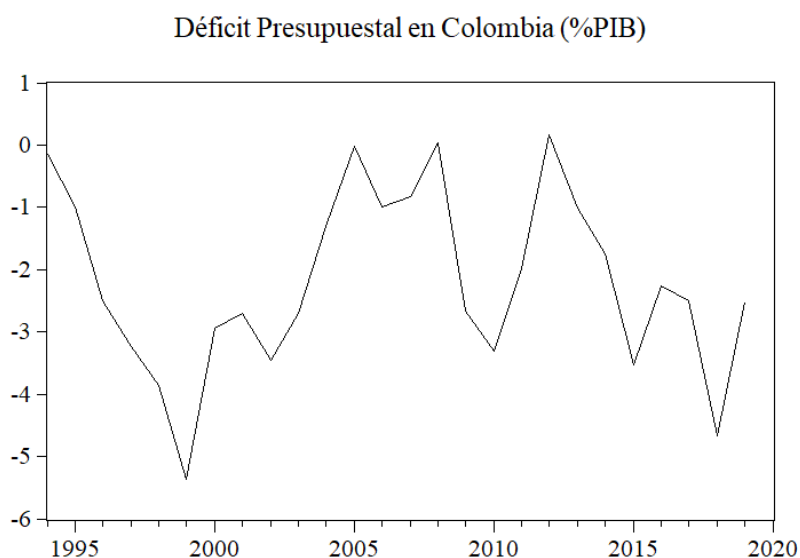
En la Figura 4 se presenta la dinámica anual del déficit presupuestal en Colombia, tiene los picos más importantes en años como 2005, 2008 y 2013 donde el déficit como porcentaje del PIB es cercano a cero. Es por ello que se puede reflejar que la situación presupuestal del país empezó a mejorar reduciendo casi a cero el déficit

para años claves como 2004, el año siguiente a la promulgación de la Ley 797 y 860, las cifras del déficit se mantuvieron muy cercanas al cero.

Sin embargo, luego mientras las afiliaciones de personas iban creciendo durante los últimos 10 años (desde 2010), el déficit presupuestal en Colombia como porcentaje del PIB iba profundizándose hasta el 2019 se empieza a ver una recuperación del déficit.

Figura 4

Déficit Presupuestal en Colombia como porcentaje del PIB desde 1994 hasta 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Expansión. (2019)

En el caso de la inflación, a lo largo de las diferentes reformas del sistema pensional ha tenido cambios importantes, como se puede observar en la Figura 5 en el año 2000 se presentó una caída en las cifras de la inflación, manteniendo así la inflación en un nivel estable. De la Figura 5 se puede concluir que se presenta una tasa de inflación bastante elevada a inicios del periodo en cuestión (1993) y durante toda la década de los noventa se mantuvo en un nivel bastante elevado.

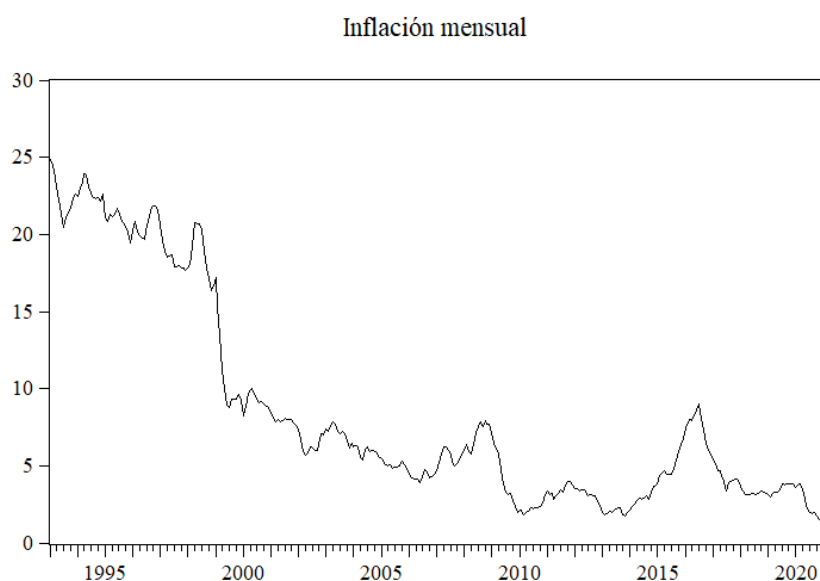
Sin embargo, es importante tener en cuenta que durante esta época como se mencionó anteriormente el banco de la república estaba cambiando la política cambiaria y monetaria en respuesta a la constitución de 1991, posteriormente a inicios del 2000 se empezó a observar una reducción drástica de la inflación hasta el 2006 y luego desde el 2009 se mantuvo en un promedio bajo que solo hasta el 2009 y 2017

se elevó. Estos cambios en la inflación reforzaron el apoyo del Estado al Banco de la República que logró mantener la inflación objetivo dentro de los límites.

