

Impacto de las reformas pensionales en Colombia y alternativas de reforma

Héctor Vásquez

- Las reformas al régimen pensional en Colombia basadas en el argumento de la sostenibilidad financiera no han conseguido superar la exclusión ni la inequidad.
- Alternativas como los beneficios económicos periódicos basadas en la capacidad de ahorro de los trabajadores informales son poco usadas en la práctica, pues su ingreso promedio es apenas el 80% de un salario mínimo legal en las zonas urbanas y 60% en las rurales.
- La informalidad laboral afecta la cobertura del sistema pensional: apenas 34,8% de los ocupados están afiliados como cotizantes, y en 2014 apenas uno de cada cuatro adultos mayores recibía alguna pensión.
- Una propuesta para avanzar en la seguridad social como derecho requiere un sistema de pilares.
- El primero debe ser solidario, estar financiado con impuestos y recursos públicos y cotizaciones, y debe asegurar a toda persona adulta mayor un ingreso mínimo equivalente a medio salario mínimo, e inicialmente debe focalizarse en la población más vulnerable (piso de protección social).
- El segundo, que hace parte del régimen de prima media, con cotizaciones obligatorias hasta cuatro salarios mínimos, aseguraría una pensión en las condiciones establecidas para ese régimen.
- El tercero, para trabajadores que puedan y quieran cotizar por encima de cuatro salarios mínimos, mediante cuentas de ahorro individual que permitan un ingreso superior a la pensión asegurada por el segundo pilar.



Contenido

Reformas para favorecer el interés del sector financiero	5
Sistema pensional y mercado de trabajo	7
Las mujeres y sus derechos pensionales	9
Las alternativas de reforma y los intereses en juego.....	9
Por un pacto social para la protección social.....	11
Referencias	13
Anexo.....	15





Reformas para favorecer el interés del sector financiero

Aun cuando un diagnóstico reciente del sistema pensional en Colombia realizado por la Oede (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) consideraba que sus problemas principales eran la baja cobertura del régimen contributivo y la falta de una pensión mínima en el primer pilar, que condena a muchos ancianos a la pobreza¹, hasta ahora las reformas al régimen pensional en Colombia han estado orientadas, primero, a favorecer los negocios del sector financiero, y segundo, a disminuir las presiones ejercidas por su pago sobre el presupuesto de la nación. El impacto de estas reformas ha sido prácticamente marginal en el aseguramiento de derechos, como lo ilustra la tabla 1, en la que se muestra que apenas la tercera parte de los trabajadores está cotizando al sistema, y apenas uno de cada cuatro adultos mayores recibe pensión.

El régimen pensional se reformó en 1993 para acabar con el sistema público de pensiones, creando un régimen paralelo en manos del sector financiero privado, basado en el ahorro individual, que prometía enormes beneficios para sus afiliados². Actualmente, los fondos privados tienen 68,5% de los afiliados cotizantes, apenas 77.000 pensionados y 277,8 billones de pesos a disposición del sistema financiero (137.671 millones de dólares). Mientras tanto, en el régimen de prima media cada vez hay menos cotizantes por pensionados (en 2005 eran 2,3 y en 2014 ya 1,7), lo que obliga a que la nación destine cada año una mayor proporción del presupuesto nacional para pagar las mesadas de los pensionados de este régimen³, incluyendo el ajuste hasta un salario mínimo que por ley se le debe hacer a los pensionados de los fondos privados cuyos ahorros no les alcanzan para una pensión igual a ese salario.

Además, la reforma de 1993 incrementó las semanas de cotización de mil a mil trescientas, en dos

Tabla1. Población cotizante al sistema pensional y población pensionada

Población	Cotizantes		Pensionados
	2013	2014	2014
Población ocupada y población adulta mayor (55 años mujeres, 60 años hombres)	21'048.193	21'503.323	7'280.735
<i>Regímenes exceptuados</i>			297.481
• Ecopetrol			13.287
• Magisterio	314.194	329.904	164.457
• Policía y Fuerzas Armadas	244.316	256.532	127.286
• Otras entidades pagadoras de pensiones (Caxdac, Fonprecon (leyes 4a de 1992 y 100 de 1993), Caprecom, F. Antioquia, y otras)			183.488
• <i>Colpensiones</i>	1'521.827	1'765.083	1'162.659
<i>Total régimen de prima media</i>	1'523.518	1'766.746	1'551.182
<i>Fondos privados de pensiones</i>	4'804.304	5'129.329	77.555
<i>Total</i>	6'886.332	7'482.511	1'927,224*
<i>Participación en la población ocupada total %</i>	32,7	34,8	24,5

* Del total de pensionados, 93% (1'792.318) son adultos mayores (mujeres de 55 o más años y hombres de 60 o más años), de los cuales 79,3% recibe pensión de vejez, 2,7% de invalidez y 18% de sobrevivencia. Adicionalmente, 30,4% de las mujeres mayores de 55 años pensionadas lo están por sobrevivencia.

