EFECTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y FINANCIEROS DEL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA 1994 – 2016

DAVID FELIPE RAMÍREZ TORO

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
DIVISIÓN DE CIENCIAS ECONÓMICAS
FACULTAD DE ECONOMÍA
BOGOTÁ D.C.
2019

EFECTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y FINANCIEROS DEL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA 1994 – 2016

DAVID FELIPE RAMÍREZ TORO

TRABAJO DE GRADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TÍTULO DE ECONOMISTA

DIRECTOR

GILBERTO HERAZO CUETO

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
DIVISIÓN DE CIENCIAS ECONÓMICAS
FACULTAD DE ECONOMÍA
BOGOTÁ D.C.
2019

Autoridades Académicas

P. JUAN UBALDO LÓPEZ SALAMANCA, O.P.
Rector General

Fray. MAURICO ANTONIO COTÉS GALLEGO, O.P.
Vicerrector Académico General

P. JUAN UBALDO LÓPEZ SALAMANCA, O.P.
Rector Sede Bogotá

Fray. MAURICO ANTONIO COTÉS GALLEGO, O.P.
Vicerrector Académico Sede Bogotá

ELSA LUCÍA OSPINA RUIZ
Secretaria de División Sede Bogotá

JORGE ENRIQUE MARTÍNEZ CARVAJAL
Decano Facultad de Economía

Nota De Aceptación

_____
_____
_____
_____
_____

JORGE ENRIQUE MARTÍNEZ CARVAJAL
Decano de Facultad

_____
GILBERTO HERAZO CUETO
Director Trabajo de Grado

_____
NOMBRE COMPLETO
Jurado

_____
NOMBRE COMPLETO
Jurado

“Confía en el Señor con todo tu corazón; no dependas de tu propio entendimiento. Busca su voluntad en todo lo que hagas, y el Él te mostrará cuál camino tomar”

Proverbios 3: 5,6

Dedicatoria

*A **Isabella Ramírez Rivera** mi hija, quien es el motor que impulsa mi vida y me permite continuar en este arduo pero hermoso trabajo de ser padre y que durará para toda la vida; a Ella dedico este trabajo, con el deseo ser luz para su vida, y acompañarla en cada paso que dé.*

Agradecimientos

A Dios creador de la vida y el universo, por darme la oportunidad de vivir, por ser mi luz y fortalecerme en cada paso que doy, por iluminar mi mente y mi corazón en todo momento, por ser fiel y darme la guía para poder cumplir el propósito de ser Economista, también por poner personas maravillosas durante todo el periodo académico, por ser mi provisión en todo.

A Trinidad mi Madre, una mujer, positiva, amorosa, fiel, perseverante; gracias por estar en todos los momentos de mi vida, su amor infinito y su comprensión, sus buenos consejos han hecho que no desfallezca en momentos difíciles.

A Edgar mi Padre, mi ejemplo a seguir, quien con su esfuerzo, amor, bondad, perseverancia y constancia acompañó cada uno de mis momentos durante este hermoso camino, por creer en mí, a él le debo lo que soy. Gracias por darme una carrera profesional.

A Sebastián mi Hermano, quien es un ejemplo a seguir, por su compañía y amor incondicional, su bondad y generosidad.

A Daniel Felipe mi Primo por sus comentarios y ajustes en este documento.

A mis profesores.
Eco. Alexander Sellamen por su orientación y guía durante mi carrera, por los aportes académicos que dieron lugar al presente trabajo, pues sirvieron de apoyo y motivación para culminar mi carrera profesional.

Eco. Gilberto Herazo, por su orientación y apoyo ofrecido como director de trabajo de grado.

A todos muchas gracias y que Dios del cielo bendiga sus vidas grandemente.

Contenido

Resumen 11

Introducción 13

Capítulo 1 15

Aproximaciones teóricas al sistema de seguridad social en Colombia. Una mirada desde el estado de bienestar 15

Capítulo 2 22

2.1. Descripción del sistema pensional colombiano 22

2.2. Transición de la ley 100 25

2.3. Análisis y evaluación de la cobertura en el sistema pensional colombiano 20 años después de la ley 100 de 1993 29

Capítulo 3 39

3.1. Efectos del sistema de pensiones 39

3.1.1. Económico. 39

3.1.2. Social 41

3.1.3. Financiero. 44

Comentarios finales y conclusiones 49

Referencias 52

Lista de tablas

Tabla 1. Las instituciones pensionales en Colombia antes de la reforma de 1993..... 25
Tabla 2. Pensionados por régimen..... 36
Tabla 3. RPM EXCEPTUADO 45
Tabla 4. Situación del Sistema Pensional……..48

Lista de gráficos

Ilustración 1. FEDESARROLLO 23
Ilustración 2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Boletín de Seguridad Social 31
Ilustración 3. Ilustración 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Boletín de Seguridad Social 32
Ilustración 4. Tasa de informalidad. Trimestres Abril-junio 2001-2002 34
Ilustración 5. Evolución de la afiliación a Pensiones 35
Ilustración 6. En los dos regímenes hay 17,2 millones de afiliados 35
Ilustración 7. Evolución de los pensionados 47

Glosario

ISS: Instituto de Seguridad Social

SGP: Sistema General de Pensiones

RPM: Régimen de Prima Media

RAIS: Régimen de Ahorro Individual Solidario

CAJANAL: Caja Nacional de Previsión Social

AFPs: Administradoras de Fondos de Pensiones

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

BBVA: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria

EB: Estado de Bienestar

EBP: Estado de Bienestar Protector

PEA: Población Económicamente Activa

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

SUPERFINANCIERA: Superintendencia Financiera de Colombia

PPSAM: Programa de Protección Social a las Personas Mayores

PIB: Producto Interno Bruto

Resumen

Este documento hace un análisis de los aspectos sociales, económicos y financieros del sistema pensional en Colombia, se debe tener presente los antecedentes que preceden a la ley 100, los problemas de sostenibilidad fiscal, la baja participación de los cotizantes en el régimen de prima media y veinticuatro años después los resultados no han sido los mejores en términos de cobertura, sostenibilidad fiscal entre otros aspectos de carácter social.

Es importante en este documento tener en cuenta que la ley 100 fue modificada años más tarde (CONPES 156, 2012) por las leyes 797 y 860 de 2003. Por una parte estas leyes tienen la misma intención de la ley 100 y es suministrar el bienestar en la vejez, aumentar la cobertura, y por otro lado garantizar la participación en el sistema de seguridad social de la población más vulnerable del país.

En todos los planes de desarrollo el esquema presentado por los gobiernos que buscan integrar a toda la población en términos de universalidad y equidad de la seguridad social, se ven enfrentados a problemas coyunturales que afectan al sistema de pensiones como el desempleo, informalidad y exclusión, por lo tanto estos problemas inciden de forma directa en la asignación y distribución de recursos, como consecuencia de esto es más frecuente que la población necesite ser subsidiada y se evidencia claramente en los programas de asistencia en lo corrido de esta década, una aproximación al estado de bienestar del siglo XIX.

Palabras claves: sistema de pensiones, cobertura, seguridad social, estado de bienestar, financiero, económico, social.

Abstract

This document makes an analysis of the social, economic aspects and financial of the pensional system in Colombia, present is due to have the antecedents that precede to law 100, the problems of fiscal sustainability, the participation loss of the cotizantes in the regime of prime average and twenty-four years the results have later not been the best ones in cover terms, fiscal sustainability among other aspects of social character.

It is important in this document to consider that law 100 was modified years later (CONPES 156, 2012) by laws 797 and 860 of 2003. On the one hand these laws have the same intention of law 100 and is to provide the well-being in the oldness, to increase the cover, and on the other hand to guarantee the participation in the social security system of the most vulnerable population of the country.

In all the development plans the scheme presented/displayed by the governments whom they look for to integrate to all the population in terms of universalidad and fairness of the social security, is faced conjunctural problems that they affect to the system of pensions like unemployment, unmannerliness and exclusion, therefore these problems affect of direct form the allocation and distribution of resources, as a result of this is more frequent than the population needs to be subsidized and it is demonstrated clearly in the programs of attendance in the run thing of this decade, an approach to the state of well-being of century XIX.

Key words: system of pensions, coverage, social security, been of welfare, financial, economic, social.

Introducción

Colombia desde sus inicios en la implementación del sistema de protección social (salud, pensión, arp) ha contado con la participación de instituciones que defienden el modelo privado, y otras que apoyan y consideran que el Estado debe ser el garante del bienestar social de los ciudadanos. Con base en lo anterior este trabajo analiza los efectos sociales, económicos y financieros desde una aproximación teórica.

El sistema solo se preocupó exclusivamente por los seguros de salud y el pago de pensiones de los trabajadores vinculados al sector público, pero años más tarde se estructuraron los seguros económicos como invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales (Rodríguez, 2003).

Al mismo tiempo, es importante mencionar que la estructura de contribución y beneficios del sistema de pensiones era diferente para los trabajadores del sector público y el privado, pues los empleados, los empleadores y el Estado contribuían con total del 6%" y se especifican así: 1.5% del trabajador, 3.0% del empleador y 1.5% del Estado. Así se convertía en una contribución tripartita. (BBVA, 2009)

A partir de la aprobación de la ley 100 de 1993 se establecieron dos regímenes excluyentes según (Santa María, 2010) un Régimen de Prima Media con beneficios definidos que vincularon todas la cajas que existían, el ISS y CAJANAL, por otro lado se creó el RAIS (Régimen de Ahorro Individual Solidario) que era administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs).

Por tanto, el modelo económico del sistema pensional estaría basado en los fondos de inversiones, con la apertura económica en la que estaba interactuando.

Con base en el informe que elabora (Florez, 2008) donde se dice que el interés por el desarrollo sistemático de las finanzas fue estimulado por factores relacionados con el rápido desarrollo económico y tecnológico, presiones competitivas, y cambios en los mercados que requerían un cuidadoso racionamiento de los fondos disponibles entre usos alternativos, lo que dio lugar a un sustancial avance en campos conexos como: la administración del capital de trabajo y los flujos de fondos, la asignación óptima de recursos, los rendimientos esperados, la medición y proyección de los costos de operación, la presupuestación de capitales, la formulación de la estrategia financiera de la empresa y la teoría de los mercados de capitales.

La baja cotización se presenta por varios factores como lo menciona (CEPAL, 2002) que dada su vulnerabilidad al ciclo económico y al desempleo, las personas deberán ajustar sus gastos a niveles de subsistencia, interrumpiendo sus esfuerzos de ahorro una y otra vez y tal vez nunca puedan ahorrar con una continuidad y volumen que les garantice una pensión digna para la vejez.

Desde un enfoque de la teoría del bienestar, para complementar el pensamiento cepalino, es necesario incluir el concepto del bien común. Aparecieron entonces una gama de posiciones, entre el liberalismo de base individualista (el bien de la sociedad cede ante el de la persona) y los colectivos (la sociedad es una entidad propia con un bien colectivo, distinto y superior al de los ciudadanos (Sellamén & Chavarro, 2016).

Para (Moreno, 2010) la cobertura real no aumentó. Es cierto que la afiliación llega al 70% de la población económicamente activa (PEA), pero según sus estimaciones solo un 40% podrá obtener la pensión del sistema privado de las AFP. Y lo peor, en el sistema de capitalización individual sólo tendrán pensión los de altos ingresos, lo que no es una sorpresa. La literatura teórica muestra que los sistemas privados replican la inequidad de la distribución del ingreso y no permiten que las personas más pobres logren el ahorro necesario para obtener la pensión.