Es importante resaltar que en los años en los que se han presentado cambios estructurales del sistema pensional se ha roto la tendencia con la que venía en el pasado y cambia la dirección.

Figura 5

Inflación Total en Colombia desde 1993 hasta 2020

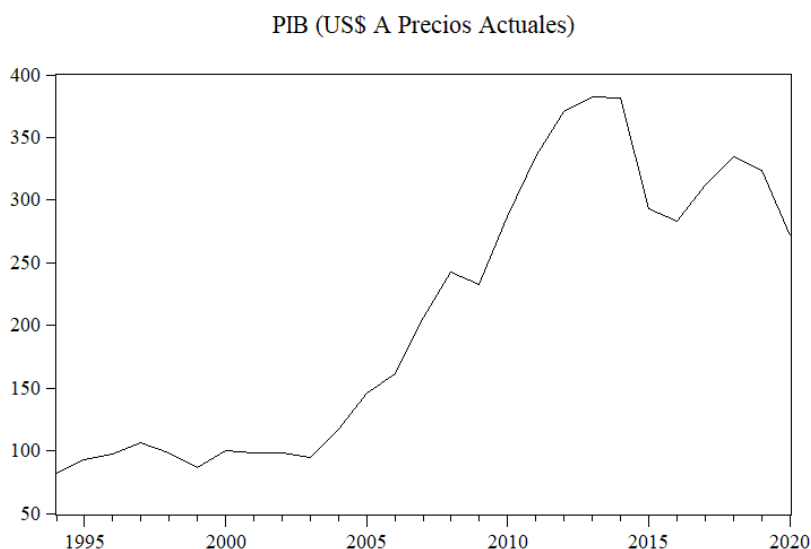


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Banco de la República (2021)

En la Figura 6 se puede observar un comportamiento del PIB que ha mejorado en los últimos 10 años teniendo su punto cumbre en 2013, este importante incremento a partir del 2003 tuvo lugar gracias al impulso económico que le dio Uribe a la economía lo cual generó la prosperidad económica que se puede observar a través del PIB, una vez el periodo de Uribe culminó e inició Santos en el poder siguió el crecimiento de la economía por medio de la implementación de la innovación en los procesos de producción.

Figura 6

PIB en Dólares Americanos a Precios Actuales desde 1994 hasta 2020



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Banco Mundial (2021)

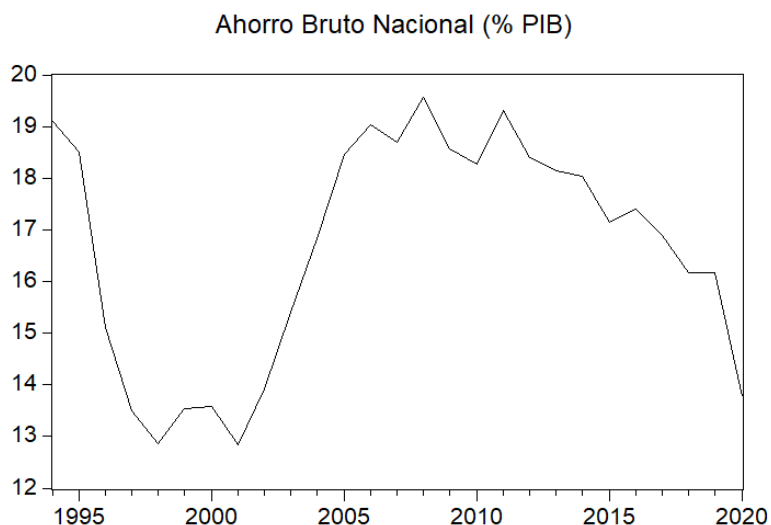
Por otro lado, en la Figura 7 se puede detallar un valle y reducción del ahorro durante 1996 hasta 2004 lo cual puede reflejar el cambio en el mercado laboral, así como la implementación del nuevo sistema pensional que había sido implementado, durante este periodo y al evidenciar el cambio del nivel de ahorro nacional es importante destacar que una vez se crean las leyes del 2003 se genera una confianza de nuevo para el ahorro, llevando a cabo el gran cambio que el sistema esperaba.

