

**PROBLEMAS DEL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA
Y ALTERNATIVAS PARA SU
REFORMA**



**UNIVERSIDAD DE
MANIZALES**

HERNANDO DE LEÓN GIRALDO GONZÁLEZ

**Trabajo presentado para optar al título de:
Especialista en Seguridad Social**

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES
FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS
ESPECIALIZACIÓN EN SEGURIDAD SOCIAL
2020**

Resumen

El Sistema Pensional en Colombia atraviesa por un momento en el cual se vislumbra la necesidad de una reforma que apunte de manera eficiente a solucionar los problemas de cobertura, equidad, sostenibilidad y eficiencia. Estos mismos problemas se observaban antes de la Constitución de 1991 y la Ley 100 de 1993, disposiciones estas que fueron un gran avance en el Sistema de Protección Social pero que resolvieron estas dificultades a mediano plazo, sin embargo, a hoy se quedan cortas.

El presente artículo analiza las principales dificultades que tiene el Sistema Pensional en Colombia, haciendo una comparación con otros sistemas de América Latina como Chile (inspirador del RAIS en Colombia), Brasil y Cuba. Así mismo analiza las principales propuestas de reforma pensional existentes en el país, presentadas en el Informe Nacional de Competitividad 2019 – 2020, las cuales han sido elaboradas por gremios empresariales y sector privado. Por último, se hacen unas recomendaciones a manera de conclusiones reflexivas, sobre el análisis y las eventuales alternativas que deben explorarse para que la reforma que se adopte pueda suplir las necesidades del sistema pensional en el país.

Palabras Clave: Sistema Pensional, Reforma, Cobertura, Equidad, Sostenibilidad, Eficiencia, Régimen de Prima Media, Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Abstract

The Pension System in Colombia is going through a moment in which the need for a reform that aims efficiently to solve the problems of coverage, equity, sustainability and efficiency is seen. These same problems were observed before the Constitution of 1991 and Law 100 of 1993, provisions that were a great advance in the Social Protection System but that resolved these difficulties in the medium term, however, today they fall short.

This article analyzes the main difficulties that the Pension System has in Colombia, making a comparison with other systems in Latin America such as Chile (which inspired the RAIS in Colombia), Brazil and Cuba. It also analyzes the main pension reform proposals in the country, presented in the 2019-2020 National Competitiveness Report, which have been prepared by business associations and the private sector. Finally, some recommendations are made as reflective conclusions, on the analysis and eventual alternatives that should be explored so that the reform that is adopted can meet the needs of the pension system in the country.

Keywords: Pension System, Reform, Coverage, Equity, Sustainability, Efficiency, Average Premium Regime, Individual Savings Regime with Solidarity.

Introducción

El presente artículo de reflexión pretende analizar las principales propuestas de reforma pensional que se han presentado en Colombia, las cuales están sintetizadas en el Informe Nacional de Competitividad 2019 – 2020, elaborado por el Consejo Privado de Competitividad, a partir del cual se hará una disertación crítica de las mismas.

No es extraño para cualquier lector del común que la problemática en materia de pensiones es un tema que preocupa a la población trabajadora de edades tempranas, medianas y ya avanzadas próximas a entrar en los 60 años, época en la cual tienen la esperanza de alcanzar un ingreso que permita su manutención y sustento en la tercera edad. No obstante, cada vez se discute más en el país la dificultad que tienen las personas para poder alcanzar una pensión de vejez debido a la alta informalidad, desempleo, bajos ingresos de los trabajadores, así como la precarización de las condiciones de trabajo que ha llevado a varias reformas laborales fruto de constantes reclamos y peticiones del empresariado dueños del capital de trabajo en el cual piden nuevas regulaciones que permitan una flexibilización laboral mayor, las cuales por lo general se hacen en detrimento de los derechos alcanzados por los trabajadores con las vanas promesas de disminuir las cifras de desempleo mediante una mayor inversión privada.

Estas complicaciones y dificultades que giran en torno al Sistema Pensional Colombiano, son también un constante dolor de cabeza para el Estado, pues siempre se le ha solicitado por la población y el empresariado que debe existir una reforma en la que el Régimen de Prima Media pueda garantizar una sostenibilidad financiera, mayor equidad y cobertura y al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad se le pide que sea más eficiente en cuanto monto de las pensiones por una distribución de los rendimientos más equitativa y solidaria que permita a los trabajadores que el sistema se haga más confiable frente a sus expectativas.

A lo largo de este escrito se realizará una breve aproximación del surgimiento del Sistema Pensional actual, a partir de la ley 100 de 1993 como un modelo inspirado en el hoy cuestionado y casi que fracasado sistema chileno, y la revisión de algunos sistemas latinoamericanos como el Brasileño y Cubano, luego se presentarán las principales alternativas de reforma pensional discutidas en Colombia, y a partir de allí se harán unas conclusiones y reflexiones sobre el tema.

No puede perderse de vista tampoco la actual condición de Pandemia Mundial por el Covid-19 y las medidas tomadas por el Gobierno nacional y algunos gobiernos latinoamericanos para conjurar la crisis en la cual se ha intentado impactar el sistema pensional y asistencial vía BEPS con la regulación del Piso de Protección Social.