Fuente: Superfinanciera, Ministerio del Trabajo (informes al Congreso 2014), y Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, 2014.

1 "Estudios económicos de la Oede. Colombia: evaluación económica. Enero de 2013: visión general", p. 37.

2 En 2000, el 44,4% de los afiliados a los fondos privados de pensiones provenía del antiguo Seguro Social; en 2014 eran solo 12%. Los asesores de los fondos privados aconsejan a muchos afiliados que se cambien a Colpensiones,

pues allí van a tener una pensión mejor que la que pueden alcanzar en un fondo privado, lo que explica el crecimiento de 16% de los afiliados a Colpensiones en el último año.

3 En 2014 la nación destinó 31 billones de pesos del presupuesto nacional (15.363 millones de dólares), para pagar las mesadas pensionales.



años la edad de pensión para hombres y mujeres, y disminuyó la tasa de retorno o mesada pensional. Después, durante el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), se eliminaron la mayoría de los regímenes especiales establecidos por negociación colectiva en el sector público, y los nuevos pensionados dejaron de recibir la denominada mesada catorce. Estas modificaciones tenían como propósito no ampliar la cobertura del sistema, sino disminuir su impacto sobre las finanzas públicas.

Finalmente, durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-), a las parejas que convivan en matrimonio se les reconoció el derecho a sumar sus semanas de cotización al régimen de reparto, cuando por separado ninguno de los dos alcance las mínimas para acceder al derecho a la pensión. Además, se puso en práctica un sistema de ahorro individual, para ampliar la cobertura del sistema pensional, que permitiría hacer ahorros anuales de hasta \$885.000 como máximo (US\$439), ahorro que se entregará cuando la persona cumpla la edad de pensión, más un incremento de 20% que sale del presupuesto nacional, el denominado beneficios económicos periódicos (BEPS)⁴. El plan está dirigido a la población trabajadora de la economía informal que no puede afiliarse al régimen de prima media ni cotizar sobre la base de un salario mínimo, y con él el gobierno nacional tiene la meta de incrementar en siete millones los afiliados al régimen pensional.

Esta propuesta tiene el inconveniente práctico de la nula, o en todo caso muy poca, capacidad de ahorro de los trabajadores informales a los que va dirigida: casi la mitad de ellos tiene un ingreso que está por debajo del salario mínimo, como ocurre con los “trabajadores por cuenta propia”, los cuales, según el Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), tienen un ingreso promedio de apenas el 80% de un salario mínimo legal en las zonas urbanas

y de 60% en las rurales. En estos trabajadores la prioridad en los gastos es la alimentación, a la que según los componentes de la canasta familiar y su ponderación según los niveles de ingresos del Dane, destinan 34,66% de sus ingresos⁵. En segundo lugar está la vivienda, a la que destinan 29,74%, lo que deja muy poco margen para cubrir otras necesidades y prácticamente nada, o muy poco, para ahorrar, y significa que *esta propuesta no va a ampliar la cobertura o la ampliará marginalmente*, como ocurre con la cobertura que tiene el fondo de solidaridad pensional, creado para subsidiar la cotización de trabajadores informales y que apenas beneficia 1,7% de ellos⁶.

Adicionalmente, en lo que respecta a los adultos mayores, la legislación colombiana estableció, mediante la ley 1251 de 2008, que son deberes del estado “garantizar y hacer efectivos los derechos del adulto mayor”, y “asegurar la adopción de planes, políticas y proyectos” para este sector de la población. De acuerdo con esta política se diseñaron unos programas de carácter asistencial, *que no garantizan el reconocimiento efectivo de derechos y están focalizados en la población adulta mayor más pobre y vulnerable*, política que incluye la entrega de subsidios que van desde \$40.000 al mes (US\$19,8), en forma de ración alimenticia a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a \$75.000 (US\$37), como subsidio monetario. De acuerdo con informe de actividades del Ministerio del Trabajo al Congreso, en 2014 estos programas tuvieron una cobertura de 1’252.167 personas, o sea 22,8% de la población adulta mayor que no recibe ninguna pensión⁷.