Como lo mencionó Villar (2013) el nivel de ahorro se vio plenamente afectado por la implementación tanto del RPM como del RAIS afirmando la correlación existente entre este indicador con el sistema pensional. El nivel de ahorro también se ve aumentado por la rentabilidad que tengan los fondos privados en el mercado y así mismo por la producción que tiene el país, cuando mejores niveles de producción tiene el país, los ingresos se elevan y las personas pueden mejorar sus niveles de ahorro. (Villar et al., 2013)

En la Figura 6 y 7 se puede evidenciar que el punto cumbre de la producción y del ahorro fue el año 2013, según la Revista Portafolio (2014) este fue uno de los mejores años tanto para la inversión como para la producción y el consumo lo que disparó evidentemente el nivel de ahorro de las familias y así mismo expandió la economía aproximadamente un 6,6%.

Figura 7

Ahorro Bruto Nacional como porcentaje del PIB desde 1994 hasta 2020



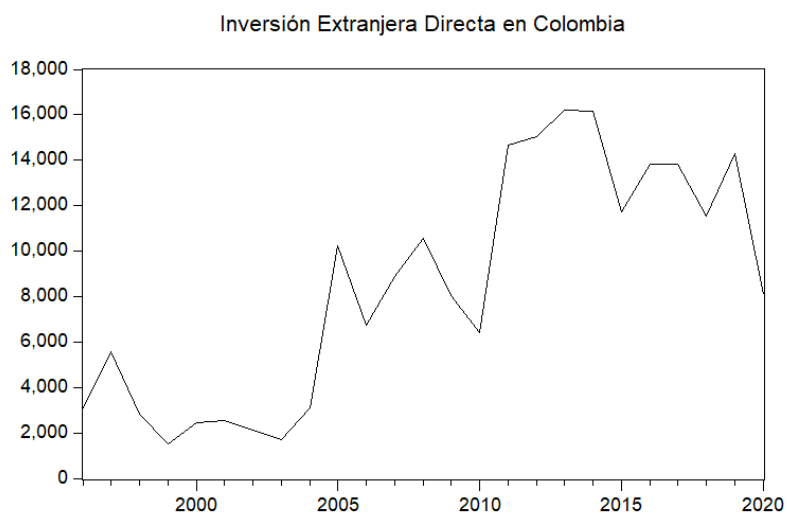
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Banco Mundial (2021)

Desde la perspectiva de la inversión extranjera directa como se puede observar en la Figura 8 y como se ha podido ir evidenciando a lo largo del desarrollo, a lo largo de la implementación de la reforma pensional y de las modificaciones realizadas en el 2003 junto con la implementación de políticas económicas provenientes desde cada gobierno en las últimas dos décadas se ha podido observar un cambio estructural en todos los aspectos económicos. En el caso de la inversión extranjera directa se puede encontrar que a partir del 2010 se presentó un incremento que comparado con la década inmediatamente anterior significó un aumento en la confianza de los inversionistas extranjeros en el mercado y empresas nacionales.

De acuerdo con la teoría del actual sistema pensional el cual está hecho en base a una economía cerrada y siguiendo los supuestos de este dónde el ahorro es igual a la inversión, como se puede evidenciar en la Figura 7 y 8 en los últimos este supuesto no se ha cumplido. Esto puede significar que el desarrollo del sistema pensional en sus bases tiene fundamentos teóricos débiles y que no concuerdan con la realidad del país.

Figura 8

Inversión extranjera directa en Colombia desde 1996 hasta 2020

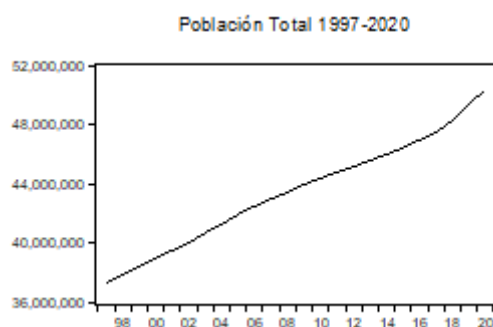


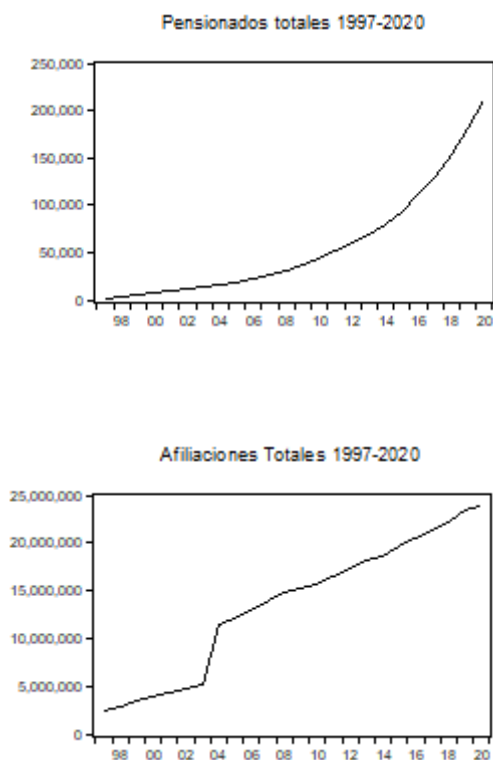
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. (2021)