Capítulo 1

Aproximaciones teóricas al sistema de seguridad social en Colombia. Una mirada desde el estado de bienestar

Con el desarrollo del capitalismo en el siglo XIX, la importancia de poner orden en los aspectos relacionados con el actuar institucional de la época, las formas de trabajo, y la distribución equitativa de los excedentes financieros, hicieron pensar en un modelo que se ajustara en el siglo XX a los aspectos mencionados. El docente investigador indica:

> Las discusiones teóricas y políticas que se dan alrededor de la construcción del Estado de Bienestar[1] a comienzos de siglo XX tienen como punto de referencia los cambios en el aparato productivo, es decir, la reconfiguración y transformación del Estado liberal del siglo XIX. Ya en este siglo se percibe el interés de algunos países por implementar cambios en el Estado de acuerdo a las circunstancias económicas. (Salazar, La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos, 2005).

La necesidad de avanzar en la consolidación de un Estado justo, que vele por los derechos de los ciudadanos, enmarca una serie de cambios en el aparato productivo de un Estado. El sistema capitalista, desde su enfoque netamente utilitarista, busca a través del excedente y el interés establecer los parámetros del bienestar, pues según el desempeño del mercado así será el funcionamiento del Estado.

Las teorías han hecho del Estado de bienestar un modelo de discusión en todo lo corrido a largo de los dos siglos. Las formas de organización y consolidación de la economía dependerán del comportamiento del mercado (no intervención del Estado) para la corriente neoliberal, iniciativas aprobadas en la década de los setenta. Por otro lado, se establece que la intervención del Estado es fundamental en la economía (Keynes), mencionando también posturas críticas de la

[1] El Estado de Bienestar es una respuesta al surgimiento de la cuestión social durante el siglo XIX, esto es, de un movimiento obrero como actor social y político en la escena nacional dispuesto a exigir modificaciones profundas en sus condiciones de existencias materiales y políticas. El conflicto real o potencial que significó su presencia en las sociedades capitalistas fue una razón destacada en el origen de estas políticas gubernamentales. Estado de Bienestar - Estado Neoliberal. Carlos Javier Rafart

economía de mercado, el individualismo, entre otros elementos que constituyen el concepto de bienestar.

A partir de lo anterior se empiezan a relacionar cada una de las corrientes con el propósito de entender el comportamiento de las instituciones en Colombia, y determinar que el modelo de seguridad social se inclinó más a la consolidación de un Estado de bienestar garante por las instituciones privadas (modelo Neoliberal), y a su vez que la generación de políticas públicas está orientada al beneficio privado.

Las deficiencias del sistema económico liberal que dieron origen al capitalismo en el siglo XVIII llegaron acompañadas de una serie de aspectos negativos para las sociedades, las desigualdades marcadas, la sobre explotación de los trabajadores, entre otras. El Estado de bienestar en la época tiene como objetivo incluir al ciudadano en las relaciones Estado-mercado, o de la expresión del bien común.

De lo anterior se deduce que: en el siglo XX, se considera que la persona forma parte de una comunidad asumiendo subordinación en la misma, pero, que es mucho más que un miembro de la comunidad, porque posee una dimensión trascendente, de modo que la sociedad ha de tener como fin a la persona. (Chavarro & Sellamen, 2016).

Se infiere que el individuo empieza hacer parte del colectivo siempre y cuando establezca una relación patronal que lo vincule en el modelo económico de la época (siglo XVIII, XIX, XX) y así ser parte del compuesto, pues la actividad que desarrolle servirá de impulso a nuevas políticas de regulación, bien sea por parte del Estado o del mercado. Si bien es importante reconocer que la consolidación de un modelo económico va a depender en gran manera del comportamiento del individuo, la cual se entiende es la variable determinante para que los procesos institucionales se lleven a cabo.

Las relaciones patronales del siglo XX coinciden con las dinámicas actuales de la economía, si bien la consolidación del mercado ha permitido establecer nuevas formas de comportamiento y lineamientos a fin de que el individuo alcance el óptimo de bienestar, eso sí bajo la premisa del respaldo institucional. Con base en lo anterior se define que:

> Las mutaciones presentadas en el sistema capitalista a finales del siglo XIX, exigían la imperiosa regulación e intervención pública de la economía de mercado. La consolidación de ésta producía resistencia por parte de grupos de presión que luchaban por no perder privilegios o influencia política, pues se empezaba a instaurar la lógica utilitarista radical,

> lo que explica la consolidación de un Estado fuerte para imponer un modelo socioeconómico de bienestar social. (Salazar, 2005)

Teniendo en cuenta lo anterior, el Estado de bienestar ha atravesado por una cíclica respecto a las crisis que se han presentado. Las teorías keynesianas (por mencionar una) que tomaron tanta fuerza después de la gran depresión, se ven obligadas a reposar en los documentos de historia, pues validez en la actualidad no parecen tener, la consolidación del mercado hace pensar que la institucionalidad solo se encarga de trabajar y corregir únicamente los desajustes sociales, más no en materia económica.

Los avances tecnológicos, la flexibilidad laboral, la condición utilitarista inversora de los países desarrollados han sido el ejemplo a seguir por parte de los mal llamados países tercer mundistas, quienes orientan sus políticas públicas a contribuir con el desarrollo financiero sostenible, utilizando los conceptos de bienestar, pues debe incluirse el individuo, pues ya se hizo mención que es el factor determinante. La puesta en marcha de las políticas protectoras en la mitad del siglo XX, tuvo un cambio profundo con la iniciativa monetarista de la escuela de chicago.

Se puede inferir que desde la primera década del siglo XXI, debido a reformas fiscales regresivas y al persistente desempleo, subempleo y diversas formas de trabajo atípico, se ha debilitado la base financiera de los EB y, en términos reales, se ha reducido el gasto en protección social. Una parte de los problemas se deriva del debilitamiento del vínculo empleo-protección para financiar los derechos sociales; a menor cantidad y calidad del empleo, menor redistribución interclasista. (Gimeno, 2017).

En los inicios del Estado de Bienestar el fortalecimiento de los derechos sociales estuvo orientado bajo una premisa de bien común; la intervención era netamente estatal y estaba por encima de cualquier actividad, tranquilidad, goce y disfrute de los servicios que el mismo Estado brindaba. La relación Estado–individuo se encontraba muy marcada; sin duda que el aparato productivo se basaba en la mano de obra, los cambios tecnológicos aún no reemplazaban las capacidades productivas del hombre, la lógica bajo la que se interactuaba era netamente centralizada. Así, el investigador afirma:

> Las sociedades industriales convivieron con un Estado de tipo weberianos en la gestión y provisión del bienestar. Los EBP eran monopólicos, en muchos campos la iniciativa mercantil y la no lucrativa no tenían cabida; se caracterizaban por un funcionamiento centralizado, jerárquico y uniforme en la prestación de derechos. (Gimeno, 2017)

La provisión social ha sido la bandera de aquellos países que garantizan el Estado de bienestar, es importante reconocer bajo qué parámetros se puede establecer; si bien hay países no tan conservadores que buscan una relación más estrecha entre el mercado y el Estado (aspectos neoliberales), otros, por su parte, se acogen a una condición más proteccionista (socialdemocracia). Las iniciativas gubernamentales van a depender de qué tan marcado sea el interés de los actores de un Estado; las medidas proteccionistas inclinarán la balanza hacia la consolidación de un Estado benefactor que regule en gran medida el comportamiento de la economía, sin pretender afirmar que estas intervenciones sean netamente socialistas.

Por otro lado tenemos el Estado neoliberal que converge hacia una economía inversionista y de privatizaciones, pues tiene como atractivo el lucro, la especulación y el crecimiento acelerado de los sistemas financieros. En este caso, las decisiones por parte de los entes económicos principales (banco central) estarán aludiendo a la inversión como el factor generador de riqueza, que a su vez brindará una mejora en la calidad de vida de aquellos agentes que en él interfieran. Las brechas de desigualdad tan marcadas no reconocen este último modelo como el más viable, sobre todo en los países del hemisferio sur donde las desigualdades son tan evidentes.

En síntesis, la idea de un Estado de bienestar benefactor ha cambiado considerablemente, sin embargo desde su creación ha seguido una línea que indica que el mercado ha tomado mayor importancia a la del Estado. Ahora bien, las variables que de allí se desprenden han afectado aún más la sostenibilidad de lo que se pretende en un Estado de bienestar, sobre lo cual indica un informe de la CEPAL:

> Los cambios en la dinámica demográfica, del mercado de trabajo y de la finanzas públicas, como elementos claves para definir el perfil de una brecha del Estado de Bienestar, que si bien justifica diseños de sistemas que busquen la complementariedad del financiamiento privado, no elimina la responsabilidad del Estado para proteger a aquellos que llegarán a la vejez sin poder haberse autofinanciado sus prestaciones jubilatorias. (Uthoff, 2006)

Esta dinámica está muy marcada con la puesta en marcha de la privatización (neoliberalismo), los cambios en el aparato productivo han hecho pensar que las mejores formas de hacer crecer una economía van ligadas únicamente al desarrollo del sector financiero o del mercado bursátil. Con lo que no cuentan los Estados es con las tasas de reemplazo tan perceptibles

en los distintos sistemas de un país, pues el desafío del envejecimiento poblacional ha generado una brecha muy grande entre lo normativo y lo positivo.

Siguiendo los argumentos cepalinos, se afirma que: "la principal debilidad de las reformas recientes ha sido su excesivo énfasis en los sistemas contributivos, cuyas reformas han sido costosas y por parte del Estado para aliviar la pobreza en la vejez. Sugiere elementos para una agenda con alternativas menos onerosas, con incentivos a la contribución y que se ajustan a los cambios demográficos y más solidarios" (Uthoff, 2006).

La institucionalidad juega un papel importante en el desarrollo no solo económico sino también social, antes de los años 70 la puesta en marcha de políticas estaban orientadas a corregir los desajustes que había dejado la gran depresión de los años 30 y la segunda guerra mundial, para así implementar una condición de respaldo institucional donde los Estados debían promover aquellas figuras de protección para los individuos. No solo la necesidad era de corregir, sino de avanzar y así consolidarse nuevamente bajo la premisa del bien común. Ahora bien, dichas intervenciones resultaron ser nocivas según la CEPAL, pues ahora el Estado solo debe preocuparse por los recursos dirigidos mediante subsidios y demás esquemas de protección.

La Escuela de Chicago y el importante aporte de Milton Friedman, hizo pensar en su época que el momento de recuperación económica para los países en vía de desarrollo había llegado. El primer país en reconocer y aplicar dichas teorías fue Chile, quien amenazado por un desenlace en el que tuviera lugar una socialdemocracia, adoptó medidas extremas en la reconstrucción de un nuevo sistema económico.

Las decisiones en términos de materia económica que promovía el neoliberalismo, impulsadas por los fuertes cambios hicieron pensar que adaptarse no tomaría un prolongado tiempo, que su transición solo dependía de las voluntades del Estado. De este modo, se afirma que:

> El papel del Estado en la teoría neoliberal es bastante fácil de definir. Sin embargo la práctica de la neoliberalización ha evolucionado de tal modo que se ha alejado de manera significativa de la plantilla prescrita por esta teoría. Por otro lado, la evolución hasta cierto punto caótico y el desarrollo geográfico desigual de las instituciones, los poderes y las funciones estatales experimentado durante los últimos treinta años sugiere que el Estado neoliberal pueda ser una forma política inestable y contradictoria. (Harvey, 2007)

La constante desigualdad de países latinoamericanos, sin obviar el caso colombiano, ha permito reconocer las fallas que menciona Harvey en su documento *Breve historia del*

neoliberalismo. El actuar institucional afligido por las baja en la inversión extranjera (reconociendo el elemento importante para el crecimiento y desarrollo económico de un país) ha rediseñado el modo en cómo debe actuar. La puesta en marcha de políticas públicas intenta atender de manera directa la lucha contra la pobreza y la exclusión social y eso lo reconocen como elementos del Estado de Bienestar.

La pérdida del espacio político de las teorías de bienestar hizo reconocer rápidamente a los gobiernos que la implementación de un nuevo modelo económico era la solución. Así, bajo la premisa de la apertura económica fue que Colombia se ha embarcado en uno de los más grandes desafíos que ha tenido lugar en todos los sectores de la economía. Pasar de una economía proteccionista a convertirse en una economía utilitarista y extractivista, entre otros aspectos, hace pensar que el modelo no es el que corrige las fallas que presenta el país. Treinta años después la institucionalidad marca más la diferencia entre ricos y pobres, y además acompañada de unos bajos resultados en materia política, se reconoce un deterioro en la calidad de vida de los habitantes.

