

HACIA UN SISTEMA MULTIPILAR EN COLOMBIA, REFLEXIONES EN TORNO A LA POLÍTICA DE VEJEZ

Andrés Enrique Robles Vega¹

Resumen

El sistema pensional colombiano resultado de la última gran reforma constitucional de los años 90, sigue padeciendo de problemas de cobertura, sostenibilidad fiscal y en general de protección efectiva para la población en vejez. Al panorama anterior se suma el inevitable envejecimiento poblacional y la reducción de la pirámide productiva tradicional sobre la cuales se fundamentan los sistemas pensionales, aumentando la presión no solo en las finanzas públicas sino en la población objeto de la política pensional.

Para ello en este artículo se realiza una exposición, análisis y desarrollo de los conceptos que involucran una política de vejez en conjunto con un sistema multipilar. El objetivo es abordar los principales lineamientos de un sistema multipilar, en el contexto colombiano comparando los resultados generales de sistemas pensionales de otros países en términos de cobertura, rentabilidad y sostenibilidad fiscal. Así mismo, se evaluaron cualitativamente los consejos de organismos multilaterales y nacionales más relevantes para concluir con ideas básicas como la complementariedad entre pilares y la vejez como política social, ideas necesarias para la transformación del sistema pensional colombiano.

Palabras Clave

Política social, vejez, principios, sistema multipilar, pensiones

¹ Abogado, estudiante de último semestre de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Santo Tomás, andresrobles@usantotomas.edu.co

Abstract

The Colombian pension system, as a result of the last great constitutional reform of the nineties, still suffer the problems of coverage, fiscal sustainability and in general effective protection for the old age population. To the preview scenario we must add the inevitable growth of elder population and the reduction of the traditional production pyramid, both being the fundamental corner stone of the pension system, thus increasing the pressure not only over the public finances but also over the target population of the pension policy.

For that purpose, this article does an exposition, analysis and development of the concepts that involve an old people policy in conjunction with a multipillar system. It pretends to approach the fundamental lines of multipillar system in the Colombian context by comparing the general results of the pension systems of other countries in terms of cover, profits and fiscal sustainability. Moreover, the advices of multilateral and national organizations were evaluated qualitatively in order to conclude with taking into account pension systems of other countries which already developed that system, as well as advices of multilateral and national organizations, concluding with basic and necessary ideas such as the complementarity between pillars and the old age as a public policy, necessary ideas to change the Colombian pension system.

Keywords

Social policy, old age, principles, multi-pillar system, pension

Introducción

Los sistemas pensionales tradicionalmente se habían basado en un sistema de reparto, el cual consiste en cotizaciones por parte de la fuerza laboral activa y formal de un país que sirven como base y soporte para el pago de las pensiones de la población mayor. Este modelo tiene una estructura piramidal que además de tener en cuenta las cotizaciones realizadas, también se estructura en la idea de que es la población joven quien mantiene económicamente el sistema pensional y por tanto a la población mayor. “El envejecimiento de la población representa un reto frente al sostenimiento de una creciente población mayor” (Reyes 2010).

A pesar del importante avance que supuso la implementación de los regímenes pensionales de reparto en materia de seguridad social. Lo cierto es que a lo largo de américa latina y especialmente en Colombia, coexistieron varias formas de seguridad social que, siguiendo un modelo de reparto, estuvieron a cargo de distintas entidades territoriales como por ejemplo la extinta Cajanal. Este modelo estructural de pensiones sufrió su primera gran reforma en el año de 1993, con la promulgación de la ley 100 que convirtió el sistema pensional anterior, basado en muchos regímenes operando de manera simultánea en el país a cargo de entes territoriales, en dos sistemas coexistentes y excluyentes entre sí, el Régimen de Prima Media (RPM) y el régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), además de regímenes exclusivos que por presiones políticas sobrevivieron y resistieron la reforma como lo son el régimen especial de pensiones para las fuerzas armadas o los maestros.

La ley 100 de 1993 introdujo pues de manera paralela al régimen de reparto tradicional, basado en una estructura piramidal de ahorro y reparto, un sistema de pensiones privado basado en el modelo chileno y estadounidense de ahorro individual con solidaridad, este sistema se

caracteriza principalmente por establecer una cotización definida pero una prestación final no definida, es decir una pensión variable; un régimen financiero de capitalización plena e individual y generalmente una administración privada (Mesa-Lago, 2004).

En principio, la promulgación de la ley 100 buscaba corregir problemas históricos: “la insostenibilidad fiscal, incentivar el ahorro para la vejez por parte de los trabajadores, incrementar la cobertura, establecer una relación positiva entre ingresos, contribuciones y prestaciones finales por parte de los trabajadores” (Santamaría y Piraquive, 2013) y finalmente, unificar los sistemas pensionales públicos y privados que antes operaban de manera simultánea en el país, para estructurarlos en los dos regímenes antes mencionados y que permanecen vigentes aún en la actualidad. A pesar de los objetivos enunciados anteriormente los avances han sido pocos y la realidad es que el sistema pensional actual aún adolece de los mismos problemas que originaron la reforma de 1993 y se le suman algunos adicionales como lo es el envejecimiento de la población.

En cuanto a cobertura, el estudio citado por Fedesarrollo muestra que mientras cerca del 80% de los trabajadores formales cotizan a pensiones, menos del 15% de los trabajadores informales lo hace (Tuesta y Téllez, 2009). Casi la mitad de la fuerza laboral de Colombia está en condiciones de informalidad, para febrero de 2020 conforme a cifras del DANE², ascendía al 47%. Esto afecta la estructura económica de las pensiones ya que el sistema está basado en la formalidad laboral y las cotizaciones regulares que se desprenden de esa relación laboral formal. Por lo tanto, una mayor informalidad en la población laboralmente activa significa un

²<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

decrecimiento en los ingresos del sistema de pensiones, ya que la población informal como muestran las cifras no suelen cotizar a pensión, generando así un déficit.

En cuanto a la sostenibilidad fiscal del sistema pensional, el actual modelo pensional instaurado en 1993 no fue capaz de cumplir con este objetivo y ha sido el Estado quien ha financiado los pagos a pensiones desde el presupuesto general de la nación y de acuerdo al marco fiscal de mediano plazo correspondiente al año 2014 (Ministerio de Hacienda), el pago de pensiones representa aproximadamente un 3.5% del PIB de Colombia y se estima que se mantenga entre un 3% y 4% al menos hasta el año 2025.

El punto referente a la equidad tampoco ha sufrido mayores avances, para explicar esto hay que entender la diferencia de cálculo pensional que se realiza entre el RAIS y el RPM. Mientras que en el RAIS el cálculo de la pensión se realiza con base en las cotizaciones hechas durante la vida laboral activa del trabajador, a las cuales se suman los dividendos obtenidos por las inversiones hechas con ese dinero por parte del fondo, en el RPM, el cálculo de la mesada pensional se realiza con base en un promedio salarial de los últimos 10 años.

El resultado de lo anterior ha sido un sistema regresivo, donde el Estado ha tenido que subsidiar las pensiones, pero son las personas con cotizaciones más altas y un excedente de semanas requeridas, las que disfrutaron de una mejor pensión mientras que la población con cotizaciones bajas y las semanas necesarias sólo podrían obtener un salario mínimo. En palabras de Núñez (2009) del total de subsidios asignados por el Estado, se dirigen en un 86% al quintil de más altos ingresos, mientras que el primer quintil sólo percibe el 0.1% de los subsidios pensionales, rompiendo así con el objetivo de equidad.