Como se explicó previamente, el sistema de pensiones que surge en el año 1993 y las leyes siguientes se crean bajo el fundamento de mejorar la cobertura en protección y previsión social debido a la exclusividad que tenía el sistema en años anteriores, pero así mismo se enfocaba en no generar un incremento abismal en los gastos del gobierno debido a la difícil situación que vivía el país a costa de la grave situación de violencia y conflicto armado.

Figura 9

Población Total vs. Afiliados Totales vs. Pensionados Totales entre 1997 y 2020





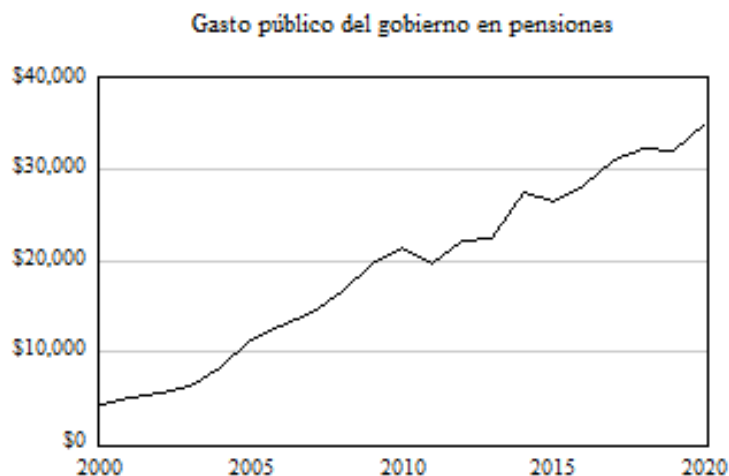
Fuente: Elaboración propia con datos disponibles desde 1997 y obtenidos de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (2020).

En la Figura 9 se puede observar la evolución de tres indicadores importantes para el análisis de la política pensional; afiliaciones, pensionados y población total, aunque se presenta un incremento en las afiliaciones totales, éste en la actualidad presenta que aproximadamente la mitad de la población está afiliada a un sistema de pensiones y aunque es un cambio fundamental con respecto a otros años, sigue siendo poco a comparación de la población económicamente activa pues para el año 2019 era aproximadamente el 63.2% de la población, más de la mitad de la población. (Gregorio, 2019)

El nivel de cobertura en el sistema pensional ha incrementado lo que se puede evidenciar en el número de los pensionados totales en los últimos 20 años ya que presenta una curva de crecimiento importante y la cual empieza a aumentar desde el año 2003 en respuesta a la implementación de la Ley 797 y Ley 860 (2003).

Figura 10

Gasto Público en Pensiones desde 2000 hasta 2020



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020)

Por otro lado, como se pudo evidenciar previamente y en la Figura 10, el gasto del gobierno en los pasivos pensionales ha ido incrementando al mismo tiempo que se incrementa la cobertura de la población, lo que implica que el sistema está siendo cada vez más insostenible financieramente para el gobierno, al menos el régimen de prima media pues es este el que tiene beneficios por parte del gobierno, lo que ocupa un problema trascendental pues en este régimen se encuentra en su mayoría la población vulnerable económicamente o que tienen bajos ingresos mensuales, hacen parte de la informalidad entre otras características de los beneficiarios de este régimen.

A partir de lo anterior, se puede concluir que el objetivo que se logró cumplir a cabalidad una vez se desarrollaron las reformas al sistema pensional fue la cobertura en la afiliación de la población en etapa productiva, sin embargo, el sostenimiento fiscal del sistema específicamente en el régimen de reparto y sigue siendo una constante problemática que no solo se ve su afectación en el sistema pensional, sino que también en indicadores como el gasto público y el déficit presupuestal los cuales son fundamentales para el desarrollo de planes de infraestructura, salud, educación y vivienda.