1. Breves Antecedentes

Cuando se habla de Sistema Pensional necesariamente debe enmarcarse dentro del concepto amplio de Seguridad Social, entendida esta en el mundo moderno como un instrumento de protección del Ser Humano respecto a sus necesidades sociales tales como atención en salud, vejez, invalidez y muerte.

Bajo este tópico, siendo el Sistema Pensional una parte integrante del Sistema de Seguridad Social, Isaza (2017, p. 525), es importante entender como tuvo surgimiento en Colombia, para lo cual puede concluirse que sólo con la expedición de la Constitución Política de 1991 y posteriormente con la expedición de la Ley 100 de 1993, puede decirse que existe una contemplación normativa unificada sobre Seguridad Social en el país, la que incluye obviamente el Sistema Pensional, pues antes sólo existían sistemas pensionales dispersos o independientes que hacían parte de regímenes especiales, Cajas de Previsión Social, Ecopetrol, ICSS, entre otros (Steiner, Roberto, Botero, Jorge, Martínez, Mariana, Millán Natalia (2019). Basta con observar como estaba contemplada la Seguridad Social en la Constitución de 1886 en comparación con la Constitución de 1991, para observar que solo estaba considerada a nivel de Asistencia Pública a saber:

“La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitadas para trabajar.

La ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado.”¹

Así lo afirma Isaza (2017, p. 489) *“El Estado y sus instituciones habían sido tan tímidos en las definiciones sobre la seguridad social que ni siquiera se había dado el paso para considerar este derecho de los asociados como norma constitucional que garantizara su amparo por parte del Estado”*

Con la expedición de la Constitución de 1991, se integra y contempla la Seguridad Social como Servicio Público y por ende con la prerrogativa de los habitantes del territorio nacional de exigirlo como derecho en su artículo 48.

Con la expedición de la Ley 100 de 1993, se estructura el Sistema Pensional, manteniendo los Regímenes Especiales (Fuerzas Armadas, Magisterio, Ecopetrol) regulando el Fondo Público del Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) y creando el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) administrado por los Fondos Privados de Pensiones.

Así las cosas los antecedentes que podían considerarse antes de 1991 nos pueden permitir enlistar algunas características que existían en el Sistema Pensional en el país, tales como:

1. Un Régimen de Trabajadores del Sector Público que aportaban al ISS para cubrir los riesgos de salud y pensión, cuando este fue creado en 1945.

¹ Artículo 19 de la Constitución Política de 1886, reformado por el artículo 16 del Acto Legislativo 01 del 5 de agosto de 1936.

2. Posteriormente con la reforma de 1966, que entró a regir en 1967, se incluyen los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte tanto para trabajadores del Sector Público y Privado²
3. También en la reforma de 1967 se dio cubrimiento a los accidentes laborales.
4. Existencia de Regímenes Especiales que no cotizaban al ISS, y que incrementaban la carga fiscal a cargo del Estado, como lo son el Magisterio, Ecopetrol, Fuerzas Armadas, Telcom, entre otros.
5. Problemas de sostenibilidad financiera, cobertura y equidad.

Paradójicamente, los problemas que hacia 1991 se presentaban en el Sistema Pensional, que inspiraron la incorporación del artículo 48 constitucional y la posterior Ley 100 de 1993 que lo desarrolla creando el Sistema de Seguridad Social Integral, son las mismas dificultades en las que hoy en día coincide la comunidad nacional y que se centran básicamente en la necesidad de alcanzar una sostenibilidad financiera y fiscal, aumentar la cobertura, superar la inequidad del sistema; inconvenientes estos que se acentúan con el aumento de la expectativa de vida y el cambio demográfico existente en el país pues el crecimiento poblacional ha disminuido, lo que implica menores aportes al existir menos clase trabajadora cotizante, aunada a la cantidad de trabajadores informales que no tienen capacidad para cotizar, lo que conlleva a la existencia de mayores personas en edad de jubilación y escasos recursos para solventar sus pensiones.

2. Principales problemas del Sistema Pensional en Colombia

La comunidad especializada en materia pensional en el país, ha coincidido en que los principales problemas que tiene nuestro sistema pensional tiene que ver con la Cobertura, la Equidad y la Sostenibilidad Financiera. Estos problemas son sistémicos y, por ende, interrelacionados. Para entender el panorama existente actual en Colombia se puede ir al Informe Nacional de Competitividad (2020, p. 255)

² Decreto 3041 de 1966, (Públicado en el Diario Oficial No 32.126, del 14 de enero de 1967)

Pasaremos ahora a describir las principales coyunturas que existen sobre los problemas planteados.