4 La creación del servicio social complementario de beneficios económicos periódicos se fundamenta en el acto legislativo 01 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Constitución política de 1991 y ha sido reglamentado mediante los decretos 604, 1872 y 2983 de 2013.

5 Dane. “Ponderación grupo de gastos e índices total nacional. Ingresos bajos, 2014”.

6 Según el Ministerio del Trabajo, con corte a junio de 2014, los trabajadores independientes afiliados al sistema pensional eran apenas 172.014 en las zonas urbanas y 32.571 en las rurales, para un total de 204.585.

7 Según las proyecciones de población del Dane, en 2014 en Colombia había 5’495.437 personas en edad de pensión: mujeres mayores de 57 años y hombres mayores de 62. Dane. “Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo y grupos quinquenales de edad”. Tabla en Excel.



Como se ve, el alcance que tiene esta política es reducido en comparación con la población beneficiaria potencial, y *tiene un problema adicional: como no es un derecho efectivo que cualquier persona mayor reclame con su cédula de ciudadanía, es utilizado por los directorios políticos que sustentan al gobierno como instrumento para hacer clientelismo y garantizarse, vía inscripción y asignación de cupos, un apoyo electoral para sus campañas, factor que corrompe la democracia.*

Sistema pensional y mercado de trabajo

Como se ve en la tabla 1, en Colombia apenas 34,8% de los ocupados están afiliados como cotizantes al sistema pensional, y, como se dijo, en 2014 apenas uno de cada cuatro adultos mayores recibía alguna pensión. Situación que refleja en el terreno de la protección social el problema fundamental del mercado de trabajo en Colombia: el alto nivel de empleo informal, en el que *66 de cada 100 trabajadores se encuentran*, una situación que golpea más a las mujeres, que presentan 6,3 puntos porcentuales por encima de la cantidad reportada para los hombres, y a los trabajadores de divisiones económicas como el sector agropecuario, con una tasa de informalidad de 90%, comercio, hoteles y restaurantes, con 78%, construcción, 73%, y transporte y almacenamiento y comunicaciones, con una tasa de informalidad de 66%.

Sin embargo, no todos los cotizantes activos de hoy que tienen la expectativa de pensionarse lo van a lograr, como lo indica una investigación del Banco de la República (López Castaño y Lasso Valderrama, 2012), que encontró que de la cohorte vinculada al mercado de trabajo con edades entre 18 y 55 años, de los que no contaban con educación superior solo se pensionará 1,6% en el régimen de prima media y 1,4% en el de capitalización individual. Incluso, que en las cohortes de mayor edad (41-55 años), con una historia más favorable, que les permitió acumular más semanas de cotización o más capital

al cumplir la edad de pensionarse, pocos de ellos podrán hacerlo: prima media, 3,9%, ahorro individual, 2,5%. En cambio, las cohortes con educación superior se pensionan en proporciones significativas: 47,9% bajo el régimen de capitalización y 35,7% en el régimen de prima media, *para un promedio total de 8,7% en el régimen de prima media y de 11,1% en el de ahorro individual.*

Este resultado se debe a varios factores del mercado de trabajo que afectan la posibilidad real de reunir el número de semanas de cotización necesarias para acceder al derecho a la pensión. El primero se refiere a las formas precarias en que se vinculan al trabajo y a las empresas un número cada vez más creciente de trabajadores, como la tercerización y subcontratación laboral y el trabajo temporal. En la industria manufacturera colombiana, por ejemplo, 42,3% del personal ocupado es temporal, 22% temporal directo de las empresas, y 20,3% trabajadores temporales subcontratados por medio de agencias de empleo temporal⁸; en el comercio la proporción del trabajo temporal es de 33% del total de los trabajadores remunerados, con una presencia de 37% en el comercio minorista⁹; y en los servicios el trabajo temporal es, en promedio, de 52,1%: 34,7% temporal directo de las empresas, 17,4% subcontratado mediante agencias¹⁰. En una encuesta sobre el estado del trabajo decente en Colombia que hizo la Escuela Nacional Sindical (ENS) en trece ciudades, la tasa de empleo tercerizado fue de 51% de la población ocupada asalariada, mayor en Medellín (52,7%) que en Bogotá (49,21%). La mayoría de estas personas no cuentan con un empleo estable que les permita mantener una fidelidad alta de cotización al sistema. Al contrario, entran y salen del mercado de trabajo, con periodos largos de desempleo y con la consecuente suspensión de sus cotizaciones, lo que al final de sus vidas laborales no les permite tener el número de semanas necesarias para acceder a la pensión.