Cuadro 3

Estimación de los efectos del ahorro y la inversión de la reforma de pensiones sobre el crecimiento del PIB (%)

	Nivel de Ahorro Bajo	Nivel de Ahorro Base	Nivel de Ahorro Alto
Ahorro Nacional	0.94	1.53	2.12
Inversión	0.76	1.25	1.73
Efectos sobre el crecimiento del PIB	0.13	0.22	0.30

Fuente: Cuadro obtenido de Villar et al. (Impactos macroeconómicos del sistema pensional en Colombia, 2013)

Por otro lado, el incremento de la cobertura si presentó un efecto en indicadores macroeconómicos como el PIB, el nivel de ahorro, la inversión extranjera y el gasto público siendo estos tres últimos los que más se vieron afectados por el cumplimiento de este importante objetivo. Una vez las personas empezaron a afiliarse al sistema pensional el nivel de ahorro incremento sus niveles radicalmente y junto con este la inversión y el crecimiento del PIB, que de acuerdo con el estudio de Villar et al. (2013) donde plantea una estimación de los efectos tienen una relación durante los periodos en los que se presentan los niveles de ahorro más altos, así como se pudo evidenciar en el Cuadro 3 en los que el efecto de un nivel de ahorro alto sobre la inversión y el crecimiento del PIB está en 1.73 % y en 0.30% presentando cifras de estimación mayores que en otros niveles de ahorro.

De lo anterior se puede concluir que sin la implementación del sistema planteado en las leyes de 1993 y 2003 sería posible que estas curvas de crecimiento tuvieran una pendiente menos pronunciada, además es importante tener en cuenta que la población sigue en crecimiento que así mismo las afiliaciones y pensionados igualmente, sin embargo, el total de afiliaciones es aproximadamente la mitad de la población, pero este no correspondería a las estimaciones de la población ocupada pues esta corresponde al 50% de la población económicamente activa, lo que quiere decir que aunque aumentó la cobertura no ha sido proporcional a la población total.

9. Conclusiones

En este trabajo, se realizó un análisis de política pública con el fin de conocer si el sistema de pensiones cumplió con su objetivo principal y si al cumplir estos se generó algún efecto en los datos macroeconómicos relacionados durante el trabajo.

Como se pudo evidenciar, la implementación de varias políticas definidas por el gobierno por medio de programas sociales que permiten el ahorro para pensiones de los individuos, incrementó el nivel de afiliación al sistema y así mismo permitió que el número de pensionados en la actualidad creciera favorablemente para la actual población mayor de 65 años.

Pero así mismo aumentó el gasto del gobierno en los pasivos pensionales lo cual afectó directamente todo el cambio que había generado el aumento en la cobertura de afiliación. Debido a que un aumento en el gasto pensional por parte del estado, generaba un incremento en el déficit presupuestario.

De acuerdo con lo anterior, la formulación de las políticas evidenció que, a pesar de tener un gran número de normativas sobre el sistema, este no generó un cambio en el cumplimiento de objetivos y acentuó el impacto de ciertos aspectos financieros que afectan los resultados del sistema con respecto a otros indicadores.

Con base en esto y de acuerdo a los estudios de autores como Bosch et al. (2013) o Villar et al. (2013) se pudo evidenciar a través del análisis y la evaluación que un aumento en la cobertura del sistema elevó el nivel de ahorro de la población y así mismo incrementó el crecimiento del PIB y la inversión. Adicionalmente, con base a estos estudios se pudo encontrar que el nivel de inversión está relacionado con el tipo de régimen que las personas decidan estar e incluso la ganancia que recibirán gracias a los rendimientos en el caso del régimen de ahorro individual.

Por otro lado, teniendo en cuenta indicadores como el PIB, indicadores demográficos y de mercado laboral; la inflación también se ve afectada indirectamente debido a los cambios en estas variables y que se obtuvieron como resultado de las reformas al sistema pensional.

Así mismo, es importante también que se tengan en cuenta los índices de mercado laboral ya que son importantes y son los principales factores que afectan al sistema

pensional, ya que de acuerdo con Bosch et al. (2013) estos son los responsables de generar mayores gastos para el gobierno debido a que estas familias e individuos presentan menores niveles de ingresos y es necesario que el gobierno cumpla con su deber de garantizar los derechos de los ciudadanos ofreciéndoles servicios que permitan calidad de vida para estas familias y que no se continúen aumentando los niveles de pobreza en la población. Al incrementar el gasto del gobierno en estos subsidios se acrecienta el déficit presupuestario, debilitando el sostenimiento financiero del sistema de reparto y desencadenando en lo se vio anteriormente con aspectos como la inflación, el PIB, etc.

Es por esta razón que varios autores concuerdan con que al reducir los altos costos del sistema pensional en el gobierno que permitiría reducir el déficit presupuestario, es fundamental crear una reforma laboral que permita disminuir los índices de informalidad en el país, así como limitar el acceso al régimen de prima media, dando a las personas de mejores condiciones económicas la posibilidad de ingresar al régimen de ahorro individual generando requisitos más flexibles y logrando que en el régimen de prima media estén las personas más vulnerables.