2.1. Cobertura.

Es inevitable considerar que una de las necesidades fundamentales de cualquier sistema pensional, tiene que ver con el alcance de cubrimiento que tiene en el país para de esta manera poder cada vez aproximarse a un ideal de Protección Social de toda su población, garantizando unos ingresos congruos para el sostenimiento de la vejez y la posibilidad de asistencia en caso de invalidez, así como no desamparar la familia de los causahabientes que dependían económicamente del fallecido. El Sistema en materia de cobertura no es el ideal básicamente porque, si bien existe una obligación de cotizar al sistema por parte de la clase trabajadora (aportes patronales y de los trabajadores), apenas se alcanza a tasas pensionales del 24% de población en edad de jubilación. Esto se presenta por razones como las tasas de desempleo, que como situación coyuntural por la Pandemia del Covid-19 alcanzó niveles superiores al 20% y que si bien a agosto de 2020 ha tenido una recuperación con niveles de desempleo del 15%, no es suficiente, pues no sólo debe garantizarse la obligación contributiva sino una empleabilidad permanente en el tiempo que garantice acceso al trabajo tanto a la población joven como a la población mayor que se aproxima a la edad de jubilación. Aunado a lo anterior existe el fenómeno de la informalidad que, si bien con la creación de la UGPP y la obligación de cotizar de los trabajadores independientes que obtengan ingresos mayores al salario mínimo, ha podido reducir la evasión de cotización, no necesariamente alcanza a dar cobertura de control al trabajo informal que teniendo capacidad de cotización no lo hace, situación que se potencializa con los fenómenos del contrabando que es el mercado al que mayormente llegan la gran cantidad de trabajadores ambulantes e informales. Adicionalmente en materia de cobertura existe un desbalance entre los hombres y las mujeres que alcanzan a pensionarse, pues el porcentaje de pensión es mayor para los primeros que para las segundas.

2.2. Equidad.

En materia de Equidad uno de los principales obstáculos que se debe corregir es que en el RPM existe una gran carga por la existencia de subsidios a las altas pensiones, pues las personas con más altos ingresos que son pocas en el mercado laboral, cotizan de manera homogénea a las personas de bajos ingresos que son la mayoría y las que, por fenómenos como el de la inestabilidad laboral y el desempleo, por lo general no alcanza ni siquiera a alcanzar a reunir los requisitos para una pensión en el RPM y en el RAIS, si alcanzan a cumplir los requisitos, su ahorro pensional ni si quiera alcanza a cubrir una pensión de un salario mínimo con lo cual el sistema debe subsidiarlos para garantizar la pensión mínima ordenada por mandato constitucional. Así las cosas, las pensiones de los trabajadores de altos ingresos, terminan sostenidas por las cotizaciones de trabajadores de escasos ingresos que no alcanzan a pensionarse y las pensiones de estos trabajadores pobres terminan siendo ajustadas por el sistema para garantizar la pensión mínima, y ambas terminan siendo subvencionadas de alguna manera por el Estado.³

Otro aspecto que tiene que ver con la inequidad del Sistema, es la existencia de más hombres (30,6%) que mujeres pensionadas (21,3%) en edad de jubilación.⁴ Acá nos encontramos entonces ante un problema de equidad de genero en materia pensional.

2.3. Sostenibilidad.

Los dos problemas anteriormente reflejados confluyen necesariamente en un problema de sostenibilidad financiera del sistema, pues es dable colegir que, para garantizar tanto una mayor cobertura como equidad, necesariamente se requiere de recursos económicos y de un eficiente manejo financiero del

³ ... "un afiliado que cotice por un salario mínimo y que no logre pensionarse habrá subsidiado con un millón de pesos por año de cotización al sistema. En la práctica, los cotizantes que no logran recibir una pensión constituyen aproximadamente el 65 % del total". Informe Nacional de Competitividad (2020, p. 261)

⁴ ". Informe Nacional de Competitividad (2020, p. 254)

sistema. Lo anterior apunta entonces a que los problemas de sostenibilidad financiera están impactados por aspectos tales como: (i) Subsidios a las Altas Pensiones. (ii) Altas tasas de reemplazo en el RPM. (iii) Necesidad de alcanzar una mayor cobertura a la población pobre en condición de vejez. (iv) Tasas de cotización homogéneas para todo tipo de trabajadores independiente de los ingresos. (v) Regímenes especiales subvencionados por el Estado y (vi) Cambio demográfico que implica menores trabajadores jóvenes cotizando y más personas en edad de jubilación.

En cuanto a la eficiencia, esta debe analizarse tanto desde el punto de vista del RPM como del RAIS, pues si bien es necesario atender aspectos como la asignación de subsidios a las pensiones y revisar las tasas de reemplazo, también es importante atender el gran problema que se ha generado con las AFP, pues si bien con la Ley 100 de 1993, se vio como una excelente alternativa para que los trabajadores migraran del RPM al RAIS, el transcurso de los años reflejó que muchas de las personas que migraron de régimen no iban a obtener una pensión que fuera equivalente con las tasas de reemplazo que obtenían en el Fondo Público. Esta situación se vio incrementada por la alta voracidad comercial de los Fondos de Pensiones que salieron a buscar masivamente el traslado de los trabajadores con estrategias comerciales que conllevaban a una poca información del impacto que esto generaría en los cotizantes, pues la expectativa de una alta pensión dependía necesariamente de un mayor ahorro, situación que los trabajadores no comprendían y que a la postre ha llevado a fallos judiciales que han traído como consecuencia un retorno de trabajadores al RPM, por declararse una *Ineficacia del Traslado* al no cumplirse de manera plena el derecho a la información que tienen los consumidores financieros (Sentencia SL1452 de 2019).