8 Dane, Encuesta anual manufacturera, 2012.

9 Dane, Encuesta anual de comercio, 2013.

10 Dane, Encuesta anual de servicios, 2013.



Por otro lado, en la administración pública, en las universidades y establecimientos de educación media, técnica y tecnológica, están muy extendidas formas de contratación al margen de la legislación laboral, como los contratos de prestación de servicios, que se rigen por el Código civil y no contienen la obligatoriedad de la afiliación al sistema de protección social: esta corre por cuenta del trabajador y en la mayoría de las ocasiones se exige únicamente al inicio del contrato.

Adicionalmente, Colombia mantiene todavía un altísimo nivel de población desempleada, 9,1% promedio en 2014, el 95% de la cual son trabajadores cesantes, es decir personas que perdieron su trabajo y que suspenden por lo menos durante veinticuatro semanas su cotización a pensiones, que es en promedio el tiempo que tardan en encontrar un nuevo trabajo.

Problemas semejantes tienen los trabajadores mayores de cuarenta años de edad, contra los que existen prejuicios en relación con su productividad y eficiencia, y que además tienen un costo laboral más alto que el de los trabajadores jóvenes, razones por las cuales se vuelven una población muy vulnerable en relación con su estabilidad laboral, y que una vez pierden su trabajo se encuentran con grandes dificultades para volver a encontrar trabajo y reanudar sus cotizaciones al sistema. A esta conclusión llegó la investigación citada del Banco de la República, la cual encontró que “la importancia del empleo asalariado caerá con la edad y, para todas las edades, será menor para los menos educados. En promedio, 19 pp menor para los hombres y 29 pp menor para las mujeres”.

Finalmente, en el bajo índice de trabajadores que cotizan activamente al sistema tiene incidencia *la ausencia de una política de inspección eficaz por parte de las autoridades del trabajo*, una debilidad que favorece la cultura de la ilegalidad muy característica de nuestra idiosincrasia¹¹. En efecto, muchos em-

pleadores, principalmente en ciudades intermedias y en la mayoría de los municipios del país, aun cuando tengan condiciones para afiliar a sus trabajadores a la seguridad social no lo hacen, pues están convencidos de que nadie los va a denunciar ni ninguna autoridad los va a intervenir ni a sancionar.

Esta debilidad en la política pública es lo que explica también que muchos empleadores suspendan las cotizaciones por largos periodos o que coticen por debajo del salario que pagan efectivamente. En 2011, expertos de la Organización Internacional del Trabajo hicieron un llamado a estudiar el caso colombiano por el incumplimiento grave al Convenio OIT sobre inspección laboral. De acuerdo con los estándares de la Organización, en Colombia se requerirían dos mil inspectores especializados para la protección de derechos. Hoy existen menos de novecientos para un país de 22'000.000 de trabajadores y de más de mil municipios, muchos de ellos haciendo trabajos de oficina, vinculados con contratos de prestación de servicios, por fuera de la carrera administrativa, lo que no les confiere ninguna autonomía para ejercer las labores establecidas en los Convenios 81 y 129, ratificados por el país.

Lo que indican todos estos datos es que en Colombia el sistema pensional está diseñado exclusivamente para garantizarle derechos a los trabajadores de la economía formal, con contrato de trabajo y que gocen de una relativa estabilidad a lo largo de toda la vida laboral, *una condición que no tiene la mayoría de los trabajadores del país*.

11 De acuerdo con información del Ministerio del Trabajo, más de la mitad de los inspectores (403 de 703) se dedican a tareas de dirección u oficina, dejando una planta de inspec-

tores muy pequeña para dedicarse exclusivamente a las labores propias: hacer visitas, inspecciones e investigaciones en las empresas. Ministerio del Trabajo: <http://www.mintrabajo.gov.co/abril-2012/386-qcolombia-puede-decir-que-ha-cumplido-con-los-compromisos-del-plan-de-accion-laboral-del-tlc-con-eeuu-pero-muchos-estan-desinformadosq.html>. Consultada el 18 de enero de 2015.



Las mujeres y sus derechos pensionales

Aun cuando la ley les reconoce a las mujeres una edad de pensión inferior en cinco años a la de los hombres, en la realidad este derecho tiene enormes obstáculos para su reconocimiento. Primero, porque las mujeres deben cotizar el mismo número de semanas que los hombres; segundo, porque su situación en el mercado de trabajo es más precaria e inestable, lo que en la realidad hace que deban permanecer más años en ese mercado para que su derecho a la pensión les sea reconocido: tienen una tasa de informalidad 6,3 pp mayor que la de los hombres, y la tasa de desempleo también es mayor: 11,9% frente a 7%. Finalmente, debido a los prejuicios existentes en el mercado de trabajo contra las personas de más de cuarenta años, las mujeres en esta condición tienen un mayor riesgo que los hombres de quedar excluidas del empleo asalariado y, por tanto, de cotizar al sistema pensional.

