

Reproducido en [www.relats.org](http://www.relats.org)

## **DOS ARTICULOS SOBRE UNA FUTURA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA**

**Héctor Vázquez Fernández**

**2017**

### **NECESITAMOS UN SISTEMA PENSIONAL UNIVERSAL, NO**

El régimen pensional que estableció la ley 100 de 1993 debe reformarse radicalmente por ser discriminatorio y excluyente. Hoy sólo uno de cada 4 adultos mayores tiene pensión, y a futuro las personas que van a tener pensión asegurada representan solo el 10% de la población activa. En el régimen público de prima media, únicamente aquellas personas que puedan acceder a un empleo estable que les garantice cotizar por lo menos 25 años completos; y en los fondos privados de pensiones, sólo aquellos trabajadores que coticen sobre un ingreso superior a 3.5 salarios mínimos, que les permita, a pesos de hoy, un ahorro de \$152 millones si son mujeres, o de \$127 millones si son hombres.

La ley 100 de 1993 estableció dos regímenes de pensión: el régimen público de Prima Media con Prestación Definida (RPM), manejado por COLPENSIONES, y el régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), manejado por el sector financiero. El régimen de prima media garantiza una pensión vitalicia que oscila entre el 65% y el 80% del ingreso base de liquidación, pero tiene como requisitos cotizar 1.300 semanas (25 años de trabajo continuos) y tener una edad de 57 años las mujeres y 62 los hombres. A esta pensión sólo accede el 10% de la población activa, es decir, personas que trabajen en el sector formal de la economía, que además tengan una alta estabilidad laboral, que posean altos

niveles educativos y que trabajen preferiblemente en las zonas urbanas.[1]

En el régimen de ahorro individual, los afiliados pueden obtener dos modalidades de pensión: una de Retiro Programado, en la que el pensionado asume los riesgos de longevidad e inversiones, lo que quiere decir que su pensión dura hasta que se agote el capital ahorrado; y La Renta Vitalicia Inmediata, que se negocia con las compañías aseguradoras, que son las que asumen los riesgos de longevidad e inversiones, y que asegura una pensión muy cercana al nivel del salario mínimo. Adicionalmente, es posible una pensión de vejez anticipada, pero sólo cuando los ahorros del afiliado acumulados durante su vida laboral (aportes y rendimientos) alcancen a financiar una mesada inicial equivalente a por lo menos 110% del salario mínimo[2].

El diagnóstico de FASECOLDA sobre el impacto de este modelo en el aseguramiento de derechos es bastante elocuente: “la insuficiencia de los capitales acumulados por los afiliados es una de las principales razones de la baja emisión de rentas vitalicias en el país”, que no permiten “contar con niveles de ahorro inferiores a los necesarios para adquirir una renta donde se financie una mesada de por lo menos el 110% del salario mínimo. Lo anterior se debe a problemas del mercado laboral (...), principalmente relacionados con la intermitencia en la cotización, y porque las cotizaciones, en su gran mayoría, se llevan a cabo sobre ingresos muy cercanos al salario mínimo. (...) Dado que la inmensa mayoría de afiliados (83%) realiza aportes por ingresos inferiores a 2 smlmv, se puede esperar que la devolución de saldos siga en aumento”. [3]

La consecuencia social de este modelo, es la de que hoy en el país apenas 1 de cada 4 adultos mayores tiene pensión, una situación que será más grave con los años a medida que envejezca la población.

Este modelo además tiene enormes riesgos de sostenibilidad financiera, pues el gasto del Estado en pensiones es cada vez mayor. La razón está en que el 91% de los pensionados está en el régimen de prima media, pero el 70% de los afiliados al sistema cotizan a los fondos privados, lo que explica que los fondos

privados concentren el 88% del valor total de los fondos (166 billones a marzo de este año).

En 2016, este modelo arrojó resultados contradictorios para los agentes que participaron en su administración: el Estado Colombiano destinó 38 billones para el pago de las mesadas pensionales, y Porvenir y Protección, las compañías que monopolizan el negocio de los ahorros pensionales, obtuvieron 610 mil millones de utilidad neta.

Por estas razones no podemos dejar que la reforma pensional nos la vuelva a imponer el sector financiero, tal como lo hicieron en 1993. Ellos quieren quedarse con todo el negocio, liquidar COLPENSIONES, o dejarlo sólo para que administre los BEPS y asigne subsidios. Este es el riesgo que corremos si en la reforma no participa toda la sociedad y si esta no es el resultado de un amplio proceso de diálogo social.