Nuestro sistema actual se encuentra definido por la idea de la competencia, en donde tanto el RPM como el RAIS, compiten por captar afiliados, lo que significa una relación de ganancia y pérdida en la medida en que un afiliado para un sistema significa uno menos para el otro. La idea detrás del sistema multipilar es totalmente opuesta, se fundamenta en la idea de la complementariedad y solidaridad entre sistemas o pilares, cada uno de estos pilares ofrece una protección social específica a un grupo específico de personas, pero son complementarios entre sí.

Este artículo pretende, mediante el análisis de la propuesta de un sistema multipilar de pensiones, responder a las dificultades que enfrenta el actual sistema pensional colombiano, entre las cuales se ha enunciado: la falta de cobertura, informalidad y un problema coyuntural de la mayoría de sistemas pensionales a nivel mundial, el envejecimiento poblacional que se viene advirtiendo de manera reiterada.

Para tal fin, este artículo pretende en un primer momento definir y establecer los conceptos de políticas social, vejez y pensiones, para adentrarnos posteriormente a la materia de los sistemas pensionales. En este apartado se encuentra información resumida de las clases de sistemas pensionales que pueden encontrarse, así como los resultados del actual sistema pensional colombiano y las recomendaciones hechas por organismos multilaterales y nacionales para el mejoramiento de la problemática pensional. Así mismo, se define en qué consisten los múltiples pilares y se identifica cada pilar en el actual sistema pensional.

Finalmente, se concluye con lineamientos base que el gobierno nacional debe implementar para mejorar el sistema pensional colombiano, teniendo en cuenta a la vejez y por tanto el sistema pensional como un asunto de derechos y de política pública social y no como un

producto dejado al arbitrio del mercado, para esto se desarrolla y se tiene en cuenta fundamentalmente los cuatro principios rectores que han sido enunciados en esta introducción, estos son: cobertura, equidad, solidaridad y sostenibilidad fiscal.

Políticas Sociales y Vejez

Las Políticas Públicas desde la gobernabilidad, Calderón (2016) “son concebidas como uno de los elementos que permite dar legitimidad a las acciones administrativas que emanan del Estado, tendientes a consolidar una confianza entre los ciudadanos y las instituciones políticas permitiendo dar visibilidad a los proyectos, programas y/o planes enmarcados en un contexto de desarrollo humano" p. 69.

Dentro del gran espectro de las políticas públicas podemos hallar las denominadas políticas sociales. Estas pueden definirse según Vargas (1999) como el conjunto de decisiones que “intenta lograr un mejoramiento en la calidad de vida de un grupo social, mediante la materialización de derechos sociales, económicos y culturales a través de la redistribución, inclusión social y generación de oportunidades” (p. 6).

De acuerdo a otros autores como Grassi (2008), el surgimiento de las políticas sociales es inherente al modelo de estado capitalista en el cual se enmarcan los estados nacionales. Es decir, las políticas sociales se convierten en las herramientas de respuesta a la tensión que existe entre la igualdad política de las personas y la dependencia económica de las relaciones salariales, principios políticos y económicos respectivamente que chocan y generan desequilibrios que son objeto de redistribución, mediante las políticas sociales que buscan el mejoramiento del nivel de

vida de los individuos afectados por dicho choque. Otro autor Bustelo (2009) reitera precisamente el punto anterior y argumenta que las luchas sociales del siglo XX que dieron origen a los principios del estado de bienestar, que este autor denomina como un “modelo social histórico” están en constante pugna con el modelo económico neoliberal en el que de acuerdo a las leyes del mercado las políticas sociales son secundarias.

Estas políticas sociales entendidas como decisiones que crean derechos y obligaciones de acuerdo a Fernández (1988) involucran a la población objeto de la política social y a los sectores dominantes de la misma. Por tanto, debe entenderse que las políticas sociales como herramientas, crean procesos redistributivos de riqueza, activos u oportunidades que en este caso si se dejaran al arbitrio del mercado o principios económicos, degeneraría en una desigualdad permanente que es inherente al sistema capitalista de acumulación de riqueza.

De acuerdo a Rosanvallon (1995) “las políticas públicas sociales se enmarcan en función de derechos y políticas de acción positiva” (p.1), en este caso un grupo poblacional específico por una condición social y económica necesita de protección y acción por parte del estado. Conforme a lo anterior, la población objetivo en este caso es la comprendida por las personas en condición de vejez, que según autores como Atria (2005) mediante las políticas sociales sufren un proceso de discriminación positiva dado que, en teoría mediante la ejecución de una política social orientada a un grupo específico, se obtienen unos beneficios mayores comparados a los del resto de población.

Es necesario definir por tanto lo que en la actualidad se puede determinar como vejez, de acuerdo a Chackiel (2000) considera la categoría “viejo” como un estado adscrito, esto quiere decir que atiende a determinaciones naturales biológicas y psicológicas que han cambiado a lo

largo de la historia lo que conlleva a considerar el estado de vejez como una construcción social que cambia según el tiempo, país y condiciones estructurales de cada sociedad particular. De acuerdo a Laslett (1996) quien también establece la “vejez” como una construcción social, se pueden distinguir cuatro etapas generales de vida de las cuales nos interesan la tercera, la cual dicho autor se refiere como la etapa activa de retiro y una cuarta edad que propone como consecuencia del aumento de la esperanza de vida. La tercera edad o vejez se refiere a la etapa de vida en la que cesa la producción y comienza a disfrutarse de manera activa de lo trabajado, mientras que la cuarta edad de acuerdo a Chackiel (2000) puede asociarse en nuestra cultura al término de anciano.

En Colombia, una sociedad enormemente desigual, es común que la mayoría de la población, que cumple con la edad de retiro actual de 57 años para mujeres y 62 para hombres, se salten esa etapa de su vida y continúan trabajando de manera indefinida hasta alcanzar la ancianidad. Es decir, la mayoría de personas que podrían retirarse de trabajar, carecen de las condiciones para hacerlo y deben continuar trabajando saltándose así una etapa de retiro activo para llegar directamente a la cuarta edad.

¿Qué determina entonces que una sociedad sea vieja o que esté en proceso de envejecimiento?, en esencia podemos hablar de una sociedad vieja, cuando se rompe con la estructura piramidal tradicional de la sociedad y por el contrario dicha estructura se invierte y la población mayor, es decir con más de 60 años, supera en proporción a la fuerza productiva de la base de la pirámide.

Para llegar al anterior escenario, que actualmente vive Colombia y que había sido previsto en varios estudios hechos por organizaciones como la CEPAL desde hacía varios años,

ha sido el resultado de la concurrencia de numerosos factores los cuales de acuerdo a Guzmán y Orellana (1989) podemos destacar algunos como: La ampliación de la cobertura de la atención materno infantil y de servicios de saneamiento básico, la más alta escolaridad de las madres y el descenso de la fecundidad.