Del mismo modo, el gasto social hace parte del activismo fiscal, y una tributación directa progresiva se justifica en términos de los conflictos redistributivos que guarda en su interior cualquier política económica; las mayores rentas se pueden asociar a políticas que favorecen a determinados sectores, por ello resulta lógico que quienes se beneficien realicen un mayor esfuerzo fiscal. De esta manera, el activismo fiscal propio de los Estados de Bienestar hace también referencia a la distribución secundaria del ingreso, que trata de ajustar la realizada por el mercado a través de la remuneración a los factores de producción. (Rodríguez, 2001)

Los sistemas de seguridad social en América Latina no se rigen bajo un concepto universal, las características demográficas, socioeconómicas, entre otros aspectos, hace que el esquema varíe, y lo que puede ser aceptado y dar resultado en unos países, en otros será totalmente inadecuado.

Así pues, la consolidación de la seguridad social en Colombia según una visión modernista afirma que:

> En Colombia desde los primeros años de su etapa republicana comenzaron a sentarse las primeras bases de la Seguridad Social. Durante el siglo XX hubo avances significativos ya por iniciativa individual, colectiva o estatal, ya por influencia de doctrinas y sistemas foráneos o ya por la urgente necesidad de atender a la población

> más vulnerable, pero sólo hasta la expedición de la Ley 100 de 1993 la Seguridad Social se estructuró en el país como un sistema organizado y coherente. (Acevedo, 2010)

Las iniciativas por promover una reforma en términos de derechos sociales que atendiera de manera eficaz, y eficiente las necesidades de los habitantes colombianos, estuvieron enmarcadas no solamente bajo la premisa de cobertura total, también como mandato constitucional; el concepto de bienestar social bajo una lógica Bismarckiana o Keynesiana, se reemplazó bajo la premisa del bienestar generado por el sector financiero, las teoría monetaristas, utilitaristas, entre otras medidas de carácter privado, anteponiendo la estabilidad del mercado, abandonando el bien común, un juego de poderes entre los generadores de excedente.

Capítulo 2

2.1. Descripción del sistema pensional colombiano

En Colombia la Seguridad Social[2] aparece en 1946, cuando se introduce el primer régimen pensional. La función de este régimen permitió crear la primera Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL), además de otras cajas de previsión que cubría a aquellos empleados del sector público, con el fin de que cada una de las empresas del sector administrara los riegos de vejez, accidente o salud (Santa María, 2010).

Un antecedente importante para la creación de estas cajas de previsión es la ley 90 de 1946, en la que reza:

> No obstante tan sólo con la Ley 90 de 1946 se estableció un sistema de seguridad social propiamente dicho como patrimonio autónomo y se reconocieron las prestaciones laborales, entre ellas el derecho a una pensión de jubilación, primas de carácter no salarial y ayudas relacionadas con la prestación de servicios de salud. De esta manera se fueron creando 1040 cajas de previsión, tanto nacionales como territoriales, que se financiaban principalmente con aportes del Estado colombiano y de los trabajadores públicos (Arrieta, 2011).

Inicialmente, se podría describir que el sistema era preciso, como lo indica el informe de (Bustamante, 2006) y (Rodríguez, 2003), el sistema solo se preocupó exclusivamente por los seguros de salud y el pago de pensiones de los trabajadores vinculados al sector público, pero años más tarde se estructuraron los seguros económicos como invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales.

Con base en (Santa María, 2010) la vinculación a este régimen era obligatoria para todos los empleados privados, de tal manera que en 1967 se reconoce la administración de estos recursos al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS), y que una década después, en 1977, pasaría a llamarse Instituto de Seguros Sociales (ISS) . El modelo que se implementó era de reparto

[2]Se define la seguridad social como bienestar social y tiene una relación directa con la protección social de la cobertura con las necesidades básicas en el momento de retiro laboral (salud, vejez o discapacidad).(*Cartilla de seguridad social integral*)

y con beneficio común (RPM), es decir, los recursos de este fondo se repartían entre el total de afiliados, en este caso los ya pensionados.

Con base en un estudio elaborado por (BBVA, 2009) la estructura de contribución y beneficios del sistema de pensiones era diferente para los trabajadores del sector público y el privado, pues los empleados, los empleadores y el Estado contribuían con total del 6%, y se especifican así: 1.5% del trabajador, 3.0% del empleador y 1.5% del Estado. Se convertía en una contribución tripartita[3].

Según (BBVA, 2009) estas tasas de contribución estaban definidas para que permanecieran de forma constante entre 1967 y 1971, para que a partir de allí aumentaran 3 puntos porcentuales cada 5 años, hasta alcanzar una taza de cotización del 22% en 1993. Esta cotización se empezó hacer efectiva, pero por el incumplimiento de los aportes por parte del Estado la contribución se ubicaba en 6.5% del salario en 1985, claramente los problemas fiscales iban a desencadenar una serie de problemas años más tarde.

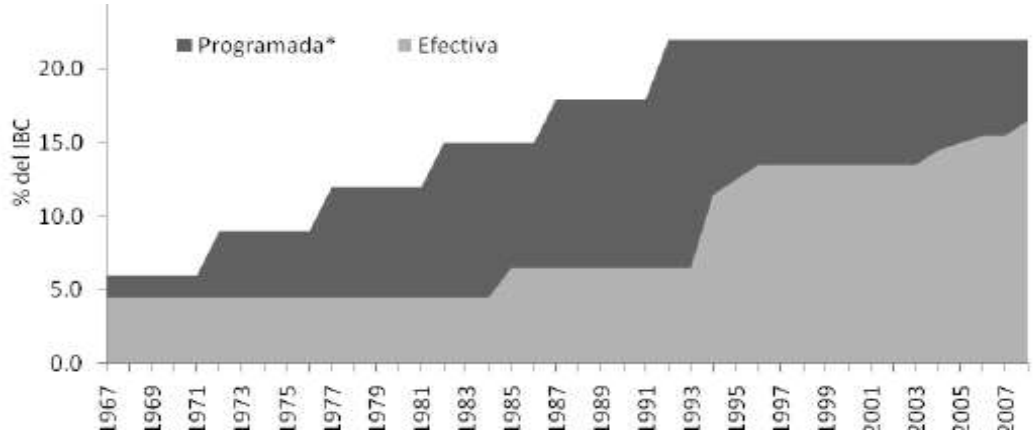


Ilustración 1. FEDESARROLLO
Fuente: Fedesarrollo

Con base en la gráfica presentada, se puede comprobar efectivamente que las metas trazadas no cumplieron con los objetivos planteados del sistema, se tiene en cuenta que parte de la baja contribución pago era consecuencia del no pago por parte del Estado, según las fuentes mencionadas.

[3]La contribución tripartita fue el esquema del sistema de pensional colombiano antes de la ley 100, donde la participación de contribución por cotización estaba dada por el Estado, el empleador y el empleado.

En los años noventa (Santa María, 2010) indica que el sistema pensional colombiano presenta señales de insostenibilidad financiera y problemas en la cobertura por cinco factores:

1. La tasa de cotización no se incrementó gradualmente como se había propuesto desde el principio.
2. El Estado incumplió su parte de la cotización.
3. Los excesivos beneficios, relativos a los aportes.
4. La existencia de una amplia gama de regímenes especiales y de cajas administradoras.
5. El cambio demográfico que implicó menores aportes (cada vez menos jóvenes) y mayores gastos (la gente vive más años).

Con un incumplimiento por parte del Estado, además de estos cinco factores, se presentaba también un desajuste gracias a los regímenes especiales, que sin duda eran una carga grande de sostenibilidad financiera.

Todos estos elementos de desajustes son ciertos, pero los describen instituciones estatales que tienen intereses particulares y que tal vez pretenden imitar modelos de economías desarrolladas, donde la participación estatal no presenta tantos desequilibrios y que además cumple con los objetivos que tiene cualquier concepto de protección social, pero claramente se evidencia que Colombia no es un país de referencia por lo que los intereses sociales están a disposición de unos particulares que permean las decisiones de quienes disponen del poder.

2.2. Transición de la ley 100

Tabla 1. Las instituciones pensionales en Colombia antes de la reforma de 1993

	CAJANAL	FONDOS Y CAJAS NACIONALES	FONDOS Y CAJAS TERRITORIALES	ISS
Financiamiento	Gobierno	Gobierno	Gobiernos Territoriales	Gobierno
Afiliación	Obligatoría	Obligatoría	Obligatoría	Obligatoría
Reservas	Sin Reservas	Sin reservas o con constitución parcial de reservas	Sin reservas o con constitución parcial de reservas	Constitución parcial de reservas
Beneficio	Definido	Definido	Definido	Definido
Pública / Privada	Empleados del Gobierno Central	Empleados del Gobierno y de las Empresas Estatales	Empleados del Gobierno Territorial	Trabajadores del sector privado
Cobertura	170.000 afiliados	340.000 afiliados	291.000 afiliados	3.425 afiliados

Referencia: Smichdt Hebbel (1997)

En el marco legal, se pensaba que la ley 100 como estaba definida tendría éxito para los habitantes del territorio colombiano en los términos que son mencionados en el artículo 11:

> El Sistema General de Pensiones consagrado en la presente ley, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando y respetando, adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores, pactos, acuerdos o convenciones colectivas de trabajo para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una Pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobre entes de los sectores público, oficial, semioficial en todos los órdenes del régimen de Prima Media y del sector privado en general (artículo modificado por el artículo 1 de la ley 797 de 2003).

Claramente se demuestra la necesidad que tenía a comienzos de los años 90 el sistema pensional, sobre todo la situación fiscal que se deterioraba a causa de los problemas anteriormente

mencionados. Es claro tener en cuenta que la necesidad de un cambio en la estructura del sistema era prioritaria, especialmente para reorganizar la administración de los recursos, y la vinculación de toda la población al sistema.

A partir de la aprobación de la ley 100 de 1993 se establecieron dos regímenes excluyentes según (Santa María, 2010): un Régimen de Prima Media con beneficios definidos que vincularon todas la cajas que existían, el ISS y CAJANAL, y por otro lado se creó el RAIS (Régimen de Ahorro Individual Solidario) que era administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs).

Es claro que con esta reforma el aval estaba dirigido al sector financiero, el cual de manera directa administraba los recursos de los trabajadores formales, independientes y otros. La propuesta de esta ley es clara y con base en (Loredana, 2007) reformar el sistema pensional colombiano existente con el fin de evitar su colapso total, y cuya opción es eliminar definitivamente el Régimen de Prima Media.

No es necesario ser un experto para saber que hay una persecución, o tal vez un interés grande en acabar con un régimen administrado por el Estado, y conocer que los beneficios de unos particulares fueron avalados con esta ley.

La ley 100 de 1993 describe en sus distintos capítulos cada uno de los escenarios que el trabajador puede escoger, esto con base al régimen que elija. Si bien estos artículos mencionan en todo momento los términos de cobertura para toda la población colombiana, con base en la ley se mencionan cada uno de los capítulos, y se describen brevemente:

- Capítulo 1 - Objeto y características del sistema general de pensiones.
- Capítulo 2 - Afiliación al sistema general de pensiones.
- Capítulo 3 - Cotizaciones al sistema general de pensiones.
- Capítulo 4 - Fondo de solidaridad pensional.

El primer capítulo hace referencia a la definición del sistema general de pensiones, los regímenes existentes, además de las características del sistema, es importante describir el artículo 13, el cual define que la afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes (modificado por el artículo 2 de la ley 797 de 2003) (Ley 100, 1993). También son presentadas las condiciones para acceder a la pensión, como las semanas de cotización.