3. ALGUNOS SISTEMAS PENSIONALES DE AMÉRICA LATINA

3.1. El caso chileno.

Durante el transcurso del año 2019, fue común ver en los medios de comunicación la exacerbación del inconformismo popular en Chile, que originó

masivas protestas en las calles del país del cono sur, siendo estas, incluso, inspiradoras de una serie de movilizaciones ocurridas en Colombia en noviembre de 2019 que dieron lugar a la conformación de lo que se llamó el Comité Nacional del Paro, que participaría con posterioridad en la “Gran Conversación Nacional con asiento en “Mesa del Paro””. El descontento del pueblo chileno llevó al Gobierno a convocar un plebiscito para la estructuración de una nueva Constitución y la presentación de una serie de reformas para aprobación en el parlamento, paquete este que se denominó “agenda social”, que ataca algunos problemas del sistema de los que se duele el pueblo, pero que queda en deuda con la mercantilización de derechos sociales y atención de la inequidad (Becerra 2020). El modelo de pensiones chileno hace parte de estos fenómenos de inequidad y mercantilización pues es considerado más que un sistema de seguridad social, un sistema de industria privatizado. Como características del modelo chileno en el cual se basó en gran parte del Sistema colombiano, tenemos las siguientes: (i) Se creó después de la dictadura, entre 1980 y 1981, con una gran influencia neoliberal. (ii) Establece un modelo privado de seguridad social a través de la capitalización individual, atenuado en el gobierno de Bachelet con la creación de un subsidio solidario para los no cotizantes. (iii) La inequidad es una falencia que se presenta por la existencia un modelo de capitalización individual para trabajadores privados y administrados por AFPs, un modelo estatal para trabajadores que no se trasladaron a las AFPs y un régimen especial para las fuerzas armadas financiado por el Estado que alcanzan pensiones mucho más altas que los trabajadores de los otros dos regímenes. (iv) Es un modelo de industria pues, a pesar de que el modelo de ahorro individual se compone de los ahorros de los trabajadores, estos no participan en la inversión de los mismos y los rendimientos son menores frente al que obtienen las AFPs que son, al igual que en Colombia, entidades financieras que participan en un mercado monopólico regulado. (v) La inequidad de género se refleja en que los montos de la pensión de las mujeres, representan aproximadamente el 20,7% de las pensiones de los pares hombres, Becerra (2020, p. 17).

3.2. El modelo del Brasil.

El modelo laboral y pensional brasileiro ha sufrido fuertes reformas a partir del año 2017 en el gobierno de Michel Temer, que han propendido por la flexibilización laboral, proporcionar más garantías a los dueños de capital buscando favorecer la inversión nacional y extranjera con la reducción de costos inmersos en las relaciones laborales, todo esto con la consecuencia casi generalizada del detrimento de los derechos de los trabajadores, característica común en los modelos de flexibilización laboral. Con la llegada de Bolsonaro al poder se propició el “caldo de cultivo” necesario para generar reformas más fuertes donde se dieron cambios como el incremento de la edad de pensión a 65 años para hombre y 62 años para las mujeres, incremento de los tiempos de cotización de 15 a 20 años, disminución de las tasas de reemplazo del 70% al 60%, por lo tanto, se prevé que el beneficio promedio disminuya en el futuro, Marques, Rosa (2020). En Brasil también existe un problema de cobertura permeado por la alta informalidad y de equidad de género pues las mujeres devengan menores ingresos que los hombres y son más propensas al desempleo.

3.3. El sistema de pensiones de la seguridad social en Cuba.

Para entender el sistema cubano se debe empezar por contextualizar que el sistema político desde el triunfo de la Revolución en 1959, es el de la democracia popular fuertemente influenciado por el socialismo, caracterizado por la propiedad estatal y carácter cooperativo de algunos medios de producción. Dicho sistema ha estado prácticamente dominado por el Partido Comunista de Cuba que es la fuerza política del Régimen.

El Sistema de Pensiones cubano es un sistema de reparto universal, administrado por el Estado y sin régimen de capitalización de fondos, donde el mayor empleador es el Estado. La disposición legal vigente en Cuba en materia pensional, es la Ley 105 de 2008, que contempla el Sistema de Seguridad y Asistencia Social, reforma legal caracterizada por su amplia cobertura, pues todos los trabajadores, independiente de la forma de