Hay que agregar que una menor tasa de mortalidad infantil junto con el acceso de la mujer al mercado laboral, además de a métodos de planificación familiar han hecho que el número promedio regional de hijos que a mitad del siglo XX era de 6 en América Latina se redujera sustancialmente llegando al promedio de 2.7 en el último quinquenio del siglo XX. De acuerdo a Villa y Rivadeneira (1999), se espera que para el 2025 la tasa promedio reproductiva sea de 2.1 llegando entonces así a la tasa de reemplazo demográfico, esto quiere decir que se tienen los suficientes hijos para reemplazar la población actual, pero que esta no aumentará como lo venía haciendo, sino que se mantendrá en sus actuales niveles que en el caso colombiano de acuerdo al DANE ascendía a 48,2 millones de habitantes para julio de 2019.

Un factor importante que incide en el proceso de envejecimiento poblacional son los procesos de inmigración y emigración, estos fenómenos ocurren tanto interna como externamente, es decir, población que se mueve dentro del país como en el caso colombiano ha ocurrido desde las regiones hacia la capital por motivos de la tradicional violencia del país; así como de manera externa cuando la población sale del país para asentarse en otro. El caso colombiano vive históricamente ambos procesos internos y externos de emigración, ha sido tradicionalmente uno de los países que más migrantes tiene por motivos de la violencia como por la falta de oportunidades laborales y de crecimiento.

Para el año 2005, fecha en que el DANE realizó un censo nacional, se estimaba que residían en el exterior más de 3 millones de colombianos, esto representa una fuga de capital humano terrible con unos costos no solo económicos sino sociales irreparables. Principalmente se afecta la pirámide poblacional al perder mayoritariamente personas jóvenes. De acuerdo a la organización Internacional de Migraciones (OIM), entre los años 2012 y 2015, Colombia se convirtió en el país de Suramérica con mayor número de ciudadanos residiendo en el exterior y es probable que con la crisis actual del Covid-19 y su consecuente crisis económica sea mayor la tasa de personas que decidan irse.

Hay que tener en cuenta además y de manera más reciente el fenómeno de inmigración que está sufriendo Colombia con la llegada de casi un millón de venezolanos al país. En el vecino país cerca del 10% de la población ha tenido que irse, esto es casi 4 millones de personas de las cuales Colombia ha sido receptor de la mayor parte. De acuerdo al profesor David Pérez-Reyna de la facultad de economía de la Universidad de los Andes: “La tasa de natalidad en Colombia es similar a la de un país rico. Que haya migración permite compensar el hecho de que esta tasa no sea tan alta. Además, la mayoría de migrantes de Venezuela está en edad de producir o trabajar..”³. Sobre este fenómeno no existe suficiente investigación aún dada la inmediatez del mismo, pero es seguro que mucha de esa población establecerá su domicilio en el país y sus efectos económicos y demográficos sólo podrán establecerse en unos años.

Atendiendo al escenario anteriormente descrito y como desarrollo de los fines sociales del estado establecidos en la constitución, el gobierno colombiano desde la política pública de envejecimiento humano 2015_2024, desarrolla unas líneas de acción para resolver estas

³ Conversatorio, acerca de los efectos generados por la llegada masiva de ciudadanos venezolanos al país, Marzo 03 de 2019, Universidad de los Andes

problemáticas. Dicha política, parte desde el reconocimiento del envejecimiento como una construcción social, la alta desigualdad de ingresos en la población adulta mayor y el imperativo ético de la constitución de observar a la vejez desde los derechos humanos, otorgando así una protección social integral que, como derechos humanos que son, tienen la característica de ser universales, imprescriptibles e irrenunciables.

De acuerdo a lo anterior y como lo establece dicha política pública, la población adulta mayor requiere de una visión en conjunto tanto de las instituciones del Estado como de la sociedad, que aseguren las condiciones necesarias que garanticen el pleno desarrollo y ejercicio de los derechos. El tratamiento de la vejez desde esta óptica de política pública no debe menospreciarse, dado que existen sociedades como la estadounidense o la chilena en donde la participación en conjunto de las entidades estatales es más bien mínima y la protección de las condiciones materiales que garantizan el ejercicio de derechos, se dejan a esquemas individuales de previsión como el ahorro individual y cuando este es inexistente a la caridad de organizaciones religiosas o no gubernamentales.

Cuando se establece que la protección de la vejez requiere un tratamiento público, social y que involucre a todos los actores del estado, se puede avanzar en el ámbito de establecer cómo materializarlo. En ese orden de ideas y como lo define la ley 789 de 2002, el Sistema de Protección Social es “el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente los más desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo”.

Lo anterior se sintetiza en afirmar, cómo lo hace la política pública de vejez en que la asistencia y previsión social no son una caridad sino un derecho. Por tanto, cuando en materia de

política pública de vejez se habla de protección social integral, esta no solo incluye el tema pensional, del cual haremos más énfasis en este documento, sino que abarca muchas otras instituciones, políticas y lineamientos.

Dentro de esta protección social integral podemos encontrar en materia de seguridad de ingresos el programa de protección social del adulto mayor, mejor conocido como Colombia Mayor. Este programa fue diseñado para una población objetivo de personas adultas mayores en situación de habitabilidad de calle que carecen de ingreso alguno y están totalmente desprovistos de cobertura de algún tipo. De acuerdo al Fondo de Solidaridad del gobierno nacional, existen dos modalidades de subsidio económico, uno directo y otro indirecto. El primero se refiere a la entrega de recursos económicos, y el segundo hace referencia a recursos otorgados en forma de servicios a través de centros de atención, donde se otorga alojamiento, alimentación, medicamentos, entre otros servicios.

Dentro de los mecanismos mencionados anteriormente del programa Colombia mayor, la entrega de recursos económicos de manera directa, corresponde en términos del sistema pensional multipilar, a un llamado pilar cero, el cual hace referencia precisamente a las personas que no pudieron realizar cotización alguna y por consiguiente acceder a una pensión, es decir que se encuentran en total desprotección en lo que concierne a la seguridad en el ingreso, que hace parte del sistema de protección social y por tanto de la política pública de vejez.

La política pública de vejez no abarca únicamente la seguridad en el ingreso, que es una línea de acción dentro del eje estratégico de la protección social integral, existen otras líneas de acción que tienen como objetivo asegurar otros aspectos diferentes al ingreso, cabe destacar la

protección del envejecimiento rural, que en un país de vocación agraria requiere un enfoque especial.

Si bien las líneas de acción demuestran un enfoque más global con el que el Estado Colombiano está dando tratamiento al envejecimiento del país, en lo referente a esta investigación solo es pertinente la línea de acción de seguridad en el ingreso, que a través del programa Colombia mayor se convierte en el pilar cero del sistema pensional colombiano. Así mismo, hay que rescatar como objetivo de la política pública actual, el de promover la inclusión laboral, así como eliminar las barreras de acceso a la población adulta mayor. Este objetivo que yace dentro de la política pública nacional está relacionado con el problema pensional, ya que en la medida en que se acrecienta el envejecimiento poblacional, así mismo debe avanzar las posibilidades de que una población cada vez más mayor pueda ser capaz de extender su vida laboral.