Complementando lo anterior, la identificación de la población en condición de vulnerabilidad es fundamental para el correcto desarrollo de la política pública pues a partir de esta es que se permite tener información cada vez más clara y más verídica sobre la situación real de la población. Y así mismo es importante que el gobierno haga un seguimiento permanente en los procesos de implementación de la política pensional debido a que por medio de este se obtiene un aprendizaje de errores e innovación que mejore el sistema gracias a la información obtenida mediante cada proceso de análisis.

Estos aspectos de identificación de la población y seguimiento permanente de los procesos de implementación se deben alinear a los nuevos actores que intervendrán en la política pensional conforme pasan los años; desde los hacedores de política con nuevas ideas y nuevos intereses que como se vio a lo largo del análisis de la adopción de la decisión y formulación de políticas influyó significativamente en el actual sistema pensional, hasta personas que deben trabajar más años para poder llegar a un nivel de ahorro suficiente para sobrevivir o nuevas políticas pensión pero que también deben ir de la mano con la implementación de nuevas herramientas que van siendo

creadas para llevar a cabo una evaluación constante, efectiva y con mejores instrumentos que la que se hacían a las políticas hace 10 o 20 años.

Concluyendo, es importante destacar que a lo largo del desarrollo del trabajo el sistema si cumplió con uno de sus objetivos, pero este afecto principalmente el cumplimiento del objetivo de reducción de costos fiscales y sostenibilidad financiera a largo plazo. También a lo largo del proceso evaluativo y de análisis de políticas públicas realizado, se pudo evidenciar una clara relación de las reformas pensionales en ciertos indicadores macroeconómicos que afectaron los resultados de estos para ser satisfactorios para la economía o si presentaban afectación a estos.

Finalmente, al implementarse un análisis amplio por cada fase de la elaboración de las políticas pensionales se demostraron los principales problemas que afectan y afectaran al sistema pensional en caso de no realizar una reforma sustancial tanto al sistema de protección social como al sistema laboral en Colombia y para futuras investigaciones sería importante proponer un modelo de sistema pensional basado en supuestos como lo plantean Bosch et al. (2013) que permita ver los resultados que se obtendrían a nivel macroeconómico al implementar políticas pensionales basado en una mejor modelación y modificación enfocada para Colombia de la mano con una evaluación constante y eficaz que permita mejorar cualquier aspecto negativo.

10. Bibliografía

- Acevedo Tarazona, Á. (Octubre de 2010). La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de derecho en Colombia. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 15(1), 191-204. Obtenido de <https://revistas.uis.edu.co/index.php/anuariohistoria/article/view/1402>
- Acto Legislativo 1 (2005).
- Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías de Colombia. (Enero de 2021). ASOFONDOS. Obtenido de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjDjr209erxAhV0KfKfHS-9BTkQFjAAegQIBhAD&url=https%3A%2F%2Fasofondos.org.co%2F&usg=AOvVaw2yH7wmTwEnKMG6OsdFrjXy>
- Aguirre Garzón, C. (2016). *Repositorio Pontificia Universidad Javeriana*. Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/18995/AguirreGarzonCarolina2016.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Antón Pérez, J. I. (2 de Agosto de 2006). La reforma de los sistemas de pensiones en Europa del Este y su impacto sobre la eficiencia y la equidad. *Estudios de Economía Aplicada*, 24(2), 783-814. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/301/30113180020.pdf>
- Azuero Zúñiga, F. (2020). El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. *Macroeconomía del Desarrollo*(206). doi:1680-8851
- Banco de la República de Colombia. (Junio de 2021). *Banco de la República*. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inflacion-total-y-meta>
- Banco Mundial . (2021). *Datos: Banco Mundial* . Obtenido de Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/pais/colombia>
- Banco Mundial. (2021). *Datos: Banco Mundial*. Obtenido de Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org>
- Bosch et al., M. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejores-pensiones-mejores-trabajos-Hacia-la-cobertura-universal-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Clavijo, S. (2004). Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y la agenda. *Ensayos sobre Política económica*, 146-185.
- Colfondos . (2021). *Que debes saber: Colfondos*. Obtenido de Colfondos: <https://www.colfondos.com.co/dxp/personas/pensiones-voluntarias/que-son>