Se establece el reconocimiento de pago de una pensión mínima. Por otro lado, es claro el literal que menciona (Ley 100, 1993) donde el Estado es responsable de la dirección, coordinación y control del sistema general de pensiones y garante de los recursos pensionales aportados por los afiliados. Claramente se evidencia que la participación es estatal, 20 años después se presenta lo contrario.

En el capítulo dos se describe la afiliación al sistema de pensiones a todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, personas naturales que presten servicios directamente al Estado con modalidad de contratos por prestación de servicios, los trabajadores independientes, y población que por características socioeconómicas sean beneficiarios de subsidios a través del fondo de solidaridad pensional, todas estas condiciones son en base a lo establecido en el marco legal (Ley 100, 1993). Uno de los avances de esta ley está evidenciado en la participación de la población independiente en el sistema de pensiones.

Con lo mencionado anteriormente se evidencia que la baja cotización se presenta por varios factores como lo menciona (CEPAL, 2002) que dada su vulnerabilidad al ciclo económico y al desempleo, las personas deberán ajustar sus gastos a niveles de subsistencia, interrumpiendo sus esfuerzos de ahorro una y otra vez y tal vez nunca puedan ahorrar con una continuidad y volumen que les garantice una pensión digna para la vejez.

Las garantías que tal vez ofrece el régimen de ahorro individual en la asignación y destinación de recursos después de 12 años de la ley se define así:

> En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad el incremento que se realice en el año 2004 se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del régimen de ahorro individual. Los incrementos que se realicen a partir del 2005 se destinarán a las cuentas individuales de ahorro pensional. Quinquenalmente y con base en los estudios financieros y actuariales que se realicen para tal fin, el gobierno redistribuirá los incrementos de cotización previstos en este artículo entre el Fondo de Garantía de la Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual y las cuentas de ahorro pensional. (Ley 100, 1993).

Con lo anterior se puede inferir que la carga fiscal se podría aliviar un poco, de todas formas las condiciones en la actualidad son las mismas antes de la ley, los problemas deficitarios pueden ser una consecuencia del favorecimiento al sector financiero en la administración de estos recursos,

donde aun así el Estado le debe responder a la población y las vías de financiamiento a través de subsidios son cada vez mayores.

En el capítulo cuatro y con base en la (Ley 100, 1993) se crea el fondo de solidaridad pensional como una cuenta especial de la nación adscrita al Ministerio de trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por sociedades fiduciarias de naturaleza pública, en especial por fiduciarias del sector solidario o por administradoras de los fondos de pensiones.

Es claro tener en cuenta la intervención del Estado que en la ley da un aval para administrar estos recursos, la participación de los distintos sectores de la economía (Ley 100, 1993), las centrales obreras y la confederación de pensionados. Con base en lo estipulado por la ley la conformación de este consejo será escuchado por el Consejo Nacional de Política Social para la determinación del plan anual de extensión de cobertura.

Lo anterior se define en el párrafo cuatro del capítulo 28 así:

> El Consejo Nacional de Política Social determinará el plan anual de extensión de cobertura que deberá incluir criterios de equilibrio regional y los grupos e trabajadores beneficiarios de este subsidio, así como las condiciones de cuantía, forma de pago y pérdida del derecho al subsidio. (Ley 100, 1993)

El primer capítulo de este documento describe la transición para el beneplácito de la ley 100, explicando los motivos de su aprobación, como consecuencia de bajos resultados y causa de la insostenibilidad fiscal del sistema antes del año 1993, se explica con base en diferentes publicaciones, cómo funcionaba el sistema de acuerdo a la creación de las cajas de previsión que administraban los recursos, por otro lado cada uno de los cuatro capítulos mencionados en la ley 100 que garantizaban de forma preliminar vincular a la población al sistema pensional y que gocen de los beneficios que ofrece, por otro lado la creación de un Fondo de Solidaridad adscrito a instituciones del Estado y de privados.

2.3. Análisis y evaluación de la cobertura en el sistema pensional colombiano 20 años después de la ley 100 de 1993

La discusión sobre el sistema pensional colombiano ha Estado enmarcada en los problemas fiscales, sin embargo las decisiones se han encaminado a tratar de solucionar dichos problemas, y han dejado de lado los criterios de universalidad que fueron mencionados en la ley 100 de 1993. La cobertura es el eje central de discusión en este documento, y el resultado de la reforma veinte años después no ha sido el esperado en los términos de número de afiliados, cotizantes y pensionados.

Lo anterior se debe a que en Colombia la privatización hace parte de la representación neoliberal, caso que se ha establecido en la mayoría de democracias, y que claramente establece el control de las instituciones. En América Latina, justamente en Chile, se vivó dicha transformación en su sistema pensional con un aval del Banco Mundial, esto quiere decir que cada organismo multilateral de desarrollo promueve e incentiva a los países beneficiar los sectores que movilicen los flujos de capital que a su vez generen mayor rendimiento y logren captar recursos directos a través de la contribución.

Las reformas deben estar encaminadas a generar un bienestar en la población más desfavorecida, la idea que se tiene con la ley 797 de 2003, que se trata de una nueva reforma al sistema, es que se genere una carga mayor al momento de cotizar a la población que recibe más ingresos y que a la vez pueda contribuir al sistema para proteger una parte de la población que no lo puede hacer.

La incidencia de las altas tasas de desempleo influye directamente en la contribución; una persona que se vea afectada al momento de hacer parte del mercado laboral, verá afectada de la misma forma su contribución al sistema pensional sea cual sea el régimen, claro está que se presentan Mecanismos de Protección al Cesante, que en casos particulares contribuyen al Sistema de Seguridad Social. Ahora, otro problema que se evidencia en el mercado laboral es la informalidad. Los ciclos de desempleo que ha atravesado Colombia desde los años 90 claramente han deteriorado la contribución, y la presión que hacen las entidades de carácter financiero y distintos organismos recaen sobre la situación fiscal, atacando de forma directa al régimen público, que es insostenible fiscal y financieramente, pero tampoco hay soluciones al problema, se ataca directo a un sector, pero las instituciones no fortalecen, como por ejemplo las políticas de

generación de empleo, por tanto hay elevadas cargas en temas de impuestos para la clase media, estos problemas no son culpa del régimen público, claramente hay un problema estructural que toca todas las partes de los distintos organismos e instituciones del país, esto ha afectado de manera directa en la cobertura del sistema pensional en Colombia.

Los antecedentes que dieron origen a la reforma del sistema de pensiones, se debía a la baja cobertura pues tan solo el 29% de la fuerza productiva cotizaba al sistema en la década de los 90. Mantener una cobertura baja resulta inconveniente desde el punto de vista del bienestar social. Esta baja cobertura obedece a un serio problema de informalidad laboral de carácter estructural. (Comosión de Realización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1996).

Es preciso mencionar que los problemas del sistema se reflejan desde antes de entrar en vigencia la ley 100, pues el cambio estructural que sufrió Colombia en términos de empleo, como resultado de la expansión económica, condicionó la forma en que se cotizaba al sistema, las elevadas tasas de desempleo, el cierre de empresas y otros factores incidieron en el desajuste fiscal que presentaba el sistema.

Marchitar el sistema del ISS es clave para la consolidación del sistema de capitalización individual. La clave para debilitar el sistema en la reforma del 1993 era de no permitir que nuevos cotizantes entraran hacer parte del sistema del ISS, sus justificaciones son las siguientes:

> Sistema no viable financieramente y Transición Demográfica : este problema subsiste aún después del acto legislativo, donde un afiliado de salario mínimo que cotiza 20 años tiene un subsidio de 63% y, finalmente, si cotiza 25 años genera un subsidio de 35 % de su pensión; beneficios que son, por demás, exagerados respecto a otros países de América Latina donde para acceder a un beneficio similar se requiere un mayor tiempo de cotización: en Bolivia 33 años, en Chile y Uruguay 35 años, en El Salvador 49 años y en México 34 años (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2005), además, hay un aumento en la tasa de dependencia en los regímenes pensionales de reparto simple (disminución del número de trabajadores activos en relación con los pensionados), lo que dificulta cada vez más la continuidad del esquema de transferencia. (Loredana, 2007)

Es evidente la forma cómo se cuestiona este sistema, sin embargo cabe rescatar en qué momentos se habla de un desajuste fiscal y el presunto impacto de la deuda pensional sobre el PIB. Se discute en momentos donde hay fallas en el mercado laboral que incide directamente en la cobertura, pues la baja cotización hace que se presenten desequilibrios en la captación de

recursos. Los organismos multilaterales también inciden en estas argumentaciones, pues manifiestan que en países industrializados y grandes potencias no es posible mantener un sistema de reparto simple sin que por lo menos se reduzcan las prestaciones y se aumente la carga impositiva vía impuestos. Estas fueron unas precisiones para entender en qué términos la cobertura del sistema pensional presenta anomalías.

A continuación se presentan cómo ha sido el comportamiento de la cobertura del sistema en término de afiliado, cotizantes y pensionados en ambos regímenes. Con base en el informe trimestral que presenta el Ministerio de Hacienda, se estima que la población más joven participa en el RAIS y la población mayor en el RPM, esto hace referencia al debilitamiento que presenta el sistema administrado por el ISS[4].

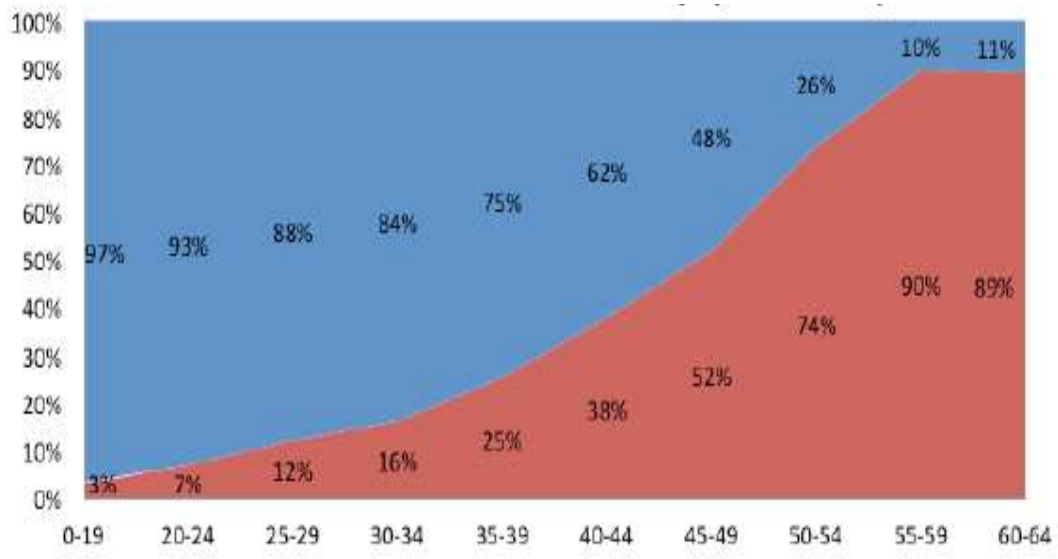


Ilustración 2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Boletín de Seguridad Social
Fuente: Min. Hacienda

Es necesario tener en cuenta que el debilitamiento del sistema se ha generado por la carga al RPM, si bien la base de trabajadores activos se encuentra cotizando al RAIS, lo que implica una presión sobre las finanzas públicas, pues el restante lo debe cubrir el Estado.

[4] El número total de afiliados al Sistema General de Pensiones pasó de 14.731.172 en diciembre de 2008 a 18.245.62 a diciembre de 2013, lo cual representa un incremento del 24%, teniendo el RAIS la mayor participación con el 64% de los afiliados, mientras que el RPM participa con el 36%. Fuente Ministerio de Hacienda.