En la actualidad y de acuerdo a cifras presentadas la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010, aproximadamente el 26,3% de las personas en edades superiores a 59 años recibían una pensión y solo 27,3% de las personas adultas mayores se encontraban trabajando. Adicionalmente, la encuesta de Calidad de Vida del DANE 2013 refleja que aproximadamente un 30% de las personas mayores a 60 años y un 7% de personas de 80 años o más continúan trabajando. Por lo tanto, existe una amplia población de adultos mayores que no recibe pensión, aproximadamente tres cuartos del grupo poblacional y de ese grupo que no recibe pensión alguna, aproximadamente solo el 30% sigue trabajando, lo que se traduce en que un 70% de ese grupo poblacional que no recibe pensión, no percibe ingreso alguno.

Por el anterior motivo es importante que, así como se ha extendido de manera continua la expectativa de vida, de igual forma se extienda el periodo de vida laboral. Es decir, que en la medida en que aumenta la expectativa de vida, así como el grupo poblacional de adultos mayores, deben incrementarse las posibilidades de que esta población pueda obtener empleo para así poder seguir cotizando a su pensión o por lo menos mantener una fuente de ingresos, destinados a terminar la cotización de pensión en lo que ya hemos denominado la tercera edad o vejez activa.

Para los fines anteriores y teniendo en cuenta que la población adulta mayor enfrenta un mercado laboral adverso dadas sus condiciones biológicas, que representan una desventaja frente a grupos poblacionales más jóvenes es que el Estado debe diseñar mecanismos que incentiven la contratación y el mantenimiento de plazas de empleo para personas mayores. Este ha sido el caso, con la promulgación de la Ley 2040 de 2020, diseñada para otorgar beneficios tributarios a las empresas si contratan adultos mayores que aún no reúnan los requisitos para lograr la pensión, pero que están cerca de lograrlos. Con esto se cumplen dos objetivos, promover la contratación de adultos mayores por parte de las empresas y segundo aportar a los fondos de pensiones, a la vez que garantiza una fuente de ingresos a población adulta mayor.

En general y como lo indica Huenchuan (2009) En la protección de la vejez tres instituciones son fundamentales, la familia, el estado y la comunidad. Estos tres elementos en la actualidad han sufrido cambios que son disímiles dependiendo de la región o país de estudio. Uno de los principales cambios y el que mayor tradición tiene en el cuidado de la vejez, pone especialmente el foco en el papel de la mujer quien, históricamente ha sido la encargada del cuidado de las personas adultas mayores Huenchuan (2009). Este papel tradicional de la mujer dentro de la familia, entendido como aquel en el que desempeña una función de cuidadora del

hogar y de los miembros vulnerables de la familia, sin ningún tipo de compensación económica a cambio se ha ido erosionando, como consecuencia del ingreso de las mujeres en el mercado laboral. Esto ha sido algo positivo en el proceso de emancipación de las mujeres, pero pone en riesgo la estructura de cuidado que tradicionalmente operaba en el cuidado de los adultos mayores y bajo las cuales se había cimentado el tradicional sistema de protección.

Por el anterior motivo, el Estado ha tenido que intervenir como consecuencia de un mandato constitucional que presupone unos mínimos que antes eran garantizados por el núcleo familiar. El mejor ejemplo de este desarrollo puede verse en los estados europeos que dependiendo del modelo de protección social usado, ofrecen un portafolio de servicios, alojamiento, alimentación, recreación etc. Esto además resulta necesario en el contexto actual de participación activa de las mujeres en el mercado liberal, toda vez que les permite seguir laborando mientras la persona adulta mayores recibe los cuidados necesarios.

De acuerdo al Instituto de Mayores y Servicios Sociales de España (IMSERSO)⁴, se pueden encontrar de tres modelos de protección social diferentes: De protección universal, usado por los países escandinavos y fruto de los estados de bienestar en el que los ciudadanos tienen derecho a que el estado atienda sus necesidades básicas por el simple hecho de ser ciudadanos; el segundo modelo de protección a través del sistema de seguridad social, también llamado modelos Bismarckiano, donde los servicios sociales se sitúan al mismo nivel que las pensiones, esto quiere decir que tienen su origen en las cotizaciones o aportes hechos; y por último el modelo de protección de asistencia, es un modelo enteramente público, el cual al igual que el primero se financia a través de impuestos y de lo público, pero se diferencia de éste en que está

⁴ Libro Blanco. Atención a las personas en situación de dependencia en España, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004.

dirigido únicamente a personas que carecen de recursos, por lo tanto la cobertura que ofrece está dirigida únicamente al sector social más bajo.

Una vez definido lo anterior debo referirme al último de los tres elementos mencionados por Sandra Huenchuan es decir la comunidad. Dadas las circunstancias de cambio antes explicadas, la comunidad puede jugar un papel transformador, como lo muestra el estudio hecho por la CEPAL en un caso de estudio argentino ya que no necesariamente y únicamente el cuidado y protección debe venir siempre del estado. La comunidad puede capacitarse para desarrollar actividades especiales de cuidado, esto dinamiza no solo la relación con la comunidad, sino que la involucra en la protección de la vejez, situación que resultaba anteriormente como única del ámbito privado de la familia. Así mismo, se convierten en un elemento dinamizador de la economía al crear oportunidades de servicios para una población en vejez cada vez más creciente.

En el caso Colombiano, lamentablemente existen varias limitaciones en el avance de una política pública para la vejez, entre ellas podemos encontrar: a) la falta de presencia del estado en el territorio, lo que imposibilita que el estado pueda llegar a las personas adultas mayores que necesitan de cuidado y atención; b) la falta de recursos, dado que es principalmente mediante impuestos que se financian esta clase de políticas y Colombia de acuerdo al Marco Fiscal de mediano plazo del año 2019 presenta una evasión fiscal del 30% de lo recaudado, esto quiere decir que el valor de casi un tercio de lo que se recaudó al año se pierde por evasión fiscal; c) el sentido asistencial de la política pública de vejez, esto se refiere a que tradicionalmente se ha entendido la política de vejez como el otorgamiento de subsidio directos a dicha población, ha sido una evolución lenta la que ha logrado observar la política pública de vejez desde una perspectiva más amplia que como vimos anteriormente abarca muchos más elementos, no

obstante y en términos económicos dicha política no apunta a la consecución de la pensión de los adultos mayores.

Habiendo realizado la exposición de que es el envejecimiento poblacional, sus características, la actual política pública de vejez, así como el origen y justificación de la misma, hay que señalar su relación con el sistema pensional que quiero plantear en este trabajo. El sistema pensional es una parte fundamental de un conjunto más grande llamado protección social integral. Para ello en los párrafos siguientes procederé a relatar el estado actual del sistema pensional colombiano, los retos que afronta, de los cuales el envejecimiento poblacional explicado anteriormente es uno de ellos, así como la propuesta del sistema pensional multipilar.

Consideraciones del sistema pensional colombiano

El actual sistema pensional colombiano data del año 1993 con la promulgación de la ley 100. Esta reforma al sistema pensional tuvo como causa política el advenimiento de la constitución de 1991 que cambiaba la concepción tradicional de estado derecho que operaba en Colombia desde 1886 por una definición de estado social de derecho, que reconocía unos derechos fundamentales a las personas por el solo hecho de ser personas, así mismo se garantizan unos servicios esenciales, que a diferencia de otros estados como Chile es una obligación del estado colombiano velar por la prestación de dichos servicios esenciales. Es dentro de esta categoría de servicios esenciales que inicialmente fue puesta la seguridad social y que como tal sería semilla política que daría origen a la reforma de 1993. No obstante, se debe señalar que en la actualidad la seguridad social es un derecho fundamental en sí mismo, ya que a través de él se logra la consecución y el disfrute de otros derechos fundamentales como la salud, el mínimo vital

o la dignidad. De tal suerte que en el caso colombiano la seguridad social se ha constitucionalizado.