- Colfondos. (2020). *Colfondos*. Obtenido de <https://www.colfondos.com.co/dxp/personas/pensiones-obligatorias/bono-pensional#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Bono%20Pensional,Fondo%20de%20Pensiones%20como%20Colfondos>.
- Colpensiones. (19 de Agosto de 2020). Obtenido de Colpensiones: https://www.colpensiones.gov.co/beps/Publicaciones/el_programa/informate_sobre_beps/que_son_los_beps_beneficios_economicos_periodicos
- Conde-Ruiz, J. I. (20 de Diciembre de 2016). ¿Qué tipos de modelos de pensiones existen en el mundo? (I. Noticias, Entrevistador) Recuperado el 2021, de ¿Qué tipos de modelos de pensiones existen en el mundo?: <https://www.youtube.com/watch?v=BfhZjDJ2ymk>
- Congreso de Colombia. (26 de Diciembre de 1946). Ley 90 de 1946. Colombia : Sistema Único de Información Jurídica .
- Congreso de la República de Colombia. (26 de Diciembre de 2003). *Ley 860 de 2003*. Obtenido de https://oig.cepal.org/sites/default/files/colombia_-_ley_860.pdf
- Consejo Nacional de Política Económica y Social - Departamento Nacional de Planeación. (28 de Junio de 1995). *Colaboración: Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/2793.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (13 de Mayo de 2003). *Colaboración: Departamento Nacional de Planeación - CONPES 070 de 2003*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/105.pdf>
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Croquevielle, T. (02 de 08 de 2016). Obtenido de El Definido: <https://eldefinido.cl/actualidad/mundo/7226/Pensiones-en-el-mundo-sus-origenes-y-diferentes-modelos/>
- Daza Gamba, E. (2012). *Cedetrabajo*. Obtenido de <https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/32-8.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (8 de Abril de 2020). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Obtenido de <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/599>
- Draibe, S., & Riesco, M. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de literatura contemporánea*. Obtenido de CEPAL: https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2006/0907/Sonia_Draibe_EstudiosCEPALMexico.pdf
- Expansión. (2019). *Expansión - Datos Macro*. Obtenido de <https://datosmacro.expansion.com/deficit/colombia>

- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones . (31 de Diciembre de 2020). *Estadísticas - FIAP*. Obtenido de FIAP: <https://www.fiapinternacional.org/estadisticas/>
- Gonzalez, M. C. (24 de Enero de 2021). *La reforma pensional se irá aplazando*. Obtenido de Portafolio: <https://www.portafolio.co/economia/reforma-pensional-es-urgente-pero-no-hay-ambiente-este-ano-548504>
- Gregorio, G. (2019). *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/opinion/columnistas/articulo/revisando-el-desempleo-por-gregorio-gandini/270580/>
- Karam, P., Muir, D., Pereira, J., & Tuladhar, A. (Diciembre de 2010). *Internacional Monetary Fund*. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Dirk-Muir/publication/228286053_Macroeconomic_Effects_of_Public_Pension_Reforms/links/004635245c119d6090000000/Macroeconomic-Effects-of-Public-Pension-Reforms.pdf
- Leitch et al., D. (Diciembre de 2020). *Sistemas de pensiones en el mundo: Lecciones para Chile*. Obtenido de Centro de Estudios Públicos: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20201212/20201212115257/pder556_dleitch_rsanchez_mvillena.pdf
- León et al., H. (20 de Agosto de 2020). *Cámara de Representantes - Congreso de la República de Colombia*. Obtenido de <https://www.camara.gov.co/reforma-pensional-transitoria>
- Ley 797 (2003).
- Ley Número 100 (23 de Diciembre de 1993). Recuperado el 2021, de Ministerio de Salud y Protección Social: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/ley-100-de-1993.pdf>
- Lora, E. (19 de Marzo de 2021). *Análisis: Diario La República*. Obtenido de La República: <https://www.larepublica.co/analisis/eduardo-lora-3141527/lecciones-del-modelo-chileno-de-pensiones-3141523>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (28 de Diciembre de 1999). Ley 549. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3420>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (6 de Agosto de 2010). Decreto 2449 de 2010. Bogota, Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (15 de Julio de 2010). Decreto 2555 . Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (6 de Agosto de 2010). Decreto 2955. Bogotá, Colombia. Obtenido de Superfinanciera.