Además, debido a la precaria atención que el país le ofrece a la infancia y a la población adulta mayor, más los altos índices de pobreza, y debido también a la cultura machista y patriarcal predominante, con bastante frecuencia numerosísimas mujeres deben retirarse de sus trabajos por largos periodos, por no contar con los ingresos ni con las condiciones que les permitan trabajar mientras sus hijos son atendidos adecuadamente. Y sobre ellas recaen asimismo las responsabilidades del cuidado de los enfermos, en especial de los adultos mayores enfermos o con problemas de movilidad y discapacidad, responsabilidad que recae sobre todo en las mujeres mayores de cuarenta años que han sido excluidas del mercado de trabajo. Situación que confirma un estudio reciente de la Cepal (Comisión Económica para América latina y el Caribe), al examinar los datos de la Encuesta de hogares Geih (Gran encuesta integrada de hogares), que “corroboran que las mujeres, en comparación con los hombres, dedican en promedio mucho más tiempo a actividades no remuneradas, como oficios del hogar y cuidado de la población

dependiente en el hogar (niños, jóvenes y ancianos)” (Acosta, Forero y Pardo, 2015).

Todas estas situaciones combinadas tienen como resultado que el derecho de las mujeres a la pensión sea más precario y más difícil de alcanzar, como lo demuestran los datos del total de afiliados al sistema pensional, y de afiliados cotizantes: en ambos casos, 42% corresponde a mujeres y 58% a hombres. Y que de cada cien mujeres mayores de 55 años que disfrutaban de su pensión, el 70% sea por pensión de vejez y el otro 30% restante por sobrevivencia¹². O como señala el estudio de la Cepal, “mientras que cerca del 30% de los hombres de 65 años o más recibe pensión, menos del 20% de las mujeres lo hace”, lo que significa que al final de la vida laboral, esa supuesta ventaja que tienen para pensionarse anticipadamente solo la concretan aquellas con alta estabilidad laboral, en su mayoría solteras y sin hijos.

Las alternativas de reforma y los intereses en juego

Los trabajadores, los empleadores y el gobierno coincidimos en la necesidad de reformar el sistema pensional, debido, principalmente, a su baja cobertura, la cual apenas permite que 10% de los trabajadores se pensione. En lo que no hay coincidencias es en relación con las alternativas de reforma, en torno a lo cual hay discrepancias e intereses contrapuestos.

Existen coincidencias, por ejemplo, en que:

El sistema de pensiones plantea serios problemas de equidad. La cobertura del régimen contributivo es baja, y la falta de una pensión mínima en el primer pilar condena a muchos ancianos a la pobreza. En 2012 solo recibió una pensión el 30% de la población en edad de jubilación, en comparación con un

12 Cálculos de la ENS sobre la base de los datos suministrados por la Superfinanciera, correspondientes a afiliados y pensionados de los regímenes de prima media y a los fondos de pensiones obligatorias.



porcentaje del 80% al 90% en países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (Ocde, 2013: 37).

Este diagnóstico, en el que coinciden también empleadores y gobierno, *debería llevar a una reforma pensional que, ante todo, le asegure a toda persona con edad de pensión las condiciones materiales mínimas que le permitan vivir con dignidad y ser ciudadanos activos en sus comunidades y en el país.*

Sin embargo, ante la posibilidad de una reforma pensional entran en juego también otros intereses, distintos a los de la mayoría. Por ejemplo: aun cuando según sus declaraciones públicas para el gobierno el objetivo de la reforma debería ser el de asegurar “protección justa para la vejez”, a la hora de presentar las alternativas su principal preocupación es cómo hacer sostenible financieramente el sistema pensional, un propósito válido y al que es necesario encontrarle alternativas, pero que no debe ser el foco de la reforma. Por eso, durante el primer gobierno del presidente Santos se llegó a proponer que el gobierno solo estaría en condiciones de financiar pensiones de hasta dos salarios mínimos y que quien aspirara a una pensión mayor debería abrir una cuenta en un fondo privado para cotizar por encima de dos salarios mínimos.

Para el Consejo Privado de Competitividad, por su parte, el objetivo de la reforma pensional debe ser el fortalecimiento del negocio del sector financiero, que es lo que significa su propuesta de “marchitar el régimen de prima media, para lo cual se debe frenar de inmediato la entrada de nuevos afiliados y prohibir nuevos traslados del régimen de ahorro individual con solidaridad al ISS” (elcolombiano.com, noviembre de 2011), un objetivo que también recomienda el presidente de la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda), el gremio que reúne a las aseguradoras que manejan el negocio de los seguros de riesgos profesionales.

La Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos), el gremio de los fondos privados de pensiones y cesantías, coincide con el gobierno y con la Ocde en que

la reforma debería contribuir a hacer sostenible financieramente el sistema, imponiendo tributos para las pensiones de jubilación más altas (solo las del régimen de prima media), definir la mesada sobre la base del cálculo del ingreso de los últimos veinte años, que la tasa de reemplazo sea mayor para los salarios más bajos, que la edad para pensionarse se defina basándose en la expectativa de vida de cada generación, pero que se deben igualar las edades de pensión de hombres y mujeres, compensando a las mujeres con un bono de maternidad que garantice sus cotizaciones por un año, después del nacimiento de cada hijo, y que se eliminen los subsidios que se dan en el régimen público de prima media, excepto los destinados a mesadas de salario mínimo, lo que implica fortalecer los fondos privados de pensiones en detrimento del régimen público.

La Ocde, por su parte, hace un conjunto de propuestas que van desde la aplicación inmediata del programa BEPS y la ampliación del programa de atención al adulto mayor, hasta la adopción de reformas que aseguren la sostenibilidad en el futuro. En este sentido, considera que según los criterios internacionales la edad legal de jubilación es muy baja y que “debería retrasarse más, y en el futuro debería ajustarse a la evolución de la esperanza de vida”. Considera igualmente que la tasa de sustitución (la mesada pensional), que hoy está entre el 65% y el 85% del salario medio de los diez años anteriores a la edad de pensión, es muy alta en comparación con el promedio de la Ocde: 57% de los ingresos acumulados a lo largo de toda la vida. Propone equiparar el régimen de prima media (sistema público) con el sistema de ahorro individual (privado), porque a su juicio “el primero es costoso e ineficiente”. Por último, considera necesario revisar el requisito de que las pensiones sean, al menos, iguales al salario mínimo.

En el fondo, todas estas propuestas están orientadas a fortalecer el negocio de los fondos privados de pensiones y a hacer sostenible fiscalmente el sistema. Ninguna busca ampliar efectivamente la cobertura ni asegurar el derecho a un ingreso universal en la vejez.



Por un pacto social para la protección social¹³

Los sistemas de protección social son claves en la construcción de sociedades democráticas, incluyentes y civilizadas, y son el núcleo o la sustancia del estado social, democrático y de derecho. Para lograr este objetivo es fundamental promover una amplia deliberación pública mediante el diálogo social, que incorpore a todos los actores que tienen interés y participación en el asunto.

La crisis generalizada del sistema de protección social en Colombia demanda una reforma integral, que por supuesto le asegure sostenibilidad al sistema, *pero cuyo foco sea asegurar ingresos antipobreza a toda la población adulta mayor*. En este sentido, la reforma debe recoger las reflexiones que se han estado haciendo desde organismos internacionales como las Naciones Unidas y la OIT. A partir del concepto de protección social, las Naciones Unidas aprobó una resolución que reconoce la necesidad inmediata de lograr que los países tengan un sistema de protección social básica, *que incluya un piso de protección social*, adaptado a las necesidades y contextos locales y que pueda implementarse de forma progresiva (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2011: 2).

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, en el documento "Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo", indica cuáles deberían ser los componentes esenciales del piso social: el acceso a la atención sanitaria, *la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad*, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso, combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres (Organización Internacio-

nal del Trabajo, 2009: 7. Citado en Organización Internacional del Trabajo, 2011: 10). La OIT sustenta la viabilidad de esta propuesta con investigaciones que muestran cómo incluso los países de bajos ingresos están en la capacidad de adoptar una política de pisos de protección social, aclarando que si no se puede implementar de una sola vez, se debe optar por un enfoque escalonado.

Ante estas definiciones, en 2009 las Naciones Unidas aprobaron la presentación de la iniciativa del piso de la protección social como una forma de disminuir los impactos de las crisis económicas sobre las poblaciones más vulnerables:

En el año 2009, los directores de los organismos de las Naciones Unidas dieron el visto bueno a una propuesta de la OIT para lanzar la Iniciativa del piso de protección social (I-PSS) como una de las nueve iniciativas conjuntas de las Naciones Unidas para paliar los efectos de la crisis económica. En 2010, se creó el grupo consultivo sobre el piso de la protección social en el marco de la I-PSS para mejorar las actividades de promoción y defensa a nivel mundial y profundizar en los aspectos conceptuales de las políticas de este enfoque (Organización Internacional del Trabajo, 2011: 4).