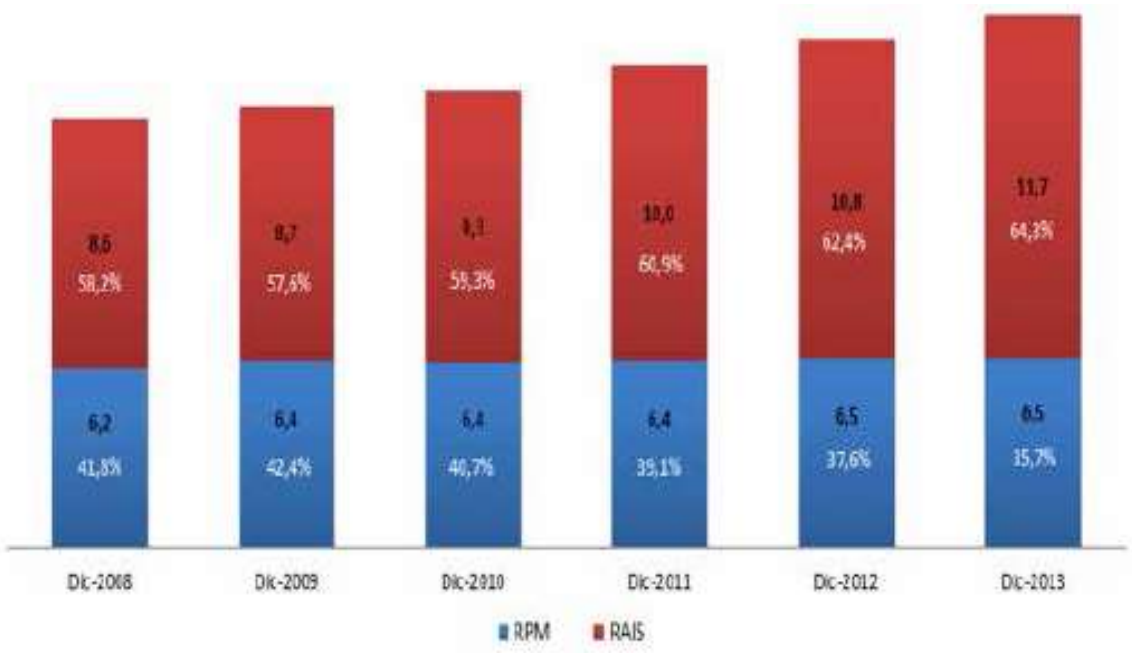


Ilustración 3. Ilustración 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Boletín de Seguridad Social
Fuente: Min. Hacienda

Esta otra gráfica indica la evolución que ha tenido desde el 2008 el sistema RAIS, si bien hay que estimar cuántos son los cotizantes activos del sistema. Según el informe presentado por el Ministerio de Hacienda en el 2014, de los 11,7 millones de afiliados que tiene el RAIS tan solo 4.5 millones son cotizantes, es decir un 39%, desde el punto de vista de la cobertura y como se plantea en el objetivo de este trabajo, claramente hay un aumento significativo desde la entrada en vigencia de la ley, ¿pero en qué términos se evalúa la cobertura? Si se quiere mostrar un elevado número de personas activas mediante el número de afiliados el porcentaje es mayor e incide de manera directa en los registros del sistema, pero ¿qué pasa cuando el número de afilados no alcanza a ser el mismo de los cotizantes? Claramente tendrá un impacto negativo al momento de hacer un análisis en los recursos.

Esta es la principal brecha que existe y determina cómo se planteó la ley, querer debilitar un sistema mediante una creación de un nuevo modelo sin que este genere un óptimo resultado, además de sumar las interrumpidas cotizaciones que se deben hacer al sistema de carácter obligatorio, agregando otra variable: las elevadas tasas de desempleo, pues no hay sistema que resista.

Para corregir el potencial desbalance fiscal directamente en la fuente se deberían reducir los beneficios, limitar la garantía y movilidad entre sistemas y premiar la mayor fidelidad al sistema con una mejor pensión (Clavijo, 1996).

Esta afirmación de Clavijo podría ser usada siempre y cuando los dos sistemas compitan en igualdad de condiciones, donde la políticas de empleo generen bienestar y seguridad al trabajador, de ese modo se podrían limitar los beneficios, pues el excedente una vez se haya contribuido de manera eficiente al sistema permita tener otros beneficios. Pero en la realidad no funciona, y han puesto a competir a los dos sistemas sin tan siquiera promover una política pública eficiente de empleo, así no se vería afectado el RPM, pues dicho sostenimiento del sistema lo haría toda la población activa y en edad de trabajar que estuviera empleada, de esa forma el Estado no tendría que extraer los recursos del presupuesto general. Pero pasa lo contrario, el Estado debe desembolsar parte de los recursos del presupuesto y mediante constantes reformas tributarias cargar a la clase media, que no cuenta con condiciones de empleo seguras, y así se genera el desequilibrio y el déficit que presenta el sistema pensional. La siguiente afirmación constata lo mencionado anteriormente:

> Junto con la escasa creación de empleo, crece la informalización y precarización del empleo, aumenta la brecha de los salarios entre el sector formal e informal y la dispersión de la distribución de ingresos entre los trabajadores. Otros indicadores sociales de más lenta elaboración y difícil comparación también muestran lentas mejoras (pobreza e indigencia), mientras empeora la ya muy regresiva distribución del ingreso. (Lo Voulo, 2005)

La afirmación es concisa, los efectos negativos que genera un país con elevadas tasas de desempleo no solo influyen y afectan directamente al sistema de seguridad social, la ineficiente distribución del ingreso determina qué tan benefactor debe convertirse el Estado.

Se estima que la baja cobertura es el resultado de la condición de empleabilidad:

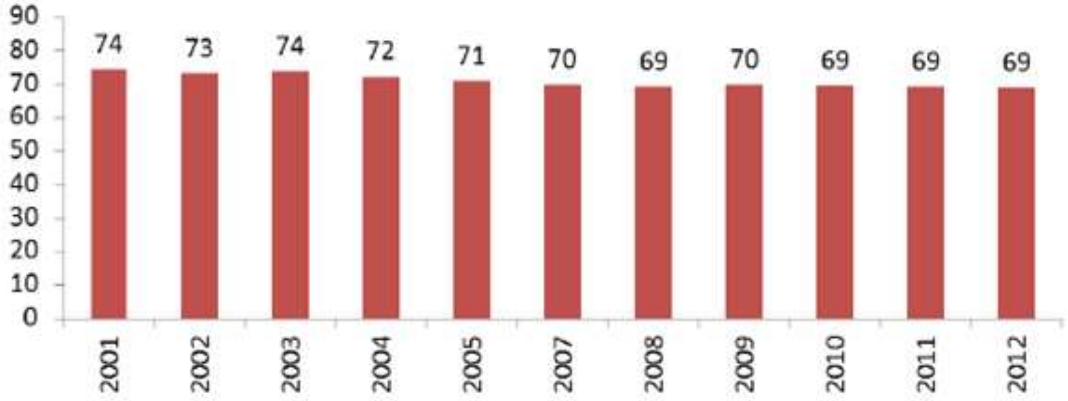


Ilustración 4. Tasa de informalidad. Trimestres Abril-junio 2001-2002
Fuente: Dane, Min. Trabajo

Según el Ministerio de Trabajo la informalidad laboral es elevada a 2012 por 14,3 millones de ocupados que no cotizan a pensiones (68% ocupados). Las personas pasan casi la mitad de la vida laboral sin cotizar, el promedio de cotización es de 10,3 años para vidas laborales de 25 años (1300 semanas)[5].

Hay un elemento fundamental para estudiar la ley 100 y la reforma 797 de 2003 el cual es la evolución de la afiliación en el Sistema de Pensiones entre los dos regímenes, pues deja ver el progreso o el fracaso de ambos sistemas, ya queda evidenciado como incide el mercado laboral en el sistema, si bien se ha desestimulado la afiliación al RPM. En referencia, indica (Moreno, 2010)

La cobertura real no aumentó. Es cierto que la afiliación llega al 70% de la población económicamente activa (PEA), pero según sus estimaciones solo un 40% podrá obtener la pensión del sistema privado de las AFP. Y lo peor, en el sistema de capitalización individual sólo tendrán pensión los de altos ingresos. Lo que no es una sorpresa. La literatura teórica muestra que los sistemas privados replican la inequidad de la distribución del ingreso y no permiten que las personas más pobres logren el ahorro necesario para obtener la pensión

[5] Véase www.mintrabajo.gov.co – Problemas: Baja Cobertura – Nuevo Modelo Para Protección de la Vejez.

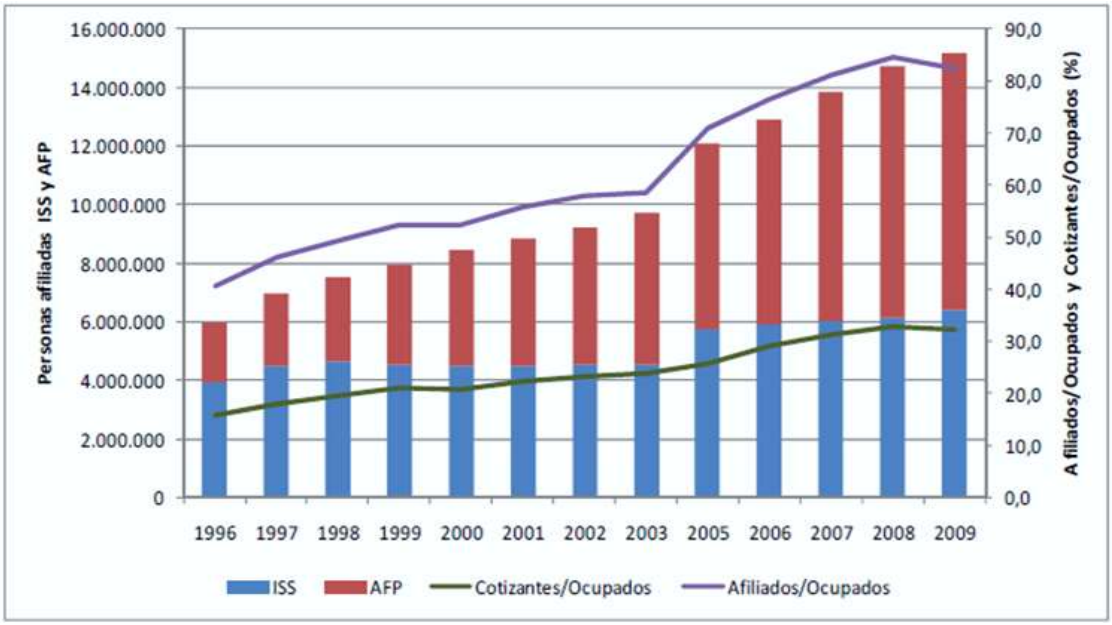


Ilustración 5. Evolución de la afiliación a Pensiones
FUENTE: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

Este gráfico muestra con claridad cuál ha sido el comportamiento de participación en cada sistema, si bien es importante estimar que el sistema administrado por los fondos privados ha evolucionado más con respecto al sistema administrado por los seguros Sociales, ¿cuál es el resultado?

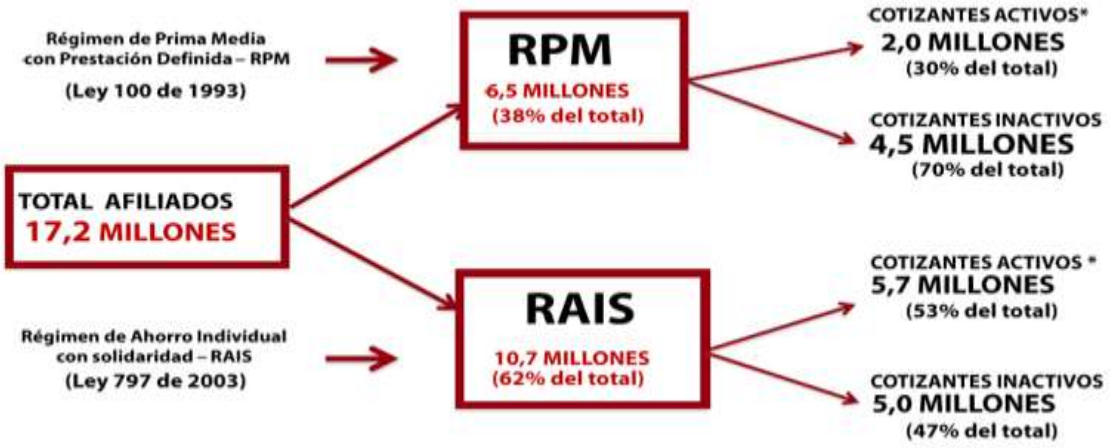


Ilustración 6. En los dos regímenes hay 17,2 millones de afiliados
FUENTE: SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DATOS A NOVIEMBRE DE 2012.