En este sentido, cualquier reforma que se le haga al sistema pensional vigente hoy en Colombia tiene que ser coherente con la naturaleza del Estado que acordamos en la constitución de 1991, que hizo de Colombia un Estado social de derecho, modelo que impone “el deber de promover el florecimiento de condiciones en las cuales se materialice el principio de la dignidad humana y la primacía de los derechos fundamentales”, un deber que “resulta especialmente relevante en aquellos eventos en los cuales la salud o la capacidad económica de sus beneficiarios ha sufrido mella, en la medida en que estas contingencias constituyen barreras reales que se oponen a la realización plena de la sociedad y del individuo” (sentencia T-468 de 2007).

Ha sentenciado la Corte que, si bien la Constitución “no consagra la subsistencia como un derecho, éste puede colegirse de los derechos a la vida, a la salud, al trabajo y a la asistencia o seguridad social, ya que las personas requieren de un mínimo de elementos materiales para subsistir” (Sentencia T-297/98).

Este mínimo vital es el que garantizaría el establecimiento de un pilar solidario, financiado con impuestos, 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 y/o un sistema de ahorros individuales como los que propone el sistema BEPS.

Esta propuesta, que ha sido promovida por Naciones Unidas y la OIT, entre otros, tiene su fundamento también en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), del que hace parte el Estado colombiano, del que derivan obligaciones en materia de política pública, como lo ha reiterado la Corte Constitucional (Sentencias T-468/07 y T-658/08), al decir:

“La exigencia de asegurar la existencia y el adecuado funcionamiento de un sistema de seguridad social que, con prescindencia del tipo de plan acogido -“contributivo o no contributivo- ha de garantizar la provisión de las prestaciones en las cuales se materializa el derecho a la seguridad social”. Lo que a su vez implica “el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, (entre otros riesgos a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar”.

[1] “...López y Lasso (2012) elaboran un modelo con el que se evalúa el futuro laboral y pensional de la población en edad de trabajar a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos del 2007. (...) El estudio demuestra que tan sólo el 9% de la población analizada en el RPM alcanzaría una pensión, mientras que en el RAIS se incrementaría al 11%. Así mismo, el estudio demuestra que la probabilidad de pensionarse se reduce drásticamente para la población sin educación superior, tan sólo el 1.6% en el RPM y el 1.4% RAIS cumplirá requisitos para acceder a una mesada pensional”. (Nieto Ramos Alejandro. El Efecto de las pensiones sobre la desigualdad en Colombia. Documentos CEDE, Universidad de los Andes, págs 23 y 24).

[2] Mora Aponte, Cristian. Las rentas Vitalicias. FASECOLDA, junio de 2011.

---

## **POR UN PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR**

Nuevamente se ha puesto en discusión la necesidad de hacer una reforma pensional, aunque con perspectivas y motivaciones distintas, según los intereses que promueven a quienes más interesados están en la reforma.

Para el gobierno la principal preocupación es su sostenibilidad fiscal. En su presentación del proyecto de presupuesto para 2017, dice el Gobierno: “El tema pensional es de suma importancia por el efecto que el pasivo pensional tiene sobre las finanzas públicas. Para 2017, el presupuesto general de la Nación destinará \$38,2 billones para financiar gastos en materia pensional, (...) lo que significa un aumento de 15,1% frente al año 2016”[\[1\]](#).

La preocupación del gobierno surge principalmente porque hoy estas pensiones hay que financiarlas principalmente con impuestos, pues la reforma pensional de 1993 (Ley 100) desfinanció completamente el sistema público de pensiones (el famoso “hueco pensional”). Creó un sistema paralelo manejado por el sector financiero que hoy tiene la mayoría de afiliados: 14 millones, y disponen de cotizaciones que ascienden a \$199 billones, las que equivalen al 88.8% del presupuesto de la nación para este año.