Al anterior marco político se sumó el pleno conocimiento del envejecimiento poblacional que enfrenta la sociedad colombiana, como lo reconoce el investigador Ayala (1999) al decir:

“Esta reforma pensional se realizó en previsión de una aceleración de la maduración demográfica prevista para comienzos del siglo próximo, que haría insostenible el antiguo régimen financiero”. (p. 422)

Lo anterior debido a que el sistema pensional anterior era eminentemente público, de tal suerte que siguiendo el éxito del modelo chileno en lo referente al principio de la sostenibilidad financiera, se optó en un primer momento por replicar de manera fidedigna el mismo modelo, es decir, un modelo de ahorro individual obligatorio a cargo de administradoras de fondos pensionales enteramente privados. De esta forma se garantizaba la sostenibilidad financiera, dado que el estado no tendría que invertir recurso alguno para financiar pensiones completas al igual que en el caso chileno, sólo se dedicaría a la vigilancia y garantía del buen funcionamiento y manejo de los dineros por parte de las administradoras de fondos pensionales.

Así mismo otro problema adicional que enfrentaba el modelo pensional para el año 1993 era la baja cobertura pensional que para ese año de acuerdo a Ayala (1999) ascendía a apenas un 20% de la población y un 30% de la fuerza laboral producto de la informalidad laboral, situación que aún persiste la fecha de hoy, así como de la vocación rural del país, que establece paradigmas distintos a los cuales debe hacer frente el sistema pensional. Adicionalmente, para la época antes de la reforma, el país contaba con miles de cajas de ahorro de previsión territoriales que operaban con ahorro de los afiliados, así como de fondos públicos departamentales. Frente a

este panorama, el gobierno propuso en principio la creación únicamente de administradores de fondo pensionales privados, no obstante, se optó por un sistema mixto que implica una competencia entre uno y otro régimen.

Hay que indicar, además, que la reforma pensional de 1993 dejó sectores sociales importantes excluidos de la misma, es decir que continuaron con régimen pensionales exclusivos y excepcionales del nuevo sistema. Dentro de estos regímenes se encontraban: los maestros públicos, el personal militar y civil de las fuerzas armadas, así como la policía y los trabajadores de la empresa petrolera estatal Ecopetrol. Este resultado fue fruto de una negociación política que, no obstante, a la fecha continúa presentándose como un desgarró a las cuentas fiscales del estado, dado que como se puede intuir estos regímenes exceptuados deben ser financiados al igual que Colpensiones por el estado.

El sistema pensional colombiano era un sistema público de reparto, cuya idea principal era la cotización mediante el ahorro de una parte del salario a un fondo común del cual las personas que están pensionadas toman su mesada pensional. Este modelo tradicional de pensión requiere dos condiciones fundamentales, primero la formalidad del empleo, es decir que los trabajadores se encuentran vinculados laboralmente mediante contrato y en consecuencia cotizan regularmente a su pensión y segundo, la continuación de una estructura poblacional piramidal clásica, esto debido a que la población mayor que se supone es menor en proporción toma sus pensiones de la población laboralmente activa. Este segundo escenario también ha cambiado y seguirá cambiando dado que es mayor la tendencia de una población adulta mayor en aumento, como consecuencia del aumento de la expectativa de vida y baja tasa de natalidad.

En la actualidad y desde la reforma de 1993 el sistema pensional es mixto, el sistema de reparto o RPM coexiste con el régimen de ahorro individual o RAIS. Este segundo subsistema del sistema pensional se financia mediante ahorros individuales efectuados a lo largo de la vida laboral activa, así que la pensión dependerá únicamente de la cantidad de dinero que el cotizante haya logrado ahorrar. No obstante, y por determinación constitucional el piso mínimo de una pensión es un salario mínimo legal mensual vigente.

La anterior disposición constitucional, funciona como garantía de la satisfacción mínima de las condiciones de vida, esta disposición va en detrimento de las finanzas del estado en el caso del régimen de reparto y además evita que haya una mejor distribución de los recursos. En pocas palabras debe decidirse si es preferible que los recursos se distribuyan en menos pensiones pero que cumplan con la obligación del salario mínimo o que más gente reciba recursos, pero en forma de pensiones por debajo del salario mínimo como ocurre en el caso del sistema pensional chileno.

Si bien, la pensión está establecida es un salario mínimo, no son así las cotizaciones realizadas por los trabajadores. Debido a la realidad histórica de la informalidad, de acuerdo al DANE en el trimestre junio – agosto de 2020, en las 13 ciudades y áreas metropolitanas la cifra en hombres llegó a un 46,0% y en el de las mujeres a un 46,8%. Esto refleja cómo casi la mitad de la población laboral activa del país es informal lo que imposibilita que puedan aportar lo suficiente para llegar a una pensión de salario mínimo o que siquiera puedan aportar ya que en muchas oportunidades sus ingresos mensuales no son suficientes para permitirse un ahorro pensional.

Principios del sistema pensional.

La Corte Constitucional que desde 1991 se ha erigido como protectora y garante de lo consagrado en la constitución, ha establecido unos lineamientos o principios a los cuales debe ceñirse el sistema pensional colombiano. Estos principios son: 1. La eficiencia, la cual hace referencia a la mejor utilización social y económica de los recursos disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente; 2. La universalidad, la cual se refiere a la garantía de la protección para todas las personas; 3. La solidaridad o la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio de protección del más fuerte hacia el más débil; 4. La integralidad, hace referencia a la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de la población; 5. La unidad es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social; y por último 6. La participación es la intervención de la comunidad a través de los beneficios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto.

La reforma de 1993 pretendía dar cumplimiento a estos principios antes mencionados, así como satisfacer las demandas históricas acerca del sistema de protección social que ya mencionamos, aumento de la cobertura en el país, sostenibilidad financiera al sistema, así como incentivar el ahorro de los trabajadores para lograr su pensión. En este sentido se explicará la situación actual del sistema que pretende dar solución a los problemas antes mencionados y para efectos de comparación se usarán los principios antes mencionados pero agrupados en cuatro

lineamientos de acuerdo a estudios llevado por Fedesarrollo que son los fundamentales y engloban las generalidades que debe tener y cumplir un buen sistema pensional. Estos lineamientos son: Cobertura, Equidad, Solidaridad y Sostenibilidad Fiscal.