propiedad en que se emplee, tienen cobertura en el sistema pensional mediante sus cotizaciones, Colina, Henry (2020). Las principales características de la reforma pensional introducida por la citada ley, son: (i) se elevó la edad de pensión de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 años para los hombres. (ii) Se aumenta el tiempo de cotización. (iii) Se incrementa la tasa mínima de reemplazo del 50% al 60%. Luego del año 2008 se han presentado reformas favorables a los trabajadores tales como: (i) Se ha incrementado el monto de la pensión mínima. (ii) Se han incrementado las escalas de ingreso de todos los trabajadores, beneficiando el 87,1 % de los pensionados con ingresos inferiores a los 400 CUP (pesos cubanos). (iii) *“En julio de 2019, el gobierno decretó incrementos nominales, tanto para los asalariados del sector presupuestado estatal, como para todas las pensiones y jubilaciones. Se produjo un incremento de la pensión mínima a 280 Cup y cada uno de los pensionados y jubilados, ubicados en el segmento de ingresos que se extiende de 242 Cup a 499 Cup recibió bonificaciones de hasta 45 Cup”*, Colina, Henry (2020. p.14). No obstante estas características que pueden considerarse favorables para la población cubana, se vislumbran situaciones que pueden impactar negativamente el sistema, tales como: (i) El cambio demográfico conllevará decrecimiento de la población cotizante frente al incremento de número de pensionados, lo que implica un deterioro en el indicador de la Relación de Dependencia en el tiempo, de las prestaciones garantizadas por el Estado. (ii) Hay una fuerte presión financiera generada por el aumento nominal de las pensiones y el salario. (iii) Aumento del número de pensionados y disminución de cotizantes lo que impacta fuertemente el sistema de reparto cubano. (iv) Aumento de costos financieros pensionales, impactado por el aumento de la expectativa de vida. (v) El bajo monto de las cotizaciones, impacta el presupuesto estatal, que debe suplir la diferencia para garantizar el equilibrio entre contribuciones y gastos para la garantía de los riesgos de IVM.

4. ALTERNATIVAS DE REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COLOMBIA

Tratándose de estudiar las principales propuestas de reforma al Sistema Pensional en Colombia, podemos acudir a las recogidas por el Consejo Privado de Competitividad en su Informe Nacional 2019 – 2020, que compila los estudios y propuestas de Villar y Forero (2018)⁵, Montenegro, Santiago (2018)⁶, Clavijo, Sergio, Vera, Alejandro, Vera, Nelson, Cuellar, Ekaterina y Ríos, Andrea (2017)⁷ y Córdoba y Piraquive (2019)⁸. Estas propuestas tienen un punto común en coincidir que los principales problemas de nuestro sistema pensional radican en la Cobertura, Equidad, Sostenibilidad y Eficiencia del RAIS. Pasaremos ahora a sintetizar a continuación las mencionadas propuestas:

4.1. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia.

Este estudio de investigación fue realizado por Leonardo Villar y David Forero para La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo⁹. Esta propuesta más que establecer solo una reforma pensional, busca una reforma integral del sistema de protección económica para la vejez. Principales características:

- 4.1.1. Elimina la competencia existente entre el RPM y el RAIS. Los regímenes se complementarían bajo un sistema multipilar, en el cual todos los trabajadores cotizan a Colpensiones sobre un (1) SMMLV, y además cotizan a las AFPs, lo correspondiente al exceso sobre un salario mínimo.
- 4.1.2. En cobertura propone fortalecer los BEPS, tomando los saldos ahorrados en el régimen contributivo de las personas que no alcancen los requisitos para pensionarse y los convierte en una renta vitalicia incluso inferior al salario mínimo.

⁵ “Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia.” Fedesarrollo.

⁶ “Propuesta de Reforma Integral para la Vejez”. Asofondos.

⁷ “Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP)”. ANIF

⁸ “Escenarios de Ajuste al Sistema Pensional colombiano”. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes

⁹ <https://www.elspectador.com/opinion/fedesarrollo-50-anos/>

- 4.1.3. Unifica las semanas de cotización para acceder a pensión en 1.150 semanas para aumentar la cobertura hablando de pensión contributiva.
- 4.1.4. Para contribuir a la Equidad, elimina los subsidios a las pensiones de altos ingresos y las pensiones contributivas se compondrían de: (i) una la renta vitalicia resultante del ahorro individual otorgada por el RAIS, (ii) una renta vitalicia otorgada por Colpensiones a partir de los aportes realizados y (iii) una renta adicional subsidiada por el sector público equivalente a la diferencia entre la renta otorgada por Colpensiones y el valor de un salario mínimo.
- 4.1.5. Se incrementaría la tasa de cotización en dos puntos, para quedar en el 18% pero no dice si esos puntos son asumidos por el empleador o trabajador.
- 4.1.6. Elimina los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), y los sustituye por impuestos a las pensiones altas.
- 4.1.7. Para contribuir a la sostenibilidad aumenta la edad de pensión a 65 años para hombres y mujeres y la pensión de sobrevivencia la reduce al 75% de la pensión que recibía el causahabiente.