Para el sector privado, que básicamente son los dueños del sector financiero (Grupo Empresarial Antioqueño, con Protección; y Sarmiento Angulo, con el Grupo Aval y Porvenir) la preocupación es fortalecer su negocio y ampliar su influencia. Así lo reconocen explícitamente funcionarios que promueven los intereses de este sector: “la dualidad de regímenes de pensiones contributivas (...) es algo inconveniente para el buen funcionamiento del sistema de pensiones y peor aún para los afiliados”, decía en 2015 el presidente de Protección en un foro en Cartagena entre la FIAP[\[2\]](#) y ASOFONDOS.[\[3\]](#)

Por su parte, el presidente de la ANIF, Sergio Clavijo, propuso “la eliminación total de la entidad (Colpensiones), en la que más de dos millones de colombianos realizan el aporte para su pensión”.[\[4\]](#)

---

Y no les falta razón en su cálculo. Las 4 empresas que controlan el negocio de los fondos de pensiones y cesantías obtuvieron utilidades netas en 2016 por un valor de ¡712.560 millones!, el 85.7% en poder de Porvenir y Protección, una utilidad que sería aún mayor si no existieran Colpensiones ni el Fondo Nacional del Ahorro.

### Un sistema pensional excluyente

---

El principal problema del sistema pensional en Colombia es que excluye a la mayor parte de la población adulta mayor de la posibilidad de acceder a una pensión. De cada 100 personas con 60/64 o más años, hoy apenas 30 están pensionadas,<sup>[5]</sup> lo que quiere decir que el resto, sino cuenta con una renta para vivir, tiene que sobrevivir de la solidaridad de la familia, lo que menoscaba su dignidad, o están en la completa indigencia.

Esta situación es consecuencia del modelo pensional que tenemos, que está diseñado únicamente para que se pensionen personas que trabajen en el sector formal de la economía, que además tengan una alta estabilidad laboral, que posean altos niveles educativos y que trabajen preferiblemente en las zonas urbanas. Hoy los afiliados cotizantes al sistema pensional representan apenas el 35% de la población ocupada, sin embargo, menos del 10% se va a pensionar efectivamente, pues por las características del mercado laboral, cuando lleguen a viejos, la mayoría no va a contar ni con las semanas mínimas de cotización, ni con el capital necesarios para acceder a una pensión. <sup>[6]</sup>

El modelo pensional no puede entonces depender únicamente de las características del mercado laboral, menos en un país que presenta un alto nivel de informalidad: alrededor del 60% de la población ocupada, con graves problemas de cobertura y calidad de la educación, con altos niveles de desempleo, principalmente entre la población joven y entre las mujeres, y con una manifiesta debilidad del Estado en materia de inspección del trabajo, lo que facilita que una alta proporción de empleadores, pudiendo cumplir

con la ley laboral, no lo hagan, pues están seguros que nada les va a pasar.

### Las propuestas de los sindicatos

Aunque hasta ahora no se conoce propuesta oficial por parte de los sindicatos en relación con los objetivos y el contenido esencial que debería tener una reforma, de todas maneras hay consenso en relación con la defensa del sistema de prima media, o de reparto, que administra Colpensiones, en oposición al sistema de ahorro individual. Pues cualquier reforma tiene que tener como objetivo la protección de los derechos humanos fundamentales de la población adulta mayor, no la de promover los negocios del sector financiero, como ocurre hoy con el sistema de ahorro individual.

También hay consenso en que el foco de la reforma pensional debe ser asegurar ingresos antipobreza a toda la población adulta mayor, para lo cual la reforma debe partir de las reflexiones que desde organismos internacionales como Naciones Unidas y OIT se han estado haciendo en relación con el concepto de protección social. Naciones Unidas aprobó una resolución que reconoce la inmediata necesidad 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.<sup>[7]</sup>

En este sentido, la OIT en el Pacto Mundial para el Empleo indica cuáles deberían ser los componentes esenciales del piso social, entre los que incluye la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad<sup>[8]</sup>. La viabilidad de esta propuesta la sustenta la OIT mediante varias investigaciones que muestran cómo los países, incluso los de bajos ingresos, están en capacidad de adoptar una política de pisos de protección social, aclarando que si no se puede implementar de una sola vez, se haga de manera escalonada.