En cuanto a la cobertura, de acuerdo a un estudio llevado a cabo por el Banco de la República de la serie Borradores de Economía, para 2019 la cobertura de las pensiones ronda un 23% es decir, menos de 1,5 millones de personas, esto es consecuencia de la alta informalidad del mercado laboral colombiano de aproximadamente un 47,3%. Estas cifras comparadas con el modelo de pensiones chileno arrojan un evidente déficit en el cubrimiento de pensiones. De acuerdo a la CEPAL (2018) Chile tenía un 87,1% de pensionados entre población mayor de 65 años mientras que en Colombia esta cifra llegaba solo a un 26,7%. Adicionalmente juega un papel muy importante la tasa de reemplazo, esto es el valor de la mesada pensional entendido como un porcentaje del ingreso promedio de la vida laboral. Mientras que en Chile la tasa de reemplazo llega a 54,9% en Colombia en RPM llega a un 73,1% y en RAIS a un 38,6%.

Las tasas de reemplazo tan altas en el subsistema público ocasionan un desfinanciamiento del sistema, toda vez que los recursos se concentran en menos pensionados sumándose además que la forma del cálculo pensional en este régimen, haciendo uso de los últimos 10 años de trabajo ocasiona que los afiliados próximos a pensionarse suban el monto de sus cotizaciones en dicho periodo logrando así que sus pensiones sean más altas o sean “subsidiadas”. Mientras que trabajadores cotizantes de un salario mínimo o menos, solo logran obtener el salario mínimo pensional.

De acuerdo a las anteriores cifras en Colombia ha existido un ligero mejoramiento en términos de cobertura si se comparan con las cifras anteriores a la reforma de 1993 donde la cobertura llegaba a un 20% Ayala (1999). Con el sistema actual, la cobertura pensional llega a un 30%, aun así, son cifras bajas comparadas con países de la región como México o Chile donde llega a más del 85,2% y 82.8% respectivamente. Esto es consecuencia de la persistente informalidad laboral de los trabajadores que impiden sus cotizaciones y el aseguramiento de una pensión.

En términos de equidad, entendido como beneficios iguales a los aportes hechos podemos encontrar una gran brecha entre el RPM y el RAIS, siendo el primero muchísimo más beneficioso que el segundo, lo anterior resulta en la forma en que se calcula la pensión entre uno y otro régimen. Mientras que en RAIS depende enteramente de la cantidad de ahorro realizado, en el RPM su cálculo se basa en el Ingreso Base de Liquidación (IBL) que es un promedio de lo cotizado los últimos 10 años. Adicionalmente, en RPM se recompensa por las semanas adicionales que hubiere cotizado el afiliado. Esta ha sido una de las principales razones por las cuales el sistema de RPM se encuentra desfinanciado ya que los afiliados con mayores ingresos que incluso cotizan en RAIS, deciden trasladarse de régimen al RPM faltando 10 años antes de pensionarse para así lograr incrementar el monto de su pensión. De acuerdo a Núñez (2009) los subsidios en pensiones, que representan 32.4% del total de subsidios asignados por el Estado, se dirigen en un 86% al quintil de más altos ingresos, mientras que el primer quintil sólo percibe el 0.1% de los subsidios pensionales.

El sistema actual en cuanto a solidaridad ha contemplado fondos de solidaridad, tanto en RAIS como en RPM, los cotizantes mediante sus aportes financian el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) y el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) respectivamente. El

primero se financia de las cotizaciones que hacen los afiliados y dado que las administradoras de fondos pensionales invierten estas cotizaciones en el mercado financiero logran así una estabilidad financiera tanto de la administradora como del fondo que se usa para garantizar la pensión mínima a aquellas personas que obtienen la edad de pensión, pero no tienen suficiente dinero ahorrado.

Por otra parte, en el caso contrario del FSP, este fondo tenía como propósito inicial el ser usado como un fondo de subsidio para que los afiliados cotizarán las semanas que hicieran falta para lograr su pensión, el Fondo cotizaba por el afiliado y este se compromete a consignar la suma adeudada. Este sistema fracasó principalmente debido a que las personas que quedaban con el compromiso de devolver lo que el fondo cotizaba por ellas no tenían la posibilidad de cancelar dicha deuda, dada las altas tasas de informalidad del mercado laboral. Como consecuencia de lo anterior y debido a la poca acogida que tuvo el programa dentro de los afiliados, se optó desde el año 2003 de dividir dichos recursos en dos subfondo y destinar uno de ellos al programa Colombia mayor que otorga ayudas económicas de manera directa o servicios como lo vimos anteriormente. y el fondo de solidaridad fue limitado sustancialmente para aquellas personas afiliadas mayores de 58 años.

En los términos anteriores el principio o criterio de solidaridad se cumple únicamente si se observa desde el interior del sistema pensional y no como un criterio unificador que involucre a todos los sectores de la sociedad. Además, desde el inicio del sistema pensional parte de una idea de competencia entre el régimen público y privado que impide que exista cooperación alguna y por tanto que se cumpla con el criterio de solidaridad en el entendido de que cada afiliado ganado en un sistema es una pérdida para el otro. En esencia el sistema pensional

debería estar orientado a la integralidad y complementariedad entre instituciones o pilares, es precisamente este escenario el que propone el sistema multipilar.

Por último, en cuanto al criterio de sostenibilidad fiscal, el RPM se ha visto en la necesidad de acudir al presupuesto general de la nación desde el año 2003, fecha en la cual fueron agotadas las reservas del fondo público de pensiones, como se indicó anteriormente el Marco Fiscal de Mediano plazo establece que para el año 2025 el gasto en pensiones equivaldrá a un 3,5% del PIB. En cuanto a los fondos privados, éstos cumplen con el principio de sostenibilidad financiera ya que se financian únicamente de los ahorros de los afiliados. No obstante, y como se indicó antes, una de las principales causas de la insostenibilidad financiera en el ROM, es la migración de afiliados del RAIS hacia el RPM, precisamente de afiliados con cotizaciones altas que esperan obtener una mejor pensión en el régimen de prima media.

Hacia un sistema multipilar en Colombia.

Se puede rastrear propuestas de sistemas pensionales de pilares desde el año 1994, cuando el Banco Mundial en su informe investigativo, *Envejecimiento sin crisis* proponía un sistema de tres pilares. Dicho sistema propuesto en la actualidad y aplicado ya en algunos países contiene cinco pilares, que son adaptados dependiendo de las circunstancias de cada país. El pilar cero, consiste en una retribución universal que otorga un mínimo de protección que para el caso colombiano puede asemejarse al programa de Colombia Mayor, una contribución económica por parte del estado a personas en vulnerabilidad.

Un primer pilar de carácter contributivo, esto quiere decir que se fundamenta en cotizaciones a un sistema de reparto que hace uso de impuestos para así organizar una distribución de los recursos comunes acumulados. Este primer pilar en Colombia está en cabeza del régimen de prima media es decir Colpensiones, que como se ha señalado enfrenta una crisis de financiación dado que en esencia las pensiones que otorga han sido superiores en comparación con las cotizaciones que recibe. De acuerdo a Villar (2015) “alrededor del 93% de los afiliados al RPM tiene ingresos inferiores a dos salarios mínimos” (p. 204).

Para obtener una pensión en este régimen se deben cumplir los requisitos de edad y 1.300 semanas cotizadas, quien cumple con estos dos requisitos recibe una pensión equivalente en principio a un 65% del ingreso base de liquidación, esta tasa de reemplazo puede aumentarse en un 1.5% por cada 50 semanas adicionales que el afiliado tenga. De esta manera la tasa de reemplazo podría escalar hasta un 80% del ingreso base de liquidación.