- Ministerio del Trabajo. (15 de Abril de 2020). Decreto 558. Bogotá, Colombia.
Obtenido de
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20558%20DEL%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>
- Montenegro et al., S. (Abril de 2019). *Repositorio: Universidad de los Andes*.
Obtenido de
<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/41079/dcede2019-15.pdf?sequence=1>
- Montenegro, A., & Rivas, R. (2005). Los Desafíos de las Finanzas Públicas. En A. Montenegro, *Las Piezas del Rompecabezas: Desigualdad, Pobreza y Crecimiento* (págs. 305-331). Bogotá: Taurus.
- Mora, C. (10 de Noviembre de 2016). *Revistas Universidad del Externado*.
doi:<https://doi.org/10.18601/17941113.n11.03>
- Moreno R., A. M., & Ortiz, F. (2010). Economía Política de la Reforma del Sistema Colombiano de Pensiones. *Revista de Economía Institucional*, 12(22), 111-192. Obtenido de <https://web-b-ebscobhost-com.crai-ustadigital.usantotomas.edu.co/ehost/detail/detail?vid=4&sid=1e9ea5fd-d014-4389-a8c0-904c0223a673%40pdc-v-sessmgr03&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZI#AN=52685072&db=asn>
- Muñoz Perez, C. (2006). *Repositorio: Universidad Autónoma de Occidente* .
Obtenido de Universidad Autónoma de Occidente:
<https://red.uao.edu.co/bitstream/handle/10614/5981/TCS01775.pdf;jsessionid=D423A227D52EE67B7CEF596B8FC80B9E?sequence=1>
- Parra et al., J. (Septiembre de 2020). Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico. *Ensayos sobre política económica (ESPE)*(96). doi:10.32468/espe.96
- Pavón Cuellar, L. I. (2013). *Macroeconomía Aplicada*. McGraw-Hill Interamericana.
Obtenido de <https://www.bibliotecadigitaldebogota.gov.co/resources/2215593/>
- Perez Reyna, D. (2015). Historia del Banco de la República. Crisis de 1999. *Historia del Banco de la República 1923-2015*, 437-463. Banco de la República.
Obtenido de Banco de la República:
<https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/7004/10.%20Historia%20del%20Banco%20de%20la%20República.%20Crisis%20de%201999.pdf?sequence=1>
- Persky, J. (1995). Retrospectives: The Ethology of Homo Economicus. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(2), 221-231. Obtenido de <https://www-jstor-org.crai-ustadigital.usantotomas.edu.co/stable/2138175?Search=yes&resultItemClick=true&searchText=homo+economicus&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3Dhomo%2Beconomicus%26acc%3Don%26wc%3Don%26fc%3Doff%26group%3Dnone%26refreqid%3>

- Portafolio. (2014). *Portafolio*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/economia-colombiana-crecio-2013-66130>
- Portafolio. (18 de Marzo de 2019). *Portafolio*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/la-historia-de-como-colombia-cayo-en-su-peor-crisis-financiera-527409>
- Presidencia de la República de Colombia . (30 de Junio de 1945). Decreto 1600 de 1945. Colombia : Sistema Único de Información Normativa.
- Quesada Sanchez, F. J., & Rojas Tercero, J. A. (2009). Antecedentes históricos de la previsión social. *Pecvnia - Revista de la Facultad de Ciencias económicas y Empresariales*, 307-323. Obtenido de Universidad de la Rioja: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjhn7C6vO_xAhXRRzABHRIDDN0QFjAAegQIBxAD&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3181033.pdf&usg=AOvVaw08IXp88XSNISQs00heEwT
- Quesada, J., & Rojas, J. A. (Septiembre de 2009). Antecedentes Históricos de la Previsión Social. *Pecvnia*, 307-323. Obtenido de Dialnet: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiJ4qiAqb_wAhXAVTABHTaKB5QQFjACegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3181033.pdf&usg=AOvVaw08IXp88XSNISQs00heEwT
- Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salcedo Novoa, D. P. (2017). El sistema pensional colombiano: desafíos después de la reforma y re-reformas. *El cotidiano*(204), 128-135. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/325/32553151012.pdf>
- Samuelson, P. A. (December de 1958). An Exact Consumption-Loan Model of Interest With or Without the Social Contrivance of Money. *The Journal of Political Economy*, 66(6). Obtenido de <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/258100>
- Santa María et al., M. (12 de Abril de 2010). *Fedesarrollo*. Obtenido de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/351>
- Sen, A. (8 de Febrero de 1999). *El futuro del estado de bienestar*. Obtenido de <https://www.uv.es/=atortosa/sen-futurobienestar.htm>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (9 de Agosto de 2016). *Acerca de Pensiones y Multifondos: Superfinanciera* . Obtenido de Superfinanciera : <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/consumidor-financiero/informacion-general/acerca-de-pensiones-y-multifondos-10083730>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (22 de Diciembre de 2020). *Superfinanciera*. Obtenido de

<https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/cifras/pensiones-cesantias-y-fiduciarias/informacion-por-sector-/pensiones-y-cesantias-61153>

United Nations. (2019). *United Nations*. Obtenido de <https://www.un.org/es/global-issues/ageing>

Uribe, C. (Octubre de 2002). *CEPAL* . Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/45620006.pdf>

Villamizar Jaimes, M. (2016). *Macroeconomía*. Bogota, Colombia: Ediciones de la U . Obtenido de <https://www.bibliotecadigitaldebogota.gov.co/resources/2910353/>

Villar et al., L. (Septiembre de 2013). *Repositorio Fedesarrollo*. Obtenido de Fedesarrollo: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/346>