4.2. Propuesta de Reforma Integral para la Vejez.

Este estudio de investigación fue realizado por Santiago Montenegro, quien es el Presidente de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantía, la cual básicamente recoge a las AFPs existentes en Colombia, Colfondos, Skandia, Porvenir y Protección. Principales pilares de la propuesta:

- 4.2.1. Manifiesta que el único sistema viable es el RAIS y elimina el RPM como régimen de reparto público.
- 4.2.2. No elimina a Colpensiones pero la convierte en otra AFP que compita con las otras AFPs, dentro de un modelo de ahorro y capitalización.
- 4.2.3. Al igual que la propuesta de Fedesarrollo, incrementa la cobertura a través de los BEPS, como un régimen semi-contributivo al cual se trasladan las devoluciones de saldos de los cotizantes que no alcancen a pensionarse, pero lo extiende no solo a vejez, sino a invalidez y sobrevivencia.

- 4.2.4. Establece una pensión de un (1) SMMLV para las personas con 1.150 semanas cotizadas que no alcance un capital mínimo para una pensión. Dicha pensión se financiaría con un fondo común similar al FGPM¹⁰
- 4.2.5. Como se elimina el RPM, consecuentemente también los subsidios en el sistema pensional contributivo, los cuales se podrían direccionar a los BEPS y Colombia Mayor.
- 4.2.6. Se elimina la indemnización sustitutiva como fuente de inequidad pues no reconoce rendimientos sobre el ahorro pensional del trabajador.
- 4.2.7. No consideran que exista problema de sostenibilidad pues solo existiría un régimen de ahorro y capitalización.
- 4.2.8. Incrementan la edad de pensión y un (1) punto en el porcentaje de cotización.

4.3. Elementos para una Reforma Estructural Pensional.

Este estudio fue realizado para la ANIF¹¹ por un grupo de investigadores, liderado por su Director Sergio Clavijo. Los elementos fundamentales de su propuesta son:

- 4.3.1. Se “marchitaría” el RPM “respetando y garantizando todas las obligaciones de aquellos que opten por dicho sistema antes de enero de 2019 (estructurándose un generoso régimen de transición)” Clavijo, Sergio (2017, p. 1).
- 4.3.2. Colpensiones funcionaría hasta el año 2100, pero sus obligaciones estarán principalmente constituidas por los BEPS.
- 4.3.3. Es necesaria una flexibilización del mercado laboral que reduzca los costos no salariales directos (aportes a cajas de compensación familiar , intereses de las cesantías) e indirectos (relacionados con periodos de prueba, incapacidades médicas, cuota de aprendices SENA).
- 4.3.4. Critica el sistema BEPS porque desincentiva el ahorro individual, ante lo cual propone el Sistema de Hipoteca Inversa¹², con el cual se suma el valor de la

¹⁰ Fondo de Garantía de Pensión Mínima

¹¹ Asociación Nacional de Instituciones Financieras

¹² Esta modalidad fue anunciada por el Gobierno Nacional con ocasión de la Emergencia Económica, Social y Ecológica por la Pandemia del Covid-19. Se ha podido encontrar un proyecto de Decreto disponible en el siguiente enlace: <https://www.agenciapi.co/sites/default/files/2020-06/Borrador%20Decreto%20Hipoteca%20Inversa.pdf>

vivienda al monto pensional ahorrado, para otorgar una pensión inferior a un (1) SMMLV vía BEPS.

- 4.3.5. Con el marchitamiento del RPM se eliminarían progresivamente los subsidios, lo que contribuye a la equidad.
- 4.3.6. Para garantizar la sostenibilidad del sistema, además del marchitamiento del RPM, propone: (i) reducir la pensión mínima al 75 % de un (1) SMMLV (ii) reducir las tasas de reemplazo del 80% al 60%; (iii) incrementar e la edad de pensión a 62 años para mujeres y 67 años para hombres; y (iv) reducir el valor de las pensiones sustitutivas del 100 % al 75 %, salvo las de los hijos que se mantendrían en el 100% hasta que cumplan 25 años.
- 4.3.7. Manifiesta que debe hacerse más eficiente el RAIS para estimular el mercado de rentas vitalicias y disminuyendo el monto de la pensión mínima.

4.4. Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano.

Este estudio, publicado por el Centro de Estudios de sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, fue realizado por Juan Pablo Córdoba Garcés, Presidente de la Bolsa de Valores de Colombia y Gabriel Piraquive Galeano, Director de Estudios Económicos del DNP; centra su propuesta de reforma básicamente en los siguientes puntos:

- 4.4.1. Establece tres escenarios de ajuste a saber: “(1) hacer ajustes paramétricos al sistema actual; (2) adoptar un sistema de pilares, con el primer pilar administrado por Colpensiones; y (3) hacer una reforma que cierre el acceso al régimen de prima media (RPM), vinculando a todos los nuevos afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad y garantía de pensión mínima (RAIS).” Córdoba y Piraquive (2019, p. 28)
- 4.4.2. Sobre el primer escenario concluyen que si bien se podría reducir el Valor Presente Neto del déficit actual, una reforma paramétrica no sería suficiente para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema.
- 4.4.3. En cuanto al segundo ajuste, implicaría la eliminación de competencia entre el RPM y el RAIS y por ende los subsidios a las altas pensiones, lo anterior basado en que las cotizaciones se harían al RPM por un salario mínimo y al

RAIS por el excedente del salario mínimo. Sobre este ajuste indican que el pilar del salario mínimo sólo aliviaría la carga fiscal en el corto plazo.