Las cifras evidencian la carga que tiene el RPM, si bien la mayoría de los pensionados actuales hacen parte del ISS, y tomando como fuente la Superintendencia Financiera en 2012 el número de pensionados del ISS es del orden del 80%, es decir, 1.321.790 pensionados, y para el sistema administrado por las AFP el número de pensionados son tan solo 56.153,643, es decir, un 3.4% del total, además de los regímenes especiales 276.770 pensionados, es decir, 16.6%. Indiscutiblemente no es posible mantener tan elevado costo con tan poca contribución. La consideración que hace la ley 100 es a 2050 poder reducir a 1% el pasivo pensional con respecto al PIB, pero desde un punto de vista objetivo no se va a cumplir pues el régimen de Transición ha sido muy largo y las pensiones son otorgadas por el RPM, que nuevamente le implica otra carga fiscal y comprometen alrededor del 4.7% del PIB actualmente[6].

La solución no es la ley 100, el problema se agrava pues la elevada carga fiscal que debe cubrir el Estado, los frecuentes desajustes en términos laborales, el aumento en la edad de jubilación, hacen pensar que será más difícil obtener una pensión: con base en los datos mencionados anteriormente con fuente de la Superintendencia se presenta la siguiente tabla y se estima lo siguiente:

Tabla 2. Pensionados por régimen

RPM	1.321.790	80%
RAIS	56.153	3.4%
ESPECIALES	276.770	16.6%
TOTAL	**1.654.713**	**100%**

Fuente: Elaboración propia

De 45.000.000 millones de habitantes que aproximadamente tiene Colombia el 10% es mayor de 60 años, es decir, 4.5 millones de habitantes tienen edad para una pensión, lo que es, ***1.654.713/4.500.000 * 100***, indica que el 36,7% de dicha población se pensiona, y el restante

[6] Déficit Pensional a Cargo del Presupuesto Nacional 2000-2050 con la Ley 100. Departamento Nacional de Planeación (DNP)

63,3%, que equivale a 2.845.287 personas no logra acceder a la pensión, lo que incide que estas personas empiecen hacer parte de cada uno de los programas asistencialistas que ofrece el Estado.

De esta manera, la Constitución con el acto legislativo 01 de 2005, crea el nuevo mecanismo autónomo los BEPS[7] (Beneficios Económicos Periódicos). Este instrumento es el resultado del ineficiente funcionamiento del sistema pensional colombiano, toda vez que las personas no logran acceder a obtener una pensión mínima. Complementando lo mencionado con antelación, el mercado laboral es dinámico, las personas en edad de trabajar pueden en distintos momentos del tiempo de estar empleadas formalmente o no estarlo. Este comportamiento común en Colombia indica que una gran parte de la población no ha podido obtener el derecho a la pensión, y otras son de escasos recursos, los cuales no pudieron durante su etapa productiva cotizar para obtener dicho derecho, por tanto el Estado colombiano crea este mecanismo de integración a la población menos favorecida y así incluirla en los principios establecidos de solidaridad y participación.

La reforma al sistema en el año 2003 con las leyes 797 y 860, nuevamente modifica mecanismos para la protección a la vejez como el Sistema General de Pensiones (SGP) y servicios sociales complementarios, esto con el fin de aumentar la cobertura, de manera obligatoria a trabajadores que al menos ganaran un salario mínimo. Para las personas más vulnerables y que no puedan acceder y participar del SGP, los servicios sociales complementarios crearon programas para incluir esta población desprotegida, como los Programas de Protección Social al adulto Mayor (PPSAM), y el Programa Nacional de Alimentación al Adulto Mayor (PNAAM).

Estos programas son de carácter asistencialista, pues claramente el Estado reconoce las inequidades que se presentan para la población colombiana en términos de ingresos, en este caso para la población adulto mayor, sin embargo:

> A pesar de la existencia de mecanismos de protección para la vejez, aún se presentan bajas tasas de cobertura. El PPSAM ha beneficiado a una población de 842 mil adultos mayores de un estimado de más de 2,2 millones de personas que pertenecen al Sisben 1 y 2 mayores de 65 años, la población objetivo priorizada de ese programa" (CONPES, 156-2012).

Los BEPS no se reconocen como un modelo asistencialista. La característica fundamental de este modelo es incluir a aquellas personas que no logren obtener una pensión del SGP, y que

[7] Véase documento CONPES 156- Diseño e Implementación de los Beneficios Económicos Periódicos

sean de los niveles Sisben 1, 2, 3, respectivamente. Previamente será vigilada y controlada por el Estado, y administrada por Colpensiones.

La idea de crear este mecanismo es inferir que el Estado presenta grandes fallas, y como es responsabilidad del mismo Estado, este debe velar por la condición de mantener a las personas más desfavorecidas incluidas en el Sistema de Seguridad Social, en este caso en pensiones.

Según el Ministerio de Trabajo, en su nuevo modelo para la vejez, los programas asistenciales y los BEPS para el año 2030 van a ser fundamentales, pues el número de pensionados va ser igual a este grupo asistido por el Estado. Los pensionados serán el 34 %, Colombia Mayor 30%, BEPS 10,3%.

Queda demostrado entonces lo fundamentales que serán estos programas para el futuro, si bien el problema se activa aún más desde ahora con las bajas cotizaciones que presenta el sistema, sobre todo en la población que sostiene aquellos que deben disfrutar de una vejez serena y sin preocupaciones y limitantes en términos de ingresos.

Capítulo 3

3.1. Efectos del sistema de pensiones

3.1.1. Económico.

Hablar del sistema pensional en Colombia, requiere de un minucioso análisis de los escenarios en los que se administran los recursos del sistema, además de tener en cuenta la coyuntura por la que atraviesa el país.

Colombia necesita una reforma del sistema pensional. Esta reforma debe tener como objetivo solucionar los problemas de la falta de cobertura, la alta inequidad del sistema, los potenciales riesgos de sostenibilidad fiscal dada la transición demográfica, la competencia desigual entre el régimen de prima media (RPM) y el régimen de ahorro individual con solidar (RAIS) y la mejora del funcionamiento de las instituciones relacionadas con el sistema pensional (BID, 2015). El mensaje institucional es directo al reconocer que se presentan problemas de sostenibilidad fiscal del sistema, el mismo informe indica que:

> En 2013 el gobierno colombiano cubrió un déficit del RPM de 3,8% del PIB para cubrir al 37% de adultos de 60 años y más con pensiones contributivas. Conforme la cobertura baje en el tiempo el déficit se situará en 2,1% del PIB en 2050 y 1,7% en 2075. El valor neto presente neto de la deuda pensional (VPN) 2013-2075 alcanza el 129% del PIB, a pesar de la baja cobertura contributiva presente y futura. Si el sistema contributivo funcionara adecuadamente el costo sería incluso más elevado. Por ejemplo, en un escenario donde el sistema pensional consiguiera otorgar pensiones contributivas al 60% de adultos mayores para el 2050 (30% de jubilados en el RPM y 30% en RAIS) el déficit directo a cargo del gobierno sería de 4,4% del PIB en el 2050 con un VPN 2013-75 de 212% del PIB. (BID, 2015)

Respecto a la baja cobertura contributiva a la que hace referencia el BID, es importante aclarar que las tasas de informalidad son altas en Colombia, en diferentes sectores de la economía;

la brecha tan marcada entre campesinos y citadinos marca aún más la diferencia. La actividad laboral en el campo tan solo genera ingresos para cubrir las necesidades básicas. Por otro lado, en el sector comercio se el 43.1% de los trabajadores informales según información del DANE 2015.

La reforma pensional se hace efectiva siempre y cuando se ahonden en esfuerzos que permitan corregir las fallas respecto al empleo, si bien en términos económicos no hay una economía con pleno empleo el deterioro fiscal del sistema sí depende directamente de la contribución.

Los regímenes se han caracterizado por estar en una contienda desde la puesta en marcha de la ley 100 de 1993, si bien para un régimen (RAIS) basado en la capitalización, es necesario una contribución activa y constante de todos los afiliados de los distintos sectores de la economía, pues de la inversión dependerá del pleno funcionamiento del sistema, en cambio para el otro régimen (RPM) es necesaria una política pública que vela por la solvencia económica del sistema. El sistema pensional en Colombia actualmente se encuentra en déficit. Las pocas políticas públicas de los presidentes de turno acerca del tema no han llevado al sistema a su evolución. Por el contrario, hay una percepción de que el sistema no tiene una visión, ni una misión y menos un objetivo claro que permita resolver la falta de inyección de capital y de generación de ingresos que le de sostenibilidad. (Pérez de la Rosa, 2015)

Este escenario es más ajustado, la idea de marchitar el RPM no va a depender en exclusiva de los problemas fiscales del Estado, si bien siempre habrá lugar a responder a los afiliados en todos los escenarios de dificultades en materia económica. Siguiendo con las afirmaciones del profesor Pérez:

> Es razonable realizar un debate sobre la financiación del sistema pensional que se traduzca en sustraer su financiación del presupuesto nacional y consolidar su sustento económico en fondos propios, porque las pensiones no pueden seguir considerándose como una obligación patronal sino el fruto del esfuerzo ahorrador del futuro pensionado, esfuerzo en el que puede o no recibir apoyo patronal para obtener el derecho pensional. (Pérez de la Rosa, 2015)

En el informe presentado por (FEDESAROLLO, 2018) La propuesta busca crear los mecanismos para que dichos regímenes actúen con un criterio de complementariedad entre ellos.

Esto significa que se acabaría el concepto de "afiliado" a uno u otro esquema, y todos los trabajadores formales estarían afiliados a ambos regímenes al mismo tiempo.

La propuesta parece lo más viable, sin embargo se hace mención sobre aquellos trabajadores formales, y la disyuntiva se encuentra en que la población informal no cotiza a ninguno de los dos sistemas, y sin embargo la carga fiscal a través del subsidio se la lleva el Estado, pues los fondos administrados por las AFP se caracterizan por retribuir la contribución de acuerdo al porcentaje ahorrado, cumpliendo con los criterios de edad y tiempo trabajado.

Con base en lo anterior, se define que: el sistema pensional colombiano, al poder cubrir únicamente a la población formal y con alta densidad de cotización, no tiene incidencia sobre la mejora de bienestar de la población más vulnerable que se caracteriza por ser informal. (FEDESAROLLO, 2018)

El mensaje es claro, la intervención mediante una política pública por parte del Estado es completamente necesaria, los actores del sistema reconocen las fallas, pero no se apersonan del problema, sin embargo para establecer los parámetros de control se debe corregir problemas del orden social que a su vez son causantes de la dificultad económica del sistema.

3.1.2. Social.

Los problemas de orden social que presenta el sistema pensional en Colombia, están asociados a la contribución por medio de los subsidios, altas tasas de informalidad y a su vez los desafíos del envejecimiento poblacional, la pirámide invertida, entre otros aspectos importantes, relacionados a su vez con la poca aparición de organismos de Estado para atacar dichos problemas.

La carta magna en el segundo capítulo, trata sobre los derechos sociales, económicos y culturales de la población colombiana, sin embargo quedan escritos en el papel; la realidad es otra y se demuestra bajo la premisa auxiliadora por parte del Estado. Es aquí donde se descubre el resultado de la baja participación respecto a las cotizaciones, y donde se instauran los BEPs[8] (Beneficios Económicos Periódicos).