La posibilidad de obtener de esta manera grandes pensiones por parte de afiliados que tenían salarios importantes llegó a tal punto que tuvo que establecerse mediante la Ley 797 de 2003 un límite máximo de la pensión otorgada en RPM que en ningún caso podría superior a un monto de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por este motivo los afiliados al RAIS que han acumulado un ahorro importante debido a grandes salarios escogen faltando 10 años para pensionarse trasladarse de régimen al RPM que resulta más beneficioso. Esto trae dos consecuencias significativas, a corto plazo todo el dinero ahorrado en RAIS entra a formar parte del régimen de reparto, es decir de la bolsa común que tiene Colpensiones lo que aumenta el dinero que posee, no obstante, este efecto no es suficiente ya que a largo plazo la mesada pensional que esa persona recibe termina siendo superior en el tiempo que el dinero recibido producto del traslado.

El régimen de ahorro individual que puede asimilarse a un segundo pilar, se sustenta en ahorros personales que son otorgados a administradoras de fondos privados quienes a cambio de una comisión invierten dichos ahorros en actividades de riesgo que oscilan de bajo a alto de acuerdo las preferencias del cotizante. En esencia en estos tres pilares mencionados anteriormente se concentraba el sistema pensional colombiano hasta que en el año 2005 con la introducción del acto legislativo 01 se introdujeron los beneficios económicos periódicos (BEPS) que puede tomarse como un pilar intermedio entre el cero y el uno.

En Colombia de acuerdo a Núñez y Castañeda (2012):

“El decil más pobre de la población solo es capaz de cotizar 10 semanas al año lo que se traduce en que un trabajador en esas condiciones necesitaría trabajar 182 años para lograr alcanzar las semanas requeridas en el sistema público de pensiones del régimen contributivo”.

Es por lo anterior que el gobierno decidió crear los llamados BEPS, que se basa en una cotización flexible por parte del cotizante, es decir el monto del aporte y su periodicidad permite ser variable lo cual en condiciones de los pilares contributivo y de ahorro individual no sería posible.

Si bien la creación de los BEPS es un intento del gobierno nacional creado para aumentar cobertura no hay que perder de vista que, así como las condiciones de cotización son flexibles esto también repercute en la protección que el sistema BEPS otorga, toda vez que dicha protección puede ser menor al salario mínimo legal mensual vigente y adicionalmente se otorga en un periodo bimensual y no mensual. Esto podría resumirse en que la protección social dada por los BEPS resulta ser menor, pero es mejor que nada en absoluto.

Por último y adicionalmente a los dos regímenes obligatorios para la población laboralmente activa correspondiente a los pilares 1 y 2, podemos encontrar un último tercer pilar de ahorro voluntario este pilar está en principio diseñado únicamente para el régimen de ahorro individual, consiste en la posibilidad de hacer pagos voluntarios distintos a la cotización obligatoria, con destinación a la misma cuenta de ahorro individual o a otra diferente e incluso en una AFP distinta. En principio los dineros invertidos voluntariamente en este fondo tienen prerrogativas tributarias y en general hoy día pueden ser destinados para aumentar la mesada pensional en el fondo obligatorio, para compra de vivienda o como un ahorro que debe ser inamovible por un mínimo de 10 años.

El sistema actual puede deducirse que no es un sistema multipilar ya que este se basa principalmente en la complementariedad, esto quiere decir que cada uno de los pilares se apoya mutuamente para garantizar la cobertura y una prestación digna que sea consecuente con la multiplicidad de factores que debe afrontar el sistema y no únicamente la capacidad de cotización del trabajador, actuando verdaderamente como pilares cuyos objetivos últimos son la atención a la población vulnerable y el sostenimiento del sistema pensional.

En la actualidad los subsistemas que consideraríamos pilares no se complementan entre sí, por el contrario, los dos principales subsistemas compiten entre sí con el objetivo principal de la rentabilidad y sostenibilidad fiscal más no de la cobertura o aumento de las mesadas pensionales, así mismo el pilar cero concerniente a un asistencialismo directo por parte del estado el cual se limita en la mayoría de los casos al pago de un monto mínimo que apenas logra evitar que la personas caigan en la pobreza extrema.

En última instancia los BEPS que fueron contemplados con el objetivo de intentar aumentar cobertura en materia pensional pueden interpretarse desde el punto de vista de protección de derechos en una nueva forma de flexibilización que disminuye los requisitos necesarios para lograr una prestación económica pero que asimismo su producto final no puede catalogarse como una pensión y por tanto el objetivo de la política pública de vejez de ampliación de seguridad en el ingreso queda en entredicho. .

Debe tenerse en cuenta que la constitución de 1991 quiso establecer una pensión mínima ligada al salario mínimo legal con el espíritu de poder cubrir el mínimo de gastos en los que una persona mayor puede cubrir, de ahí que, a diferencia de otros países latinoamericanos, en Colombia resulte en la actualidad imposible percibir una pensión por debajo del SMLMV. No obstante, la creación de las BEPS resulta en un atentado en contra del espíritu de la constitución de 1991, en definitiva, un aumento en cobertura en detrimento de calidad.

Adicionalmente y de acuerdo a la política pública de vejez vigente 2015-2024, una de las principales desigualdades sociales en la tercera edad pueden evidenciarse en términos de seguridad social en pensiones. Esto quiere decir que una política social de vejez efectiva debe tener en cuenta la seguridad e ingresos que en teoría debe suplir las pensiones.

Así mismo debe recordarse que históricamente y de acuerdo al aumento de la expectativa de vida han aumentado de manera constante los requisitos de edad para poder acceder a la pensión. Esta situación no solo responde al aumento de expectativa de vida, también al hecho de la presión fiscal sobre las finanzas públicas del sistema pensional lo cual conlleva a decisiones políticas de aumento de edad de jubilación.

Una efectiva política de vejez debe tener en cuenta el hecho de que al aumento de edad de jubilación debe acompañársele de oportunidades laborales para la población mayor, ya que al hacer más gravosas las condiciones de edad y semanas se hace necesario que existan oportunidades laborales suficientes para población adulta mayor que se encuentra en la denominada etapa de retiro activo. Teniendo en cuenta además que es un objetivo principal de la política de vejez la ampliación de seguridad en el ingreso sea este a través de pensión o de oportunidades laborales que permitan el cumplimiento de los requisitos pensionales.

Conclusiones

Es fundamental realizar una reforma al sistema pensional colombiano no obstante esta debe tener en cuenta los principios antes establecidos de cobertura, equidad, solidaridad y sostenibilidad fiscal y así como lo establecen investigadores como Carmelo Mesa-Lago “Es fundamental dar prioridad a la prevención de la pobreza, a cuyo efecto los países deberían estudiar la concesión de pensiones asistenciales focalizadas en los ancianos pobres”.

Así mismo, resulta igual de importante establecer una complementariedad entre pilares y no mantener el actual modelo de competencia ya que como pudo observarse existe un detrimento en el objetivo perseguido de la sostenibilidad fiscal ya que más personas deciden cambiarse al RPM debido a las importantes subvenciones y retornos que existen en comparación con el RAIS. Lo que ocasiona en consecuencia que el estado sea quien deba seguir asumiendo la carga pensional.