- 4.4.4. El tercer ajuste lo presentan como el más acertado, pues no existirían más afiliados a Colpensiones y todos los nuevos afiliados solo lo podrían realizar al régimen de ahorro y capitalización de las AFPs lo cual apunta a aumentar la equidad y sostenibilidad fiscal a futuro.

5. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

- 5.1. Si bien el Sistema Pensional colombiano tiene problemas de cobertura, sostenibilidad y equidad, no puede negarse que nuestra normatividad constitucional y sus desarrollos legislativos han buscado cada vez aproximarse más a un ideal de Protección Social, la cual le faltan aún muchas mejoras pero se debe avanzar en dicho camino sin que implique desmejora en los derechos de la población.
- 5.2. Los problemas de los regímenes pensionales en América Latina tienen puntos comunes a los presentados en Colombia basta ver, el modelo chileno en el cual fue inspirado el RAIS, para ver que han llegado a un punto de crisis, en el cual es indispensable la intervención del Estado para resolver las inconformidades de la población y propender por sistemas más equitativos, solidarios y sostenibles.
- 5.3. El modelo neoliberal ha inspirado los regímenes pensionales de países como Chile, Brasil y Colombia. De lo anterior es fuerza concluir que este tipo de sistemas capitalistas buscan la protección de las finanzas privadas, promoción de la inversión nacional y extranjera, pero no pueden perder de vista que el centro del ejercicio del Estado es su población y necesariamente debe buscar un sistema de protección social que minimice el asistencialismo pero que no desproteja a las personas, en especial a sus trabajadores y a la que población pobre en condición de vejez.
- 5.4. Un sistema como el Cubano, a pesar de ser meramente estatal y cubrir a su población con subsidios bajo un régimen de reparto público, no escapa a los a

- problemas presentes en los Estados influenciados por el neoliberalismo, pues están seriamente afectados por la incertidumbre de la sostenibilidad fiscal.
- 5.5.** Las diversas alternativas de reforma pensional en Colombia coinciden en el debilitamiento o eliminación del RPM, el cual está fuertemente impactado en su sostenibilidad fiscal por los subsidios a las altas pensiones y los problemas de cobertura debido a la informalidad y por ende evasión de cotizaciones al sistema.
 - 5.6.** Las principales alternativas de reforma pensional que se estudian, son interesantes como alternativas a evaluar para determinar cuales pueden ser sujeto de implementación, pero no puede perderse de vista que estas propuestas deben considerarse de alguna manera intencionadas, pues, provienen de grupos económicos a los cuales les conviene proteger sus intereses como grandes empleadores y empresarios dueños de los Fondos de Pensiones. Una Reforma Pensional en el país necesariamente debe buscar converger tanto los intereses de los grupos económicos fundamentales para la inversión en el mercado productivo, como las expectativas e intereses de los trabajadores y población en general, necesaria como materia prima fundamental para hacer rentable tanto la inversión de capital privado como público.
 - 5.7.** Propuestas como el marchitamiento del RPM para propender por la sostenibilidad fiscal, se ofrecen interesantes, pero necesariamente esto debe conllevar como contraprestación una mayor eficiencia del RAIS, pues no puede concebirse el debilitamiento del RPM, para fortalecer el negocio privado de las AFPs.
 - 5.8.** Podría decirse que el Gobierno nacional ha empezado a encaminar acciones para tener en cuenta algunas de las alternativas planteadas, como lo son el fortalecimiento de los BEPS, a través del Decreto 1174 de 2020, por medio del cual reglamenta el Piso de Protección Social. Así mismo ocurre, con la puesta en escena en el panorama nacional de la hipoteca inversa como esquema de renta vitalicia para la protección de la vejez.

- 5.9.** No obstante las reformas hechas a los BEPS como alternativa de protección a la vejez, no puede perderse de vista que el Piso de Protección Social podría ver minada la expectativa pensional de las personas de escasos recursos o que devenguen por debajo del mínimo, pues se cambia la obligación de cotizar de los empleadores al RPM o al RAIS y, en cambio, se direcciona dicha cotización a los BEPS, con lo cual ya no se recibiría una pensión, sino beneficios periódicos inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente y solo alcanzarían hasta un 85% del mismo, la periodicidad en el devengo sería bimensual y se perdería la expectativa de sustitución pensional.
- 5.10.** La alternativa de la hipoteca inversa, si bien es un mecanismo adicional de protección de la vejez, elimina la posibilidad de suceder y legar por parte de los causahabientes que verían el ahorro de toda su vida, destinado a cambiarlo por recursos para su subsistencia, es decir, en un caso extremo, podría interpretarse que a la población pobre las entidades financieras le cambian su vivienda por comida.
- 5.11.** Un sistema pensional atractivo para el país que apunte a la sostenibilidad fiscal del RPM y fortalecimiento del RAIS, podría ser aquel en el cual los trabajadores aporten hasta un salario mínimo al RPM y los ingresos superiores al RAIS, pero estableciendo un sistema Cooperativo en los Fondos de Pensiones en los cuales se recupere la confianza del público, pues los rendimientos de sus ahorros pensionales serían de propiedad de todos los aportantes al RAIS y el esquema de Gobierno en dicho régimen tendría participación e influencia de los trabajadores cotizantes al mismo, con lo cual podrían tomar decisiones bajo un riguroso esquema de Gobierno Corporativo que busque el beneficio de todos y no el lucro de las AFPs.