[8] Programa de ahorro voluntario, administrado por Colpensiones dirigido a aquellas personas cuyos aportes no sean suficientes para obtener una pensión en su vejez.

El origen de este programa ha dado lugar a una serie de interrogantes, respecto a la viabilidad, si bien se reconoce que 4.1% del PIB en Colombia está dirigido atender las pensiones, ahora bien, se debe hacer un esfuerzo grande para garantizar la sostenibilidad del sistema. Tomando como referencia el estudio del profesos Pérez de la Rosa quien afirma:

> Esto quiere decir que, a mayor crecimiento de la población de adultos mayores, mayor necesidad de recursos para la sostenibilidad del sistema pensional. Urge una política que no solo garantice la sostenibilidad del sistema sino también que reduzca la desigualdad de los ingresos en el país. (Pérez de la Rosa, 2015)

Las decisiones respecto a aumentar las edades de pensión hacen que se presente una discusión más amplia sobre el ser y el deber ser, lo normativo y lo positivo, pues aliviar las cargas fiscales siempre será un atractivo subir la edad para pensionarse. Por otro lado si la esperanza de vida en Colombia ha aumentado en los últimos años y lo importante es velar por los derechos sociales pues claramente es un desincentivo para los individuos que al menos lograron cumplir con los requisitos para obtener la pensión.

Con base en un artículo presentado por la contraloría, se establece que: “Subir la edad de pensión implica que las personas viven menos tiempo con la pensión, lo que genera un costo de la pensión más baja, aliviando la presión sobre las finanzas de sistema” (Olivera, 2018).

La necesidad de avanzar eficientemente en otros campos de la economía hará que los problemas demográficos no sean uno de los principales problemas que acuse el sistema. Los dos regímenes presentan una serie de fallas en su actuar, por un lado se establece que la carga fiscal compromete recursos del Estado, entre otros (RPM), y en el otro bando aquellos que cotizan con menos ingresos, son quienes sostienen las pensiones de los de mayores ingresos (RAIS). El problema de carácter social incide en la necesidad de implementar una política pública eficiente y una reforma laboral oportuna.

Al no corregir las fallas que se presentan en el sistema y por otro lado contribuir a la protección en la vejez es necesario que el programa BEPs siga avanzando, sin embargo hay propuestas dirigidas a aliviar la carga fiscal por parte del estado y a su vez generar un efecto positivo a toda la carga de impuesto de la Nación (muchos de estos dirigidos a el pago de las pensiones), para esto se requiere presentar una propuesta bipartita.

Respecto a lo anterior en un documento presentado por Villar y Forero (2018) se argumenta la propuesta de la siguiente manera:

> El diseño básico está compuesto por cuatro elementos, tres contributivos y uno no contributivo. El Pilar Uno es un esquema de reparto, obligatorio y manejado por el Estado, que busca garantizar una pensión básica para la población cotizante. El Pilar Dos, de ahorro individual, es usualmente administrado de manera privada y su objetivo es complementar la prestación pensional y mejorar la tasa de reemplazo para los trabajadores con mayor capacidad de ahorro. El Pilar Tres, de ahorro voluntario, se encarga de canalizar los excesos de ahorro de los hogares, y usualmente otorga beneficios tributarios a cambio. Estos tres componentes del sistema contributivo se complementan con el pilar Cero o No Contributivo, que suple la función asistencialista de reducción de la pobreza y otorga subsidios monetarios focalizados en la población más pobre, que no contó con la capacidad para aportar durante su etapa activa (Forero & Villar, 2018)

Veinticinco años después de la puesta en marcha del SGP (Sistema General de Pensiones) los desafíos y compromisos que se debían cumplir, quedaron rezagados. La institucionalidad dejó claro que el sistema no puede cumplir con las expectativas generadas; la propuesta reforma indica un compromiso aún mayor por parte del Estado quien finalmente y con base en lo anterior termina siendo el garante del cumplimiento en los pagos de las mesadas pensionales (más subsidio, más impuesto). Pues una investigación define que:

> Los esquemas informales, basados en el apoyo familiar o comunitario, seguirán siendo importantes, en el futuro inmediato, para un alto porcentaje de ancianos. La principal pregunta de política es qué pueden hacer o qué no deben hacer los gobiernos, para que éstos funcionen mejor (esto es, diversas formas de subsidios dirigidos a esta población, incluyendo los incentivos fiscales, ¿pueden ayudar?). El cumplimiento y el alcance de los esquemas informales se están debilitando, producto del descenso de las tasas de natalidad, del aumento en la esperanza de vida, de la urbanización y del cambio en las estructuras familiares. (Holzmann & Hinz, 2006)

Bajo el esquema de subsidios es el mismo Estado que debe garantizarlos, no hay otros esquemas que financien; es un problema de carácter social, desigualdad, entre otros aspectos, aspectos que se debían corregir según lo propuesto por las corrientes proteccionistas.

3.1.3. Financiero.

Desde la puesta en marcha de la ley 100, se planteó como objetivo alivianar las cargas del Estado, generadas a su vez por su incumplimiento. En este apartado del componente financiero, se tomará como referencia un informe técnico de la Contraloría General de la República, que refleja la situación del sistema de pensiones en Colombia mediante cálculos técnicos actuariales.

Los pagos de las pensiones provienen directamente del aporte remunerado del trabajador, el empleador y el restante lo cubre el Estado (en el caso de fuerzas especiales, militares y de policía donde la contribución es directamente estatal). Los regímenes existentes el RPM y RAIS, mantienen similitud en el sostenimiento del sistema de financiación, pero una diferencia marcada en el pago de las pensiones. Para el RPM los criterios de pagos se encuentran basados en la edad y para el RAIS un criterio basado en el ahorro.

Desde el siglo pasado con la aparición del sistema de seguridad social en Colombia, es importante mencionar que el Estado ha sido garante de la financiación del sistema, bajo la estructura de un sistema centralizado, la carga fiscal del sistema de pensiones reposa bajo las finanzas públicas. Con el modelo de gobierno descentralizado consagrado en la constitución, es aún el Estado quien regula las cargas del sistema general de pensiones. Con base en el informe presentado por la contraloría y con estudios de las fuentes (Fasecolda y Superintendencia Financiera) se presenta la composición del pago a pensiones por parte de Colpensiones y el régimen exceptuado.

Tabla 3. RPM EXCEPTUADO

RPM Y EXCEPTUADO						
	FINANCIACIÓN	APORTES NACIÓN	COTIZACIONES	RECURSOS PROPIOS	OTRAS FUENTES	TRANSFERENCIAS
COLPENSIONES	25,63	10,35	7,74	.	7,54	25,14
FOMAG	7,35	4,13	1,42	.	1,81	7,38
CONGRESO	0,22	0,12	0,02	0	0,09	0,25
FERROCARRILES	0,63	0,05	.	0,57	0,01	0,29
FOPEP	8,55	8,55	.	.	.	8,55
OTRAS PENSIONES GNC	3,79	3,79	.	.	.	3,79
SUBTOTAL	46,17	26,99	9,18	0,57	9,45	45,4
CASUR	2,37	2,15	0,16	0,05	0,01	2,55
FFMM	2,33	2,1	0,17	0,05	0,01	2,28
SUBTOTAL	4,7	4,25	0,33	0,1	0,02	4,83
TOTAL	**50,87**	**31,24**	**9,51**	**0,67**	**9,47**	**50,23**

Fuente: Informe Contraloría 2016 (Fasecolda – Superfinanciera)

Respecto al cuadro relacionado se concluye que:

La conformación de las fuentes de financiamiento muestran que de los $50,23 billones destinados al pago de las pensiones en 2016, el 62,2% (equivalente al 3,4% del PIB en 2016) provenía del PGN, de los cuales $46,19 billones se llevaban a financiar el pago de las mesadas a través del RPM (para el régimen de transición a la Ley 100 de 1993, y para el faltante en Colpensiones) y $4,82 billones para las asignaciones de retiro del régimen exceptuado (Contraloría, 2016) .

Con base en lo anterior se puede estimar que las presiones fiscales continuarán, hasta que el régimen de transición una vez la ley 100 se puso en marcha, se corrijan por si solos, pues se estima que:

Otro hecho que influye en el desequilibrio financiero se refiere a la manera cómo el Estado asumió el pago de la deuda pensional pasada y de las garantías sobre las pensiones actuales, incluidos por la Ley 100 de 1993 y las normas posteriores, donde si bien se consiguió

> disminuir la brecha entre el ahorro acumulado y los beneficios (el pasivo pensional se r edujo de 292,3% del PIB en 1993 a 109,9% del PIB en 2016) se adquirieron nuevos compromisos frente al SGP. (Contraloría, 2016).

El régimen de transición ha mostrado aún los problemas que presenta el sistema, por eso para otros sectores en defensa del modelo privado es importante realizar una reforma que logre evitar cargas fiscales aún más altas. Corroborando lo anterior con base en una postura que defiende el modelo privado se dice que:

> Los afiliados al sistema de pensiones privado de Colombia son personas realmente jóvenes, que llegaran a pensionarse en un volumen significativo a partir de aproximadamente 15 años. De ahí que el sistema de ahorro individual en Colombia, está en la etapa de acumulación y es el momento de hacer reformas y ajustes que el sistema para hacerlo viable y sostenible. (Borrero, 2014)

Lo anterior se corrobora con un informe presentado por la Superintendencia Financiera de Colombia en 2016, en el que se evidencia que el número de pensionados es muy inferior, respecto al régimen de prima media, aun así considerando que la reforma debe solucionar los problemas fiscales, además de marchitar el régimen existente.

Del número total de pensionados del sistema general de pensiones al 31 de diciembre de 2016, 91.82% corresponde a los pensionados de los FRPM (1,246.643 personas) y el porcentaje restante a los pensionados de los FPO del RAI (111.080 personas). Del total de pensionados a los FPO del RAI el 43.28% corresponde a pensionados por sobrevivencia, el 27.91% a pensionados por invalidez y el restante 28.81% a pensionados por vejez. Con respecto a los pensionados de los FRPM, el 72.44% representa los pensionados por vejez, el 22.55% los de sobrevivencia y el 5.01% a los pensionados por invalidez. (Superfinanciera, 2016).

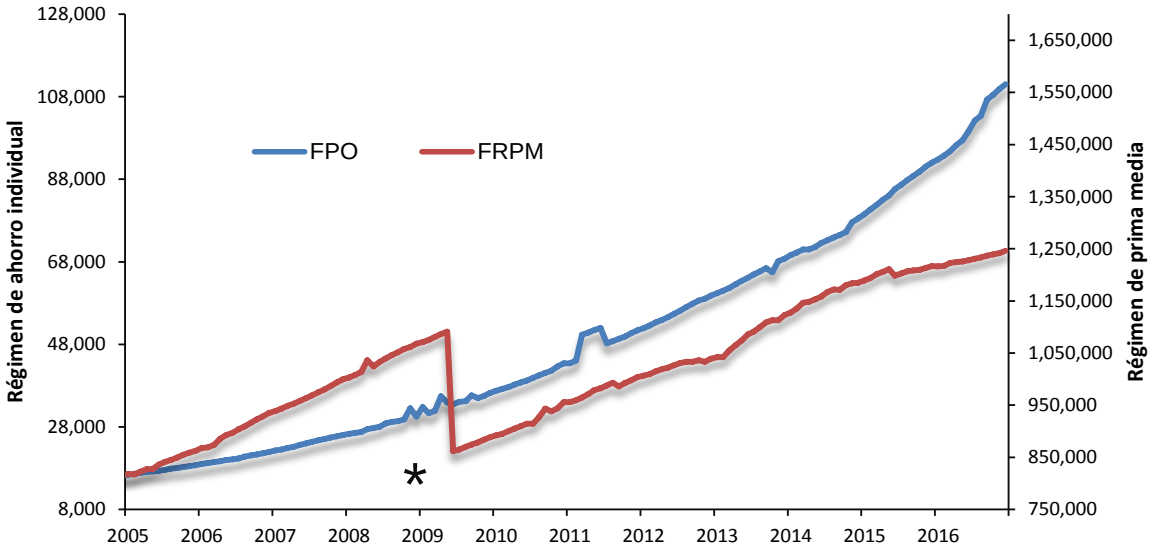


Ilustración 7. Evolución de los pensionados
Fuente: Informe trimestral de pensiones y cesantías. Superintendencia Financiera. 2016

Estos aspectos relacionados a la cobertura en términos de pensionados, se puede corroborar respecto a la transición del sistema, si bien ha sido largo y ha llevado a derivar costos demasiados altos. Con base en el informe de (Santa María, 2010) el RAIS no tuvo el resultado esperado, debido a la movilización entre regímenes, esto no ha permitido que se consolide ninguno de los dos sistemas.

Una vez se inicia la etapa laboral, las personas que cotizan al sistema privado de pensiones no consideran que sus aportes son suficientes, por lo que pueden tomar la decisión de trasladarse al RPM. Con la ley 797 de 2003, se regula la movilización entre los dos regímenes, se aumenta la edad de pensión y se crea otro escenario negativo para los contribuyentes al sistema. En términos generales el RAIS, no ha sido la solución a la carga fiscal del sistema de pensiones, aún los desequilibrios financieros hacen del Estado un actor fundamental en la regulación, económica, social y financiera del sistema.

Tabla 4. Situación del Sistema Pensional

ASPECTO	SITUACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA	
	EL SER	***EL DEBER SER***
ECONÓMICO	Colombia en su sistema de pensiones presenta un deficit del PIB por 4.4 billones anuales para cubrir los desajustes delsistema, presentados en los dos regímenes.	Una reforma *laboral* que garantice a la persona mantenerse activo en la contribución en lo corrido de su etapa productiva, cumpliendo los criterios de edad y semanas cotizadas.
SOCIAL	Los desafíos del envejecimiento poblacional en los que se ve enfrentado Colombia, la pirámide se ha invertido, las tasas de natalidad son más bajas y las personas en edad de jubilarse son mayores.	Los cambios demográficos, harán que los planes de desarrollo y reformas reduzacn su volumen en aspectos como la educación, sanidad entre otros y deberán ocuparse de los métodos más eficiente para atender las necesidades de las personas mayores.
FINANCIERO	las cargas fiscales del Estado en el sistema de pensiones, no han disminuído en lo corrido de 24 años, si bien el pilar de la ley 100, era alivianar las cargas fiscales. La idea prominente por parte de las AFPs es marchitar el Régimen de Prima Media, que es administrado por Colpensiones.	la necesidad de avanzar en un sistema equitativo de pensiones donde prevalezcan, los criterios de cobertura en tres matices (afiliados, cotizantes,pensionados) debe ser atacar la informalidad, pues es la variable principal y causante del problema agravado de la baja cobertura.

Fuente: Elaboración propia

Comentarios finales y conclusiones

Este documento descriptivo del sistema general de pensiones, permite conocer cuál es la situación del sistema desde sus inicios y la transformación una vez puesta en marcha la ley 100 de 1993, que dio origen a la participación del sector privado en la administración de recursos destinadas a las pensiones en Colombia.

A modo de conclusión, a esta aproximación teórica del Estado de bienestar garante de los derechos sociales del individuo, bajo la premisa del bien común, tuvo una gran aceptación a comienzos del siglo XX, el desarrollo de la industria si bien causó desequilibrios en materia de bienestar, pero permitió a su vez que la grandes potencias desarrollaran un sistema de protección para el actor principal (trabajador) en el modelo de crecimiento económico acelerado de la época.

Las decisiones en materia económica, política y social por parte del Estado contribuyeron en la calidad de vida de los obreros de las industrias fuertes hasta antes de la gran crisis de los años treinta, que afectaron directamente de forma negativa en aspectos sociales en los países desarrollados (Alemania, Inglaterra y Estados Unidos).

A partir de este momento es necesario incluir políticas de regulación estatal, que sea el mismo Estado que impulse la economía a través de la inversión y la producción, es en este escenario donde tienen lugar las teorías Keynesianas. Pues para Keynes estas ideas políticas de intervención y regulación estatal rompieron con la ortodoxia liberal y además marcó una nueva forma de gobernar y de incluir políticas económicas que fueron exitosas hasta la primera mitad del siglo XX.

La década de los setentas llegó con ideas renovadoras, en materia económica, donde se puso fin a la relación Estado – mercado, atribuyendo que el Estado debe únicamente garantizar los derechos sociales de los individuos, y que las decisiones en términos de componentes monetarios se deberían ser llevadas a cabo por el mercado. Con la participación de la Escuela de Chicago y las propuestas de reformas económicas descentralizadas lideradas por Friedman, donde el objetivo era quitar la fuerza que ejercía el poder político dieron como resultado el debilitamiento del Estado de bienestar y se dio paso al sistema Neoliberal.

A partir de los años noventa con la entrada en vigencia de la nueva constitución política, el escenario social de la época dio origen a las grandes reformas en materia económica; la

descentralización como elemento fundamental en la nueva forma de gobernar hizo pensar que se le daría solución a los problemas fiscales del gobierno. La puesta en marcha de la ley 100 como pilar fundamental de la administración de los recursos del sistema de seguridad social.

Veintiséis años después se puede corroborar que el nuevo sistema de administración no ha dado el resultado que se esperaba, los desequilibrios fiscales aún se mantienen y el problema se acrecienta. Las decisiones en materia económica, de políticas públicas, entre otros aspectos han agravado la situación.

Un aspecto importante a tener en cuenta a la hora de reconocer los problemas financieros del sistema pensional, la baja cobertura en términos de cotización, los desequilibrios fiscales, es reconocer las debilidades del aparato productivo del país y los problemas de empleabilidad. Con base en el documento se puede establecer que se necesita de manera inmediata una reforma laboral.

A partir de lo anterior este aspecto es una variable que incide de forma directa en el buen funcionamiento de sistema pensional.

Las altas tasas de desempleo, los cambios sociodemográficos (envejecimiento poblacional) han llevado a tomar decisiones que afectan directamente al sistema de pensiones; se esperaba que la transición una vez se cambió el modelo de administración fuera efectiva y no tardara más de cinco años, sin embargo problemas de informalidad que no han permitido contribuir eficientemente al sistema en términos de recursos ha hecho que se presenten cambios, y esta transición aún se mantenga vigente, lo que a su vez ha causado problemas sociales y económicos, debido a los altos costos que se han tenido que asumir.

La solución que plantea el sector privado, respecto al RPM (régimen de prima media) es marchitarlo, su fundamentación hace referencia que aún el Estado debe disponer de recursos para alivianar las cargas pensionales, lo que no se toma en cuenta es que las cotizaciones al sistema privado aún son muy bajas, esto quiere decir que el Estado aún debe extraer de los recursos para seguir manteniendo el pago de las personas pensionadas.

El escenario actual considera que el sistema se regule mediante reformas (aumentos de la edad de pensión, semanas de cotización), sin embargo una reforma no es efectiva si no se corrigen otros aspectos (empleo-informalidad). Las consecuencias negativas de no tomar un correctivo por parte de las instituciones estatales hará con el tiempo del sistema un modelo benefactor, en este caso se puede considerar los BEPs uno de esos elementos.

Las cifras que se relacionan en el documento permiten observar en términos sociales, económicos y financieros del sistema pensional en Colombia una crisis; la ley 100, como solución no ha cumplido con ninguno de los criterios que manifestó, no solo el RPM presenta problemas que aún deben ser alivianados por el Estado, el RAIS también los presenta pues los problemas de empleabilidad son los que de manera directa afectan este modelo privado.

Mientras persistan los problemas de orden político y social, y no haya reformas eficientes que garanticen una calidad de vida óptima al ciudadano colombiano, cualquier modelo que se quiera instaurar no será efectivo.

Referencias

Acevedo, T. Á. (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*, 191-204.

Arrieta, M. C. (2011). *Las reformas del sistema pensional colombiano.*

BBVA. (2009). *Confianza en el Futuro.* Bogotá: Norma.

BID, B. I. (2015). *Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma.*

Borrero, R. L. (2014). El sistema privado de pensiones de Colombia, retos de la supervisión y de la regulación principales reformas por hacer., (pág. 7). Paris.

Bustamante. (2006). *Factores que inciden en la cobertura del sistema pensional 4en Colombia.* Bogotá.

CEPAL. (2002). Mercados de Trabajos y Sistemas de Pensiones. *Revista de la Cepal 78*.

Chavarro, M. F., & Sellamen, A. (2016). UNA PERSPECTIVA GENERALIZADA DE LA ESCUELA AUSTRIACA HACIA LA ECONOMIA Y EL HUMANISMO. *Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia*, (1-22).

Clavijo, S. (1996). *HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO: ASPECTOS FISCALES, LABORALES Y FINANCIEROS.* Bogotá: ASOBANCARIA.

Comosión de Realización del Gasto y de las Finanzas Públicas. (1996). *EL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO Y LAS IMPLICACONES DE LA LEY 100 DE 1993.* Bogotá: Santa Fe de Bogotá: 1996.

CONPES. (156-2012). *DISEÑO E IMPMENTACIÓN DE LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS (BEPS).* Bgotá: Bogotá D.C.

Contraloría, G. d. (2016). *Análisis y Discusión Técnica de la Situación del Sistema General de Pensiones en Colombia.* Bogotá.

FEDESAROLLO. (2018). *Propuesta de Reforma al Sistema de Protección Económica a la Vejez .* Bogotá.

Florez, R. L. (2008). Evolución de la teoría financiera en el siglo XX . *Ecos de Economía*, 145-168.

Forero, D., & Villar, L. (2018). Una propuesta de reforma al esquema de protección económica a la vejez en Colombia . *Economía Colombiana*, 44-54.

Gimeno, J. A. (2017). Reestructuración de los Estados del Bienestar ¿Hacia un cambio de paradigma? *Argumentum* , 38-52.

Harvey, D. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo.* Madrid: Akal.

Holzmann, R., & Hinz, R. (2006). *Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo XXI.* Washington, DC: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.

Ley 100. (23 de Diciembre de 1993). Bogotá, Colombia.

Lo Voulo, R. (2005). *La protección social en América Latina: los límites de la revisión.* Buenos Aires.

Loredana, H. (2007). *Ampliación de cobertura del Sistema Pensional colombiano y atención al adulto mayor.* Bogotá.

Moreno, A. (2010). ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DEL SISTEMA COLOMBIANO DE PENSIONES. *Revista de Economía Institucional Vol 12 No. 22*, 168-190.

Olivera, M. (2018). Los retos del Sistema Pensional y una Prpuesta de Reforma. *Economía Colombiana*, 31-42.

Pérez de la Rosa, S. (2015). La sostenibilidad económica del sistema pensional en Colombia. *Justicia Juris*, 78-85.

Rodríguez, S. O. (2001). La difícil consolidación de un Estado de Bienestar. En G. M. Consuelo Corredor Martínez, *DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN COLOMBIA. SIGLO XX* (págs. 203-230). Bogotá.

Salazar, S. F. (2005). La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos. *Reflexión Política*, 126 - 140.

Salazar, S. F. (2005). La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos. *Reflexión Política*, 126 - 140.

Santa María, M. (2010). *EL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA: RETOS Y ALTERNATIVAS PARA AUMENTAR LA COBERTURA.* Bogotá.

Sellamén, G. A., & Chavarro, F. (2016). Una perspectiva generalizada de la escuela Austriaca hacia la economía y el humanismo. *Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia*, 353 - 376.

Superfinanciera, S. F. (2016). *Informe Mensual de Pensiones y Cesantías.* Bogotá.

Uthoff, A. (2006). *Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe .* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Venegas, F. A. (1996). Antecedentes de la Reforma Pensional en Colombia. *Revista de Derecho*.