Teniendo como base estas reflexiones, los sindicatos han construido propuestas para promover el derecho a la protección de los ingresos para toda la población adulta mayor, propuestas que

hagan realidad la noción de dignidad en la que supuestamente descansa nuestro Estado. Entre las propuestas elaboradas desde el movimiento sindical figuran las siguientes:<sup>[9]</sup>

- Sistema pensional como un sistema público de protección social, cuyo objetivo fundamental sea la garantía de derechos humanos fundamentales.
  - Sistema pensional de pilares, con un primer pilar solidario financiado con impuestos recursos públicos y cotizaciones, que asegure a toda persona adulta mayor un ingreso mínimo equivalente a medio salario mínimo legal, independiente de su condición socioeconómica, o de si ha cotizado o no al sistema, inicialmente focalizado en la población adulta mayor más vulnerable (piso de protección social). Este ingreso se podría incrementar mediante cotizaciones y/o un sistema de ahorros individuales como los que propone el sistema BEPS. Esta propuesta surge de la OIT y del Pacto Mundial para el Empleo. En Colombia se ha estado aplicando parcialmente a través programas asistenciales, como el programa Familias en Acción y la política pública para el adulto mayor.
  - Un segundo pilar, que hace parte del régimen de prima media, con cotizaciones obligatorias hasta 4 salarios mínimos legales, asegurando una pensión en las condiciones que están establecidas para el régimen de prima media.
  - Un tercer pilar, para trabajadores que puedan y quieran cotizar por encima de 4 salarios mínimos, a través de la apertura de cuentas de ahorro individual (en Colpensiones o en los fondos privados), que permitan un ingreso adicional 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 las semanas cotizadas, para lo cual se les seguirá descontando la respectiva cotización.
  - Restablecer el derecho a la negociación colectiva en materia pensional, acatando plenamente 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 semanas, y el aumento de la licencia de maternidad a 6 meses remunerados. Esta propuesta se puede hacer como alternativa a la igualación de la edad de pensión entre hombres y mujeres.
-



[1] Anexo al mensaje presidencial presupuesto general de la nación- vigencia fiscal 2017 un presupuesto para la nueva economía, pág 42.

[http://www.minhacienda.gov.co/homeminhacienda/showproperty?no deid=%2focs%2fp\\_mhcp\\_wcc-047577%2f%2fidcprimaryfile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/homeminhacienda/showproperty?no deid=%2focs%2fp_mhcp_wcc-047577%2f%2fidcprimaryfile&revision=latestreleased)

[2] FIAP: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.

[3] La República. <http://www.larepublica.co/una-reforma-pensional-debe-incluir-cambios-en-rentabilidad-cobertura-y-organismos-de-multifondo>

[4] La República. [http://www.larepublica.co/%E2%80%9Cno-se-necesita-una-sino-varias-reformas-pensionales%E2%80%9D\\_24554](http://www.larepublica.co/%E2%80%9Cno-se-necesita-una-sino-varias-reformas-pensionales%E2%80%9D_24554)

[5] Según las proyecciones de población elaboradas por el DANE, en 2016 había 5´542.477 personas con 60/64 años y más, y el total de pensionados era de 2´089.529, aunque no todas son adultos mayores, pues entre los pensionados figuran también personas pensiones de sobrevivencia y de invalidez.

[6] “..., López y Lasso (2012) elaboran un modelo con el que se evalúa el futuro laboral y pensional de la población en edad de trabajar a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos del 2007. A través de probabilidades anuales de transición entre los estados de asalariado, no asalariado, desempleado y de la mano con una clasificación por edades y rangos educativos, el estudio demuestra que bajo las condiciones actuales la cobertura pensional será muy baja, pues tan sólo el 9% de la población analizada en el RPM alcanzaría una pensión mientras que en el RAIS se incrementaría al 11%. Así mismo, el estudio demuestra que la probabilidad de pensionarse se reduce drásticamente para la población sin educación superior, los resultados destacan que de este grupo tan sólo 1.6% en el RPM y el 1.4% RAIS cumplirá requisitos para acceder a una mesada pensional”. (Nieto Ramos Alejandro. El Efecto de las pensiones sobre la desigualdad en Colombia. Documentos CEDE, Universidad de los Andes, págs 23 y 24).

[7] Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 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, 2011. pág. 2.

[8] Organización Internacional del Trabajo, para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo, 2009. pág. 7. citado por: OIT, piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva. informe del grupo consultivo convocado por la OIT en colaboración con la OMS, y presidido por Michelle Bachelet. OIT, 2011. pág. 10.

[9] Con el auspicio de FESCOL y de la ENS, durante 2014 y 2015 se hicieron varios eventos académicos para avanzar en la elaboración de una propuesta de reforma pensional, eventos en los que participaron delegados de la CUT y de la CTC, y representantes de sindicatos del sector de la salud y de organizaciones de pensionados.