Debe replantearse la destinación de los subsidios en el régimen público ya que en la actualidad estos están destinados a subvencionar las pensiones más altas como se explicó anteriormente. A mayor cotización más subsidio por parte del estado, esto termina en un incremento de la pensión de aquellas personas que obtenían un salario alto en lugar de subsidiar la pensión de aquellas personas que no logran llegar al mínimo dentro del sistema lo cual ampliaría la cobertura y por tanto la protección social otorgada.

La garantía del artículo 48 de la constitución política, lejos de considerarse un problema en el sentido de la sostenibilidad fiscal, debe observarse como un propósito y objetivo de cumplir con un mínimo pensional necesarios para garantizar una vida en condiciones dignas, que en comparación con otros sistemas latinoamericanos como el chileno donde se permite pensiones por debajo del salario mínimo han contribuido al malestar social generalizado que desembocó en el actual proceso constituyente. En dicho sistema si bien se obtuvo la ampliación de cobertura en pensión también es cierto que no necesariamente ha repercutido en una mejora de las condiciones de vida, toda vez que se permite una pensión por debajo del salario mínimo.

La actual política social de vejez intenta conciliar lo económico y lo político y de ahí puede desprenderse parte de su fracaso ya que intenta dejar en manos del mercado la distribución y aseguramiento de recursos para la vejez que por la misma lógica del mercado de acumulación y generación de beneficios es imposible de conciliar sin que no repercuta en la calidad y condiciones pensionales de la población objetivo, en este caso las personas de tercera edad.

En términos de política pública social el gobierno debe tener en cuenta el aumento de la expectativa de vida no solo para aumentar la edad de jubilación y hacer más gravosa la consecución de este derecho. Debe aumentarse también en proporción a la expectativa de vida la

etapa de retiro o vejez activa, de tal suerte que se les permita a las personas en vejez oportunidades laborales que permitan la consecución de la seguridad en el ingreso, así como la continuación de cotización a pensión, ambos objetivos de la política social de vejez.

En materia de protección de la población en vejez más vulnerable, es decir aquellos ancianos que no han hecho parte del sistema debido a la imposibilidad de cotizar, el estado colombiano ha creado políticas de tipo asistencial como el programa BEPS, que se encuentra por fuera del sistema pensional para aumentar cobertura a costa de la flexibilización de los requisitos para cotizar. Se logra asistir a dicha población a través de una suma de dinero que es inferior al salario mínimo, pero se le deja totalmente por fuera la posibilidad de integrar en el sistema pensional a la población beneficiada por los BEPS.

En un sistema multipilar que funciona correctamente y donde los pilares son complementarios entre sí, el estado debe optar por incluir en el sistema a dicha población haciendo usos de los múltiples recursos y posibilidades que ofrece cada uno de los pilares y como se indicó anteriormente existe un mandato que se encuentra en el espíritu de la constitución de proteger la población vulnerable como es en este caso a los ancianos. Debe reorientarse el sistema para que los múltiples actores o pilares que se encuentran dentro de él actúen conjuntamente para ampliar la seguridad en el ingreso propia de una política pública de vejez en conjunción con los principios de cobertura, sostenibilidad y solidaridad de un sano sistema pensional para de esta forma asegurar una protección en la vejez al menos en el sentido estrictamente económico.

Bibliografía

Alonso y Conde-Ruiz. (2007). Reforma de las pensiones: la experiencia internacional, Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Madrid. FEDEA.

Atria, R. (2005) Políticas Sociales Concepto y diseño. Estudios Sociales 116, semestre 2. 53-72 Corporación de Promoción Universitaria.

Ayala, U. (1999), Encuentros latinoamericanos sobre las personas de edad. Investigador Asociado, Bogotá. FEDESARROLLO

Bustelo, E. (2009) Políticas Sociales e Institucionalidad Pública, *La política Social sin Política*. 17-36. Quito. Universidad Andina Simón Bolívar.

Calderón, D. (2016) Políticas Públicas. Retos y Desafíos para la Gobernabilidad, Las políticas públicas: una construcción del valor de lo público en la gobernabilidad. Bogotá, Ediciones USTA.

Chackiel, J. (2000). Serie Población y Desarrollo. El envejecimiento de la población latinoamericana. ¿hacia una relación de dependencia favorable? Santiago de Chile. CELADE

Chesnais, J. (1990). El proceso de envejecimiento de la Población. 11-37. Santiago de Chile. CELADE.

Congreso de Colombia (2002 diciembre 27). Ley 789 de 2002. *Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo*. Diario Oficial No 45.046

Fernández, A. y Rozas, M. (1988). Políticas Sociales y Trabajo Social, 13-56. Buenos Aires. LITODAR

Huenchuan, S. (2009). Envejecimiento y sistemas de cuidados ¿Oportunidad o Crisis? Envejecimiento y sistemas de cuidados, 17-25. CEPAL

Holzmann y Hinz, (2005). Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo XXI, Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas. Capítulo 1 La necesidad de la reforma. 27-39. World Bank.

Grassi, E. (2008) Es posible pensar una nueva política social para américa latina. La Política Social, las necesidades sociales y el principio de igualdad reflexiones para un debate post-neoliberal. 29-65. Quito, FLACSO.

Guzmán, J. y Orellana, H. (1989), “Nuevas tendencias de la mortalidad infantil en Cuba, Chile y Costa Rica”, Salud, enfermedad y muerte en América Latina, Ottawa, Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.

Laslett, P. (1996). "What is old age? Variation over time and between cultures". In: G. Caselli; A. D. Lopez (ed.), *International studies in demography: health and mortality among the elderly, issues for assessment*. 21-38. New York: Oxford University Press.

López y Sarmiento, (2019) *El Sistema Pensional en Colombia*, Borradores de Economía N°1078, Banco de la República.

Mesa-Lago, C. (2004) *Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina*, Revista de la CEPAL 84.

Ministerio de Salud. (2015 agosto) *Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015-2024*. Bogotá.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (2004 diciembre). *Libro Blanco. Atención a las personas en situación de dependencia en España*. Madrid

Núñez J. y Castañeda C. (2012), "Retos del Sistema Pensional Colombiano: Nueva evidencia utilizando información de la PILA". Consultoría para el Banco Mundial.

Reyes Adriana, (2010) *Una aproximación al costo fiscal en pensiones como consecuencia del envejecimiento de la población en Colombia y el efecto de la sobre-mortalidad masculina*, Universidad Nacional.

Rosanvallon, P. (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Argentina, Ediciones Manantial.

Santamaría, M y Piraquive, G. (2013). *Evolución y alternativas del sistema pensional colombiano*. En: *Archivos de Economía*. Departamento Nacional de Planeación.

Tuesta, D. Y Téllez, J. (2009). *Confianza en el Futuro. Propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia*. 99-143. Bogotá. Editorial NORMA.

Vargas, (1999). *Notas sobre el Estado y Políticas Públicas*. Bogotá

Villar. Forero, Becerra. (2015) *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos Tomo II, Notas sobre el Estado y Política Públicas, 1999*, Bogotá Colombia una mirada desde la visión Multipilar.

Villa, M. y Rivadeneira, L. (1999). *Encuentro Latinoamericano y caribeño sobre las Personas de Edad. Sesión 1 El proceso de Envejecimiento de la Población*, 23-59. CEPAL