Como se ve en el párrafo anterior, el asunto del piso de protección social tiene sus orígenes en debates que han alcanzado un alto grado de madurez. De acuerdo con el documento final de la cumbre de los Objetivos de desarrollo del milenio, se estipula que el piso de la protección social figura entre las políticas que ha alcanzado mayor éxito, afirmándose además que garantizar a los ciudadanos el acceso a los recursos y un nivel mínimo de protección social puede contribuir a consolidar los logros en materia de desarrollo, y conseguir otros nuevos (Organización Internacional del Trabajo, 2011: 17).

Teniendo como base estas reflexiones, ante la inminencia de una reforma pensional en Colombia, desde los trabajadores, los sindicatos han estado elaborando y presentando propuestas para garantizar el derecho a la protección de los ingresos para toda la

13 Las propuestas que siguen son el producto de seminarios que con el auspicio de Fescol y de la ENS se hicieron durante 2013 y 2014, en los que participaron delegados la Central Única de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y organizaciones sindicales del sector de la salud.



población adulta mayor, propuestas que hagan realidad la noción de dignidad en la que supuestamente descansa nuestro estado. Algunas de estas propuestas se resumen en los siguientes objetivos:

- Estudio técnico actuarial de alta calidad, rigor y garantía de objetividad e imparcialidad, realizado por el Departamento de Seguridad Social y Actuarial de la OIT, que abarque todas las instituciones públicas y privadas encargadas de las pensiones en Colombia, en todos sus componentes: régimen de ahorro individual con sus fondos privados de pensiones y sus sociedades administradoras; régimen de prima media con prestación definida; régimen público con todas las entidades; y entidades que manejan o tengan a su cargo regímenes especiales de pensiones.
- *Sistema pensional como un sistema público de protección social, cuyo objetivo fundamental sea la garantía de derechos humanos fundamentales y no la posibilidad de hacer negocios, como ocurre hoy con el sistema de ahorro individual.*
- Sistema pensional de pilares, con un primer pilar solidario, financiado con impuestos y recursos públicos y cotizaciones, que asegure a toda persona adulta mayor, independiente de su condición socioeconómica, de si ha cotizado o no al sistema, un ingreso mínimo equivalente a medio salario mínimo legal, inicialmente focalizado en la población adulta mayor más vulnerable (piso de protección social).

Este ingreso se podría incrementar mediante cotizaciones o un sistema de ahorros individuales como los que propone el sistema BEPS. Esta propuesta surge de la Organización Internacional del Trabajo y del Pacto mundial para el empleo (Organización Internacional del Trabajo, 2009: 7, citada en Organización Internacional del Trabajo, 2011: 10). En Colombia se ha estado aplicando parcialmente por medio del régimen subsidiado de salud, el programa Familias en Acción y la política pública para el adulto mayor. La financiación

de este pilar cuesta menos de la mitad del costo fiscal que hoy tienen las exenciones tributarias al capital¹⁴.

- Un segundo pilar, que hace parte del régimen de prima media, con cotizaciones obligatorias hasta cuatro salarios mínimos legales, asegurando una pensión en las condiciones establecidas para el régimen de prima media.
- Un tercer pilar, para trabajadores que puedan y quieran cotizar por encima de cuatro salarios mínimos, mediante la apertura de cuentas de ahorro individual (en Colpensiones o en los fondos privados), que permitan un ingreso superior a la pensión que asegura el segundo pilar.
- La garantía de pensión mínima para todos aquellos trabajadores que cumplieron la edad y cuentan hasta con el 70% de la semanas cotizadas, para lo cual se les seguirá descontando la respectiva cotización.
- Restablecer el derecho a la negociación colectiva en materia pensional, acatando de manera plena las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT.
- La reducción de las semanas de cotización de las mujeres de 1.300 a 1.150, y el aumento de la licencia de maternidad a seis meses remunerados. Esta propuesta se puede hacer como alternativa a la igualación de la edad de pensión entre hombres y mujeres.

14 “La utilización de los gastos tributarios ha crecido de forma constante en Colombia desde principios del decenio de 2000; su número aumentó de 127 a 201 entre 2000 y 2011. Según las estimaciones, en 2010 los ingresos fiscales sacrificados representaron entre el 3% y el 4,5% del PIB (Banco Mundial, 2012a). (...) El gran número de gastos tributarios –por ejemplo, aquellos relacionados con las zonas de libre comercio, los regímenes legales, las tasas preferenciales para las pequeñas empresas (las denominadas SAS) y las tasas reducidas y exenciones del IVA– no sólo merman los ingresos sino que también añaden un alto grado de complejidad al sistema, lo cual encarece su administración y cumplimiento, y facilita la elusión y evasión” (Ocde, 2013: 41).