Bibliografía

Isaza, Germán, 2017, Derecho Laboral Aplicado, Editorial Leyer, Bogotá D.C. Colombia

Steiner, Roberto, Botero, Jorge, Martínez, Mariana, Millán Natalia (2010) “El Sistema Pensional en Colombia: Retos y Alternativas para Aumentar La Cobertura” . Fedesarrollo, Bogotá D.C., Colombia.

Zambrano, Miguel (2019). *DIAGNOSTICO DEL ACTUAL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES EN COLOMBIA: Pensión de Vejez* . Artículo reflexivo para optar al título de abogado. Facultad de Derecho. Universidad Católica de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.

Ramírez, Berenice y Carpenter Sergio (2020) “Las Repercusiones del Sars-Cov-2 para La Seguridad Social y Los Sistemas de Pensiones” *Boletín Seguridad Social Latinoamericana – Grupo de Trabajo Clacso Seguridad Social y Sistemas De Pensiones #1 Mayo 2020*, Disponible en: <https://www.clacso.org/boletin-1-seguridad-social-latinoamericana-del-grupo-de-trabajo-seguridad-social-y-sistemas-de-pensiones/>
Consultado septiembre de 2020

Marques, Rosa y Berwig, Solange (2020) “Reforma de Pensiones y Creciente Exclusión y Desigualdad en Brasil” *Boletín Seguridad Social Latinoamericana – Grupo de Trabajo Clacso Seguridad Social y Sistemas De Pensiones #1 Mayo 2020*, Disponible en: <https://www.clacso.org/boletin-1-seguridad-social-latinoamericana-del-grupo-de-trabajo-seguridad-social-y-sistemas-de-pensiones/>
Consultado septiembre de 2020

Becerra, María (2020) “Pensiones en Chile: El Lento Camino Hacia La Desmercantilización” *Boletín Seguridad Social Latinoamericana – Grupo de Trabajo Clacso Seguridad Social y Sistemas De Pensiones #1 Mayo 2020*, Disponible en: <https://www.clacso.org/boletin-1-seguridad-social-latinoamericana-del-grupo-de-trabajo-seguridad-social-y-sistemas-de-pensiones/>
Consultado septiembre de 2020

Consejo Privado de Competitividad (2019) “Informe Nacional de Competitividad 2019 – 2020”, Disponible en: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2019-2020/>
Consultado septiembre de 2020

Colombia, Consejo Nacional Constituyente, Constitución Política de 1886

Colombia, Congreso de Colombia, Acto Legislativo 01 de 1936

Villar, Leonardo, Malagón, Jonathan, Vaca, Julio y Ruiz, Carlos (2013) “Impactos macroeconómicos del sistema pensional en Colombia – Versión Julio 8 de 2013”, Fedesarrollo – Centro de Investigación Económica y Social. Bogotá D.C.

Montenegro, Santiago (2018) “Propuesta de Reforma Integral para la Vejez”. Asofondos, Disponible en:

<https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2018-laboral-santiago-montenegro.pdf>

Consultado octubre de 2020

Clavijo, Sergio, Vera, Alejandro, Vera, Nelson, Cuellar, Ekaterina y Ríos, Andrea (2017). “Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP)”. Anif, Disponible en:

<https://www.anif.com.co/sites/default/files/investigaciones/anif-refpensional0917.pdf>

Consultado octubre 2020

Villar, Leonardo, y Forero, David (2018) “Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia” Cuadernos Fedesarrollo 58. Edición Debates Presidenciales 2018 – Fondo Germán Botero de los Ríos. Bogotá D.C., Colombia

López, Martha y Sarmiento, Eduardo (2019) “El Sistema Pensional en Colombia”. Banco de la República, Disponible en: <https://investiga.banrep.gov.co/es/be-1078>

Consultado Octubre de 2020

Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL1452-2019, Magistrado Ponente, Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

EcuRed contributors (2019) “Sistema Político Cubano”. Disponible en: https://www.ecured.cu/Sistema_pol%C3%ADtico_cubano

Consultado octubre 2020

Colina, Henry (2020) “Notas sobre la situación actual del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social en Cuba” *Boletín Seguridad Social Latinoamericana – Grupo de Trabajo Clacso Seguridad Social y Sistemas De Pensiones #1 Mayo 2020*, Disponible en: <https://www.clacso.org/boletin-1-seguridad-social-latinoamericana-del-grupo-de-trabajo-seguridad-social-y-sistemas-de-pensiones/>

Consultado septiembre de 2020

Córdoba y Piraquive (2019) “Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano”. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes. Disponible en:

<https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/1217/escenarios-de-ajuste-al-sistema-pensional-colombiano>

Consultado octubre de 2020