Referencias

Acosta, Olga Lucía, Nohora Forero, Renata Pardo. 2015. "Sistema de protección social de Colombia: avances y desafíos". *Estudios y Perspectivas*. 28. Cepal. Bogotá.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 2011. "Para recuperarse de la crisis económica y financiera mundial: un pacto mundial para el empleo". Resolución E/2011/L. 21/Rev. 1, aprobada el 26 de julio de 2011. Naciones Unidas.

López Castaño, Hugo y Francisco Lasso Valderrama. 2012. "El mercado laboral y el problema pensional en Colombia". *Borradores de Economía*. 736. Banco de la República. Octubre.

Ocde. 2013. "Estudios económicos de la Ocde. Colombia: evaluación económica. Enero de 2013. Visión general". Ocde.

Organización Internacional del Trabajo. 2011. *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre piso de protección social*. OIT. Ginebra.

----- . 2009. "Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo". OIT.

Dane. Encuesta anual manufacturera, 2012.

----- . Encuesta anual de comercio, 2013.

----- . Encuesta anual de servicios, 2013.



Anexo

¿Cuánto cuesta y cómo financiar el primer pilar que asegure ingresos a los adultos mayores excluidos del sistema pensional?

En Colombia hay actualmente alrededor de 7'300.000 adultos mayores, pero solo 1'785.298, el 24,5%, recibe alguna pensión. El resto, si no cuenta con el respaldo de sus familias o con una renta, está condenado a vivir en la indigencia o, en el mejor de los casos, en la pobreza. En todo caso, su condición de dignidad y de ciudadanía se encuentra completamente vulnerada y disminuida.

El costo actual que tendría asegurarle a este grupo de la población medio salario mínimo mensual sería de 11 billones anuales, una suma que equivale al 5% del presupuesto nacional y al 1,5% del PIB de 2014. Su implementación podría hacerse de manera progresiva, en un primer momento enfocándose en las poblaciones más pobres y más vulnerables, excluyendo a quienes tienen rentas de capital (pero descotándoselas de sus impuestos), y en todo caso asegurando este ingreso como un derecho de ciudadanía que se reclama con la cédula, y no como un programa asistencial.

Para la financiación de este ingreso mínimo se podría contar:

- Con los recursos del fondo de solidaridad pensional, que hoy acumulan cerca de 11 billones de pesos.
- Con los recursos que actualmente se destinan al pago del subsidio mensual que reciben alrededor de 1'200.000 adultos mayores (entre subsidios monetarios y alimentos) y que equivalen a alrededor de 500 mil millones de pesos anuales.
- Con el valor acumulado de las cotizaciones de aquellas personas que no alcanzan a cotizar el número de semanas suficiente para acceder al derecho a la pensión y que hoy son reclamadas por estas mediante la figura de la indemnización sustitutiva: en 2012, 44.000 personas reclamaron esta indemnización en Colpensiones.
- Con los recursos que genere el impuesto a pensiones millonarias: las personas que reciben pensiones millonarias no cotizaron nunca por el valor de las pensiones que hoy reciben.
- Con los recursos generados por la eliminación de las exenciones tributarias al capital, que hoy le cuestan al país entre 3 y 4 puntos del PIB.
- Destinar un dólar por cada barril de petróleo exportado para la conformación de un fondo cuyos rendimientos se destinarían a financiar exclusivamente esta pensión.
- Reforma tributaria para financiar la protección social: el anterior director de la Dian estimaba que por el bajo nivel de recaudo tributario (14% del PIB), el país deja de recibir anualmente alrededor de \$20 billones tanto de IVA como de renta. "La tributación en el país es muy bajita. El año pasado recaudamos \$86 billones de un PIB de más de \$600 billones, es decir, el 14%. Brasil paga el 34% y Chile y Argentina, entre el 22% y el 30%. Los países europeos entre 50% y 55%. El tema es (sic) por qué hay una inequidad tan brutal en la tributación" (El Espectador.com.co. 13 de marzo de 2012).





Acerca del autor

Héctor Vásquez. Analista de la Escuela Nacional Sindical, experto en negociación colectiva y pensiones.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15

Para solicitar publicaciones:

Fescol@fescol.org.co

Bogotá, octubre de 2015

ISSN 